

Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2019

- Der bundesstaatliche Finanzausgleich leistet einen wesentlichen Beitrag dazu, alle Länder finanziell in die Lage zu versetzen, ihre verfassungsgemäßen Aufgaben zu erfüllen.
- Das Umverteilungsvolumen des horizontalen Umsatzsteuervorwegausgleichs, der ersten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, stieg von 9,1 Mrd. € im Jahr 2018 auf 9,4 Mrd. € im Jahr 2019 (+3,6 %) an. Bemessungsgrundlage für den Umsatzsteuervorwegausgleich sind die Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftsteuern – ohne Umsatzsteuer – und den Ländersteuern.
- Das Volumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne, der zweiten Umverteilungsstufe des Ausgleichssystems, verminderte sich 2019 gegenüber 2018 um 0,29 Mrd. € auf 11,2 Mrd. €.
- Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sanken im abgelaufenen Jahr um 0,093 Mrd. € auf nunmehr 4,5 Mrd. €. Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ist die jeweilige Finanzkraft der Länder, die neben den obengenannten Steuereinnahmen und den in der ersten Stufe berechneten Umsatzsteueranteilen weitere finanzkraftrelevante Einnahmen der Länder sowie einen Anteil der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt.

Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich regelt die Verteilung der gesamtstaatlichen Einnahmen auf den Bund und die Länder. Seine Grundzüge sind im Grundgesetz (GG) in Art. 106 und Art. 107 festgelegt. Die nähere Ausgestaltung erfolgt durch die grundgesetzliche Zuordnung einzelner Steuerarten auf Bund und Länder (Art. 106 GG) und die Aufteilung der Gemeinschaftsteuern. Die horizontale Verteilung des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern unter den Ländern wird durch das Zerlegungsgesetz näher konkretisiert. Die Umverteilung zwischen den Ländern und weitere Zuweisungen des Bundes erfolgen nach den Vorgaben des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) unter Berücksichtigung der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen und des abstrakt gehaltenen Maßstabgesetzes.

Für die Festlegung der Aufteilung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer enthält Art. 106 Abs. 3 GG die Vorgabe, dass die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen sind, dass ein angemessener Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Der Bund und alle Länder müssen nach dem Finanzausgleich in der Lage sein, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben im gesamtstaatlichen Interesse zu erfüllen. Die zu diesem Zweck im Ausgleichsjahr 2019 vorgenommene Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern sowie die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern und zusätzlich vom Bund an die Länder geleistete Zuweisungen werden im Folgenden auf der Grundlage der für die Berechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Jahr 2019 gültigen Regelungen des FAG dargestellt und erläutert.

Leitbild des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf der Ebene der Länder ist es, alle Länder auf ein annähernd gleichmäßiges Pro-Kopf-Einnahmenniveau zu führen. Hierzu schließen sich an den Umsatzsteuervorwegausgleich der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (i. e. S.) und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) an. Die drei Stufen zusammengenommen machen den Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne (i. w. S.) aus. Die Wirkung der einzelnen Stufen ist nicht notwendigerweise gleichgerichtet für einzelne Länder. So werden in jedem Jahr einige Länder, die im Umsatzsteuervorwegausgleich Zahlungen zu leisten hatten, im weiteren Verlauf Zahlungsempfänger des Länderfinanzausgleichs (i. e. S.) und erhalten darüber hinaus Bundesergänzungszuweisungen.

Im Interesse einer anhand des FAG nachvollziehbaren, gleichzeitig aber verständlichen Darstellung der Ausgleichsergebnisse im Ausgleichsjahr 2019 beschränken sich die folgenden Textabschnitte auf eine Darstellung der drei beschriebenen Ausgleichsstufen. Klarstellend sei angemerkt, dass nicht jede der Berechnungsstufen zu Zahlungsvorgängen führt; die Durchführung von Finanzausgleichszahlungen erfolgt monatlich und vierteljährlich in einem alle drei Stufen zusammenfassenden Abrechnungsschritt.

Umsatzsteuervorwegausgleich unter den Ländern

In der ersten Stufe des Ausgleichssystems wird der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen (rund 47,71 % im Jahr 2019)¹ den einzelnen Ländern zugewiesen. Dabei werden jenen Ländern, deren Aufkommen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohnerin beziehungsweise Einwohner unterhalb des bundesweiten Durchschnitts liegt, vorab bis zu 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer als sogenannte Ergänzungsanteile zugerechnet. Dieser Maximalwert für das Volumen der

Ergänzungsanteile wird jedoch regelmäßig deutlich unterschritten. Er betrug im Jahr 2019 lediglich 13,47 % (2018: 14,94 %).

