



Sachstand

Der bundesstaatliche Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 040/22
Abschluss der Arbeit: 18. März 2022
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.	Fragestellung	4
2.	Vorbemerkung	4
3.	Ausgestaltung der Stufen des Finanzausgleichs	4
3.1.	Primärer vertikaler Finanzausgleich (erste Stufe)	4
3.1.1.	Verteilung der Steuern nach dem Trennsystem	4
3.1.1.1.	Bund	4
3.1.1.2.	Länder	5
3.1.1.3.	Gemeinden	5
3.1.2.	Verteilung der Gemeinschaftsteuern	6
3.2.	Primärer horizontaler Finanzausgleich (zweite Stufe)	7
3.3.	Sekundärer horizontaler Finanzausgleich (dritte Stufe)	7
3.4.	Sekundärer vertikaler Finanzausgleich (vierte Stufe)	7

1. Fragestellung

Der Auftraggeber stellt verschiedene Einzelfragen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich. Insbesondere fragt er nach dessen Zielen, den Rechtsgrundlagen und der Art des Ausgleichs. Weiterhin bittet er um Benennung der wichtigsten Faktoren, auf denen der Finanzausgleich beruht.

2. Vorbemerkung

Verfassungsrechtliche Regelungen zur bundesstaatlichen Einnahmeverteilung (Finanzausgleich) finden sich in den Art. 106 und 107 Grundgesetz (GG). Ziel des Finanzausgleichs ist die angemessene Ausstattung von Bund und Ländern mit den zur Aufgabenwahrnehmung nötigen finanziellen Mitteln.¹

Die bundesstaatliche Einnahmenverteilung vollzieht sich in **vier Stufen**.² Im Anschluss an die primäre vertikale Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern (dazu nachfolgend 3.1.) und die primäre horizontale Verteilung zwischen den Ländern (dazu nachfolgend 3.2.) verlangt Art. 107 Abs. 2 GG einen sekundären Finanzausgleich, zum einen horizontal unter den Ländern (dazu nachfolgend 3.3.), zum anderen vertikal durch Zuweisungen des Bundes an die Länder (dazu nachfolgend 3.4.).³

3. Ausgestaltung der Stufen des Finanzausgleichs

3.1. Primärer vertikaler Finanzausgleich (erste Stufe)

In einem ersten Schritt erfolgt die grundlegende Zuteilung des Steueraufkommens an den Bund und an die Gesamtheit der Länder. Dabei sieht das GG keine proportionale Zuteilung des gesamten Steueraufkommens vor, sondern weist das Steueraufkommen nach Steuerarten getrennt zu (**Trennsystem**). Für die aufkommenstarken Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) gilt dagegen das **Verbundsystem**, bei dem die Einnahmen mehreren Ebenen zufließen (dazu nachfolgend 3.1.2.).

3.1.1. Verteilung der Steuern nach dem Trennsystem

3.1.1.1. Bund

Das Aufkommen der folgenden Steuern steht dem Bund zu (Art. 106 Abs. 1 GG):

1 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83 –, juris, Rn. 143.

2 Siehe zu dem Folgenden *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 324 ff. Bei formaler Betrachtung handelt es sich zwar nur noch um drei Stufen, in materieller Hinsicht jedoch nach wie vor um vier Stufen, a.a.O. Rn. 323.

3 Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Überblick zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern - zur Struktur, Entwicklung und Bedeutung des Finanzausgleichs“ vom 27.5.2021, WD 4 – 3000 – 056/21.

-
- die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht nach Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern (zum Beispiel die Biersteuer), nach Art. 106 Abs. 3 GG Bund und Ländern gemeinsam (die Umsatzsteuer) oder nach Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden (örtliche Verbrauchsteuern) zustehen,
 - die Straßengüterverkehrsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern,
 - die Kapitalverkehrsteuern, die Versicherungsteuer und die Wechselsteuer,
 - die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben,
 - die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer,
 - Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.

3.1.1.2. Länder

Das Aufkommen der folgenden Steuern steht den Ländern zu (Art. 106 Abs. 2 GG):

- die Vermögensteuer,
- die Erbschaftsteuer,
- die Verkehrsteuern⁴, soweit sie nicht nach Art. 106 Abs. 1 GG dem Bund oder nach Art. 106 Abs. 3 GG Bund und Ländern gemeinsam zustehen,
- die Biersteuer,
- die Abgabe von Spielbanken.

3.1.1.3. Gemeinden

Das Aufkommen der folgenden Steuern steht den Gemeinden zu:

- die Grundsteuer mit Hebesatzrecht für die Gemeinden (Art. 106 Abs. 6 Satz 1, 2 GG),
- die Gewerbesteuer mit Hebesatzrecht für die Gemeinden (Art. 106 Abs. 6 Satz 1, 2 GG) mit Beteiligung von Bund und Ländern durch eine Umlage nach Maßgabe eines Bundesgesetzes (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG),