2.2 Der Länderfinanzausgleich

Artikel 107 Absatz 2 GG bestimmt, dass durch Gesetz sicherzustellen ist, „*... dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind ... (durch) ... Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.*“
Der Länderfinanzausgleich knüpft also direkt am Kriterium der *Finanzkraft* an. Es wird insoweit unterstellt, dass die Wohlfahrt der Menschen[44] mit der Finanzkraft der Gebietskörperschaften, in denen sie leben, positiv korreliert; finanzschwache Länder könnten ohne Finanzausgleich beispielsweise nicht alle benötigten öffentlichen Güter bereitstellen.
Der Begriff des Finanzausgleichs ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur zunächst wesentlich weiter als der hier skizzierte Finanzzuweisungs- uns Ausgleichsvorgang gefasst. ZIMMERMANN und HENKE (1990) definieren den Finanzausgleich im weiteren Sinne als „Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf öffentliche Körperschaften“[45] und nehmen damit auf die grundlegende Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen Bezug.[46]
Bei gegebener Aufgaben- und Ausgabenverteilung wird die Einnahmenverteilung auch als *aktiver Finanzausgleich* bezeichnet.
Im Umkehrschluss wird die Verteilung der Aufgaben (und zumindest im bundesdeutschen Finanzausgleich auch die der damit korrespondierenden Ausgaben) *passiver Finanzausgleich* genannt.[47]
Im Rahmen des aktiven Finanzausgleichs kann man wiederum in *primäre* und *sekundäre* Ausgleichsmaßnahmen unterscheiden: erstere bezeichnen die originäre Verteilung der Steuereinnahmen auf die föderalen Gebietskörperschaften, letztere beziehen sich auf die zeitlich nachgelagerte Korrektur der Primärverteilung.

---

[44] Diese wird hier einfach mit dem maximalen Konsummöglichkeiten an privaten und öffentlichen Gütern gleichgesetzt.
[45] Zimmermann, H.; Henke, K.-D. (1990): Einführung in die Finanzwissenschaft, Vahlen Verlag, München 1990, S. 99
[46] Vgl. 2.1
[47] Vgl. Peffekoven, R. (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, W. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Stuttgart 1980, S. 608

Schließlich wird entsprechend der Ausgleichsrichtung zwischen *horizontalem* und *vertikalem* Finanzausgleich differenziert; ersterer umfasst Transfers zwischen hierarchisch gleichgestellten Körperschaften, letzterer zwischen hierarchisch über- und untergeordneten Ebenen.

Der aktive, primäre Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland ist durch die - im wesentlichen in Artikel 106 GG geregelte - originäre Steuerverteilung gekennzeichnet. Diese wird in ihrer vertikalen und horizontalen Dimension überblickartig durch die folgende Tabelle wiedergegeben.

Überblick zur Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern		
Vertikale Steuerverteilung		Horizontale Steuerverteilung
Ertragshoheit nach Trennsystem	Ertragshoheit nach Verbundsystem	
Bund: u.a.: - Finanzmonopole, Zölle - Verbrauchsteuern (soweit nicht Gemeinschafts-, Landes- oder Gemeindesteuern; Mineralöl-, Strom- und Tabaksteuer) - Kapitalverkehrsteuern, Versicherungsteuer, Wechselsteuer - Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer	Gemeinschaftsteuern: u.a.: - Lohn- und Einkommensteuer - Zinsabschlagsteuer - Kapitalertragsteuer - Körperschaftsteuer - Umsatzsteuer	- nach örtlichem Aufkommen - Ausnahmen: - Lohnsteuerzerlegung nach Wohnsitzprinzip - Körperschaftsteuerzerlegung nach Betriebsstättenprinzip - Zinsabschlagsteuerzerlegung nach Mischschlüssel unter Berücksichtigung der Einkünfte aus Kapitalvermögen, des Körperschaftsteueraufkommens, der veranlagten Einkommensteuer sowie der Einwohnerzahl - Umsatzsteuerverteilung (außer Ergänzungsanteile) nach Einwohnerzahl
Länder: u.a.: - Erbschaftsteuer - Kfz-Steuer - Verkehrsteuern (soweit nicht Gemeinschafts- oder Bundessteuern) - Biersteuer - Spielbankabgabe		
Gemeinden: u.a.: - Gewerbesteuer - Grundsteuer		

Tabelle 2-1: Überblick zur Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern
(Quelle: Artikel 106 GG; eigene Darstellung)