Die Höhe der Ergänzungsanteile wird über einen progressiven Tarif festgelegt und hängt davon ab, wie stark die Steuereinnahmen je Einwohnerin beziehungsweise Einwohner eines Landes die bundesweit durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohnerin beziehungsweise Einwohner unterschreiten. Der nach dem so geleisteten Vorwegausgleich verbleibende Länderanteil an der Umsatzsteuer – mindestens 75 %, tatsächlich jedoch regelmäßig mehr als 80 % – wird anschließend nach der Einwohnerzahl gleichmäßig auf alle Länder verteilt. Die Zeile „Umsatzsteuerausgleich“ der Tabelle „Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2019“ stellt den Differenzbetrag zwischen den Steuereinnahmen der Länder und einer fiktiven Verteilung der Umsatzsteuer ausschließlich nach der Einwohnerzahl dar.

Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich (i. e. S.) bildet die zweite Stufe des Ausgleichssystems. Ausgleichsrelevant sind dabei insbesondere die Einnahmen der Länder einschließlich der bergrechtlichen Förderabgabe sowie der in der ersten Umverteilungsstufe berechneten Umsatzsteueranteile und Anteile der Steuereinnahmen der jeweils im Land befindlichen Gemeinden (anteilig zu 64 %), ausgedrückt in der Finanzkraftmesszahl. Die Finanzkraftmesszahl spiegelt die Einnahmesituation eines Landes vor dem Länderfinanzausgleich (i. e. S.) wider.

Zur Berechnung der im Länderfinanzausgleich zu leistenden Zahlungen wird der Finanzkraftmesszahl eines Landes seine sogenannte Ausgleichsmesszahl gegenübergestellt. Zum Zweck der Berechnung der Ausgleichsmesszahl wird zunächst sowohl für die Landes- als auch für die Gemeindeebene vom Grundsatz eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohnerin beziehungsweise Einwohner ausgegangen. Abweichend hiervon wird für die drei Stadtstaaten

¹ Alle in dieser Darstellung genannten Zahlen- und Prozentangaben sind gerundet.

Berlin, Hamburg und Bremen ein höherer Finanzbedarf je Einwohnerin beziehungsweise Einwohner als in den Flächenländern angesetzt. Die Abbildung dieses höheren Finanzbedarfs erfolgt durch die rechnerische Erhöhung der Einwohnerzahl der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich auf 135 % des tatsächlichen Wertes (Einwohnergewichtung). Ein leicht höherer Finanzbedarf je Einwohnerin beziehungsweise Einwohner wird außerdem in den drei besonders dünn besiedelten Flächenländern Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern unterstellt. Deshalb wird ihre Einwohnerzahl bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl auf der Gemeindeebene mit 102 %, 103 % beziehungsweise 105 % gewichtet. Durch Anwendung der Einwohnergewichtungen erhöhen sich die Ausgleichsmesszahlen der betroffenen Länder, sodass ihre jeweiligen relativen Finanzkraftmesszahlen (in der Zeile „Finanzkraft in % des Länderdurchschnitts (vor Finanzausgleich)“ ausgedrückt in Prozent der Ausgleichsmesszahl) noch einmal zum Teil deutlich abgesenkt werden.

Ausgleichsberechtigt sind im Länderfinanzausgleich diejenigen Länder, deren Finanzkraftmesszahlen im Ausgleichsjahr unterhalb ihrer Ausgleichsmesszahlen liegen; sie haben Anspruch auf Ausgleichszuweisungen. Demgegenüber sind diejenigen Länder ausgleichspflichtig, deren Finanzkraftmesszahlen im Ausgleichsjahr über ihren Ausgleichsmesszahlen liegen. Die genaue Höhe der Ausgleichszuweisungen – für ausgleichsberechtigte Länder – und der Ausgleichsbeiträge – für ausgleichspflichtige Länder – hängt davon ab, wie weit sich ihre jeweilige Finanzkraftmesszahl von ihrer jeweiligen Ausgleichsmesszahl unterscheidet. Durch die Ausgleichszuweisungen wird die bestehende Differenz auf der Basis eines progressiven Ausgleichstarifs anteilig geschlossen. Die Regelungen sind im gültigen Finanzausgleichssystem so ausgestaltet, dass die Finanzkraftreihenfolge der Länder durch den Länderfinanzausgleich nicht geändert wird.

■ Bundesergänzungszuweisungen

Die dritte Stufe des Ausgleichssystems bilden die allgemeinen BEZ. Als Zuweisungen des Bundes, die dieser einnahmemindernd verbucht, dienen sie der ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Empfängerländer. Durch allgemeine BEZ wird bei ausgleichsberechtigten Ländern eine nach dem Länderfinanzausgleich (i. e. S.) gegebenenfalls verbleibende Differenz zur Ausgleichsmesszahl weiter verringert. Allgemeine BEZ erhalten Länder, deren Finanzkraftmesszahlen nach den ersten beiden Verteilungsstufen des Länderfinanzausgleichs (i. w. S.) weiterhin unter 99,5 % ihrer Ausgleichsmesszahl liegen. Diese Lücke wird zu 77,5 % aufgefüllt.

Neben den allgemeinen BEZ sieht das FAG auch Sonderbedarfs-BEZ vor. Sie zielen auf den Ausgleich besonderer, nur vorübergehend bestehender Finanzbedarfe bestimmter Länder. Dazu gehören die Zuweisungen zur Schließung der Infrastrukturlücke sowie wegen struktureller Arbeitslosigkeit und „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“. Die Sonderbedarfs-BEZ sind unabhängig von den aktuellen Finanzkraftverhältnissen der Höhe nach im FAG festgeschrieben und werden nicht in der tabellarischen Übersicht aufgeführt.

■ Ergebnisse 2019

Die folgende Darstellung der Ergebnisse des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Jahr 2019 beruht auf der im BMF erstellten vorläufigen Jahresrechnung 2019. Aus ihr geht hervor, dass die Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftsteuern – ohne Umsatzsteuer – und den Landessteuern, die zusammen die Bemessungsgrundlage für die horizontale Umsatzsteuerumverteilung bilden, im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr mit durchschnittlich 3,7 % deutlich gestiegen sind.

Die Veränderungen in den einzelnen Ländern bewegten sich 2019 zwischen -2,7 % und +9,7 % (2018: -0,8 % bis +12,6 %). Überdurchschnittliche Einnahmезuwächse verzeichneten die Länder Berlin, Brandenburg, Hessen,



Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (Reihenfolge alphabetisch). Aus den Einnahmen der Länder und der Zahl ihrer Einwohnerinnen beziehungsweise Einwohnern wird die erste Zeilenangabe („Steuern der Länder vor Umsatzsteuerausgleich“) der Tabelle in Prozent des bundesweiten Durchschnitts je Einwohnerin beziehungsweise Einwohner ermittelt. Berechnungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich sind die Einnahmen der Länder – diese lagen im Jahr 2019 zwischen 55,2 % und 154,9 % des Durchschnitts – und Gemeinden (anteilig zu 64 %) vor dem Ausgleich.

Während sich die Einnahmen der westdeutschen Flächenländer zwischen 71,3 % und 129,2 % des bundesweiten Durchschnitts bewegten, lagen die Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer zwischen 55,2 % und 72,0 %. Das einnahmestärkste ostdeutsche Flächenland (Brandenburg) erreichte und übertraf dabei mit 72 % des bundesweiten Durchschnitts geringfügig das Niveau des einnahmenschwächsten westdeutschen Flächenlands (das Saarland). Die Einnahmen der Stadtstaaten bewegten sich zwischen 85,1 % (Bremen) und 154,9 % (Hamburg) des Durchschnitts. Das Land Berlin überschritt erstmalig (seit 1995) den in der ersten Tabellenzeile ausgewiesenen bundesweiten Durchschnitt.

Das im Umsatzsteuervorwegausgleich erzielte Umverteilungsvolumen belief sich 2019 auf 9,4 Mrd. € (2018: 9,1 Mrd. €). Im Jahr 2019 erhielten die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, gemessen an ihren jeweiligen Einwohneranteilen, nur unterproportional hohe Einnahmen aus der Umsatzsteuer. Überproportional hohe Umsatzsteueranteile erhielten dagegen Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Das Volumen des Länderfinanzausgleichs (i. e. S.) betrug im vergangenen Jahr 11,2 Mrd. €, also 0,29 Mrd. € weniger als 2018, eine Verminderung von 2,5 %. Bei der Berechnung von Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträgen wurden überproportionale Zuwächse bei den Steuereinnahmen Berlins, Brandenburgs, Hessens, Mecklenburg-Vorpommerns, Niedersachsens, Nordrhein-Westfalens, von Rheinland-Pfalz, Sachsens, Sachsen-Anhalts, Schleswig-Holsteins und Thüringens zugunsten dieser Länder nur in verringerter Höhe in den Länderfinanzausgleich einbezogen („Prämienregelung“ des § 7 Abs. 3 FAG).