Die Aufteilung der besonders aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern auf die föderalen Gebietskörperschaften sah in 2008 wie folgt aus:

	Bund	**Länder**	**Gemeinden**
Lohn- und Einkommensteuer (174,6 Mrd. €)	42,5 %	42,5 %	15,0 %
Körperschaftsteuer (15,8 Mrd. €)	50,0 %	50,0 %	0,0 %
Kapitalertragsteuer (16,6 Mrd. €)	50,0 %	50,0 %	0,0 %
Zinsabschlagsteuer (13,5 Mrd. €)	44,0 %	44,0 %	12,0 %
Umsatzsteuer[48] (176,0 Mrd. €)	53,3 %	44,5 %	2,2 %

Tabelle 2-2: Überblick zur Aufteilung der Gemeinschaftsteuern
(Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2009[49]; eigene Darstellung)

Das Aufkommen aller Steuern betrug in 2008 ca. 561 Mrd. € und verteilte sich auf die Gebietskörperschaften folgendermaßen:

[48] Der in Artikel 106 Absatz 4 GG maßgeblich geregelten Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländern kommt eine vergleichsweise flexible Steuerungsfunktion zu. Durch einfaches Bundesgesetz kann mit Zustimmung des Bundesrates eine Neufestlegung der Aufteilung erfolgen, wenn sich das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Im letzten Jahrzehnt wurde davon wiederholt Gebrauch gemacht, wie etwa die Übersichtsdarstellung in der Veröffentlichung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen: Der bundesstaatliche Finanzausgleich, September 2007, S. 12, zeigt.
Seit 2007 erhält der Bund vorab einen Anteil zur Kompensation der Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (2007: 3,89 %; 2008: 4,42 %; ab 2009: 4,45 %.). Vom danach verbleibenden Aufkommen gehen 5,05 % (2006: 5,63 %; 2007: 5,15 %) an den Bund als Ausgleich für dessen zusätzlichen Zuschuss zur Rentenversicherung. Die Gemeinden erhalten einen Anteil von 2,2 %. Unter Berücksichtigung spezifischer Festbetragsanteile erfolgt sodann entsprechend der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern eine Aufteilung von 49,7 % (Bund) zu 50,3 % (Länder) (Vorjahre: 2006: 49,6 % zu 50,4 %; 2007: 49,68 % zu 50,32 %). (Vgl. § 1 FAG in der entsprechenden Fassung.)
Die o.g. Werte stellen insoweit die effektiven Anteile am Gesamtaufkommen 2008 dar, wobei der Gemeindeanteil tatsächlich etwas unter 2,2 % und der Länderanteil etwas über 44,5 % lag.

[49] Bundesministerium der Finanzen (2009): Steuereinnahmen 2008 nach Ertragshoheit; Fundstelle: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_83160/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/07/analysen-und-berichte/b02-steuereinnahmen-bund-laender/node.html?__nnn=true [30.12.2009]