Insgesamt war Bayern erneut größtes Zahlerland mit 6,7 Mrd. € (2018: 6,67 Mrd. €) und einem gestiegenen Anteil von 60,0 % (2018: 58,3 %) am Umverteilungsvolumen. Baden-Württemberg deckte mit 2,4 Mrd. € 21,8 % (2018: 26,9 %), Hessen mit 1,9 Mrd. € 17,1 % (2018: 14,1 %) und Hamburg mit 120 Mio. € 1,1 % (2018: 0,7 %) des Ausgleichsbedarfs. Größtes Empfängerland war Berlin mit Ausgleichszuweisungen in Höhe von 4,3 Mrd. € (2018: 4,4 Mrd. €) und einem Anteil von 38,8 % (2018: 38,5 %). Mit zusammen 3,5 Mrd. € (2018: 3,6 Mrd. €) erhielten die ostdeutschen Flächenländer im abgelaufenen Jahr ebenfalls erhebliche Ausgleichszuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, sodass von den insgesamt 11,2 Mrd. € an Ausgleichsleistungen 7,9 Mrd. € (2018: 8,0 Mrd. €) den ostdeutschen Ländern einschließlich Berlins zugutekamen. Dies entsprach einem Anteil von 70,4 % (2018: 70,0 %).

Das Volumen der vom Bund an die Länder gezahlten allgemeinen BEZ blieb mit 4,5 Mrd. € im Jahr 2019 um 93 Mio. € unter dem Vorjahresergebnis. Größtes Empfängerland war auch hier Berlin mit 1,4 Mrd. €. Auf die ostdeutschen Flächenländer entfielen zusammen ebenfalls 1,4 Mrd. € (2018: 1,5 Mrd. €). Einschließlich der in ihrer betragslichen Höhe gesetzlich festgelegten Sonderbedarfs-BEZ von zusammen 3,1 Mrd. € (2018: 3,8 Mrd. €) beliefen sich die BEZ im Jahr 2019 auf insgesamt 7,6 Mrd. €.

Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2019

Tabelle 1

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH
Steuern der Länder vor Umsatzsteuerausgleich (je Einwohner in % des Durchschnitts)	97,2	129,2	112,8	86,2	119,1	60,8	92,3	55,2	89,9
Umsatzsteuerausgleich (Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und vollständiger Verteilung nach Einwohnern) in Mio. €	-2.513	-2.465	-2.087	776	-1.181	2.625	-140	1 681	50
Finanzkraft in % des Länderdurchschnitts ¹ (vor Finanzausgleich)	97,3	118,0	108,6	95,8	111,3	89,4	96,6	89,2	96,5
Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen im Länderfinanzausgleich in Mio. €	1.041	-6.701	-2.436	776	-1.905	1.176	308	652	230
Finanzkraft in % des Länderdurchschnitts ¹ (nach Finanzausgleich)	98,6	106,5	103,7	98,0	104,5	95,9	98,3	95,9	98,2
Allgemeine BEZ in Mio. €	533	-	-	421	-	498	166	274	125
Finanzkraft in % des Länderdurchschnitts ¹ (nach Finanzausgleich und allgemeinen BEZ)	99,3	106,5	103,7	99,2	104,5	98,7	99,2	98,7	99,2
	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Insgesamt	
Steuern der Länder vor Umsatzsteuerausgleich (je Einwohner in % des Durchschnitts)	55,7	72,0	56,9	71,3	101,9	154,9	85,1	100,0	
Umsatzsteuerausgleich (Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und vollständiger Verteilung nach Einwohnern) in Mio. €	1.611	1.012	1.170	413	-687	-347	82	±9.421	
Finanzkraft in % des Länderdurchschnitts ¹ (vor Finanzausgleich)	89,3	91,6	88,5	92,9	71,5	102,3	72,8	100,0	
Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen im Länderfinanzausgleich in Mio. €	626	555	517	179	4.330	-120	771	±11.161	
Finanzkraft in % des Länderdurchschnitts ¹ (nach Finanzausgleich)	95,9	96,6	95,7	97,0	91,3	101,2	91,6	100,0	
Allgemeine BEZ in Mio. €	264	254	213	86	1.392	-	250	4.476	
Finanzkraft in % des Länderdurchschnitts ¹ (nach Finanzausgleich und allgemeinen BEZ)	98,7	98,8	98,6	98,9	97,7	101,2	97,7	-	

1 Genauer: in % der Ausgleichsmesszahl.
Grundlage: Vorläufige Jahresrechnung 2019.
Quelle: Bundesministerium der Finanzen