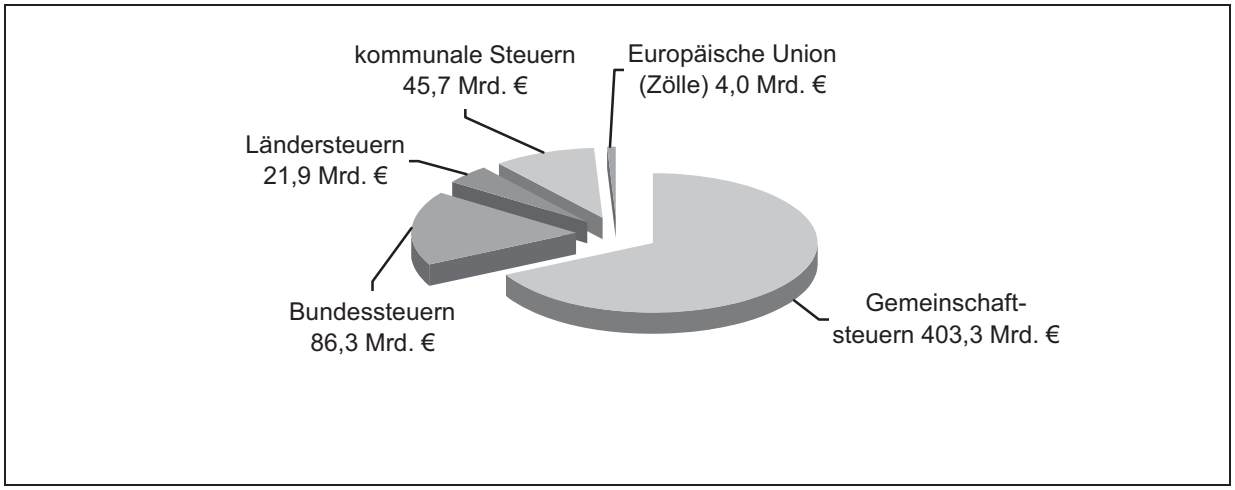

Abbildung 2-1: Aufteilung des Gesamtsteueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland (Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2009[50]; eigene Darstellung)

Das Ergebnis der originären Steuerverteilung spiegelt - trotz der Steuerungsmöglichkeiten bei der Umsatzsteuer - in erheblichem Maße die unterschiedliche Finanzkraft der Länder wider und wird daher im Sinne des Artikels 107 Absatz 2 GG einer Korrektur durch einen sekundären, aktiven Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich) unterzogen.

Dieser letztmals mit Wirkung zum Jahr 2005 modifizierte[51] Länderfinanzausgleich ist als dreistufiges Verfahren organisiert, wobei zunächst der horizontale Umsatzsteuervorwegausgleich (Stufe 1) erfolgt. Daran schließt sich der ebenfalls horizontale Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (Stufe 2) an. Stufe 3 bilden die vertikalen Bundesergänzungszuweisungen.[52]

Eine spezifische Regelung für die Umsatzsteuerverteilung, wie sie der Umsatzsteuervorwegausgleich darstellt, ist grundsätzlich erforderlich, da wegen der Vereinnahmungspraxis der Länder- und Bundesfinanzbehörden[53] sowie der Nichtfeststellbarkeit des Endverbrauchsortes eine Zuordnung der Steuereinnahmen nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens ausscheidet.

[50] Ebenda

[51] Im Zuge der unter 2.1 genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999, insbesondere des Maßstäbegesetzes vom 09.09.2001 sowie des Finanzausgleichsgesetzes vom 20.12.2001, wurde der Länderfinanzausgleich anreizkompatibler gestaltet, wobei die wesentlichen, hier dargestellten Strukturen unverändert blieben.

[52] Zur Kritik des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems siehe z.B. Lenk, T.; Schneider, F. (1999): Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?, Quelle: http://www.economics.uni-linz.ac.at/members/Schneider/files/publications/LenkEndversion.PDF [28.09.2008]

[53] Letzterer hinsichtlich der Einfuhrumsatzsteuer.

Bis zu 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer können finanzkraftabhängig verteilt werden, d.h. Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen erhalten sogenannte Umsatzsteuerergänzungsanteile zugewiesen (§ 2 Absätze 1 und 2 Finanzausgleichsgesetz).
Die Distribution der verbleibenden maximal 75 % des Länderanteils erfolgt (in Annahme eines etwa gleichmäßigen Pro-Kopf-Verbrauchs) nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Länder (§ 2 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz).
Die folgende Übersicht zeigt die innere Struktur des Umsatzsteuervorwegausgleichs vor und nach der letzten gesetzlichen Neuregelung.

Der Umsatzsteuervorwegausgleich		
	Rechtslage bis 2004	Rechtslage ab 2005
Verteilung des USt-Länderanteils insgesamt	mindestens 75 % nach Einwohnern, bis zu 25 % nach Finanzkraft	mindestens 75 % nach Einwohnern, bis zu 25 % nach Finanzkraft
Ausgleichsberechtigte für finanzkraftabhängigen Teil (bis zu 25 %)	finanzschwache Länder, d.h. Länder mit Steuereinnahmen (Ländersteuern, Länderanteile an Gemeinschaftsteuern ohne Umsatzsteuer) je Einwohner von unter 92 % des Länderdurchschnitts	finanzschwache Länder, d.h. Länder mit Steuereinnahmen (Ländersteuern, Länderanteile an Gemeinschaftsteuern ohne Umsatzsteuer) je Einwohner von unter 100 % des Länderdurchschnitts
Ausgleichsbereiche und Intensitäten	- Bereich < 92 %: 100% (Vollausgleich)	- Bereich < 97 %: 95 % - Bereich 97 %-100 %: 95 % - 60 % (linear fallend)
Ausgleichsrichtung der Steuerzuordnung	horizontal	horizontal

Tabelle 2-3: Der Umsatzsteuervorwegausgleich
(Quelle: § 2 Finanzausgleichsgesetz[54]; eigene Darstellung)

Mit der Neuregelung ab 2005 war eine Intensivierung des Umsatzsteuerausgleichs unter gleichzeitiger Abschaffung einer Vollauffüllungszone verbunden.

[54] Für die Rechtslage bis 2004: § 2 Finanzausgleichsgesetz vom 23.06.1993 mit nachfolgenden Änderungen.
Für die Rechtslage ab 2005: § 2 Finanzausgleichsgesetz vom 20.12.2001 mit nachfolgenden Änderungen.

Der Umverteilungseffekt gegenüber einer rein einwohnerbezogenen Aufkommensverteilung betrug in 2006 7,7 Mrd. € und damit ca. 12 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer.[55] Knapp 7,3 Mrd. € (94 %) entfielen auf die ostdeutschen Bundesländer und Berlin.[56]

Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bildet die zweite, horizontale Ausgleichsstufe. Ausgleichsberechtigt sind die Bundesländer, deren durch eine Messzahl definierte Finanzkraft geringer ist als der individuelle, messzahlbezogene Bedarf. Im Gegenzug sind die Länder, deren relative Finanzkraft größer ist, ausgleichsverpflichtet.

Zunächst sind daher für jedes Land die relative Finanzkraft und der relative Finanzbedarf zu ermitteln.

Die Finanzkraftberechnung erfolgt gemäß §§ 6, 7, 8 Finanzausgleichsgesetz durch Addition der Steuereinnahmen des Landes (sowie der bergrechtlichen Förderabgabe) zuzüglich von (nunmehr) 64 % der normierten Steuereinnahmen der Kommunen[57]. Von diesem Zwischenergebnis werden im Sinne einer Prämienregelung seit 2005 12 % der im Vergleich zum Vorjahr länderüberdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen wieder abgezogen.

Ergebnis der Finanzbedarfsermittlung gemäß §§ 6, 7, 8, 9 Finanzausgleichsgesetz ist die Ausgleichsmesszahl als Pendant zur Finanzkraftmesszahl. Man geht grundsätzlich davon aus, dass der Pro-Kopf-Finanzbedarf in allen Bundesländern gleich hoch ist, so dass das durchschnittliche Pro-Kopf-Steueraufkommen aller Bundesländer (inklusive 64 % der kommunalen Steuereinnahmen) als Finanzbedarf angesehen und als Summe der Messzahlen zum Ausgleich der Landes- und Gemeindesteuereinnahmen operationalisiert wird. Implementierte Ausnahmen vom Grundsatz des gleich hohen Pro-Kopf-Finanzbedarfs bestehen in der Einwohnerveredlung der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (Gewichtungsfaktor für Landes- und Gemeindeebene jeweils einheitlich: 135 %) sowie der besonders dünn besiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt (Gewichtungsfaktoren jeweils für die Gemeindeebene: 105 %, 103 %, 102 %).

---

[55] Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, (2007), S. 15

[56] Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, (2007), S. 20 und darauf basierende eigene Berechnungen

[57] Als Steuereinnahmen der Gemeinden gelten nach § 8 Finanzausgleichsgesetz die Gemeindeanteile an der Umsatz- und Einkommensteuer im Ausgleichsjahr sowie die Steuerkraftzahlen der Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) vermindert um die im Ausgleichsjahr geleistete Gewerbesteuerumlage. Die Steuerkraftzahlen der Realsteuern werden aus der Vervielfachung der jeweiligen Steuergrundbeträge mit dem Nivellierungshebesatz gebildet und sind damit hebesatzneutral. Der Einsatz von Nivellierungshebesätzen bevorzugt Kommunen mit hohen Hebesätzen und stellt daher einen politisch bewusst placierten Anreiz zur Ausschöpfung des Steuerpotentials dar. Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2007): Die Gemeinden und ihre Finanzen 2007, S. 87-88.
Löwer, H. (2005), S. 9, weist unter Nennung eines auf den kanadischen Finanzausgleich bezogenen Modells von Smart, M. (1998), S. 195, zutreffend darauf hin, dass die insoweit bestehende Tendenz zu höheren Steuersätzen auf Gemeindeebene aus wohlfahrtstheoretischer Sicht problematisch ist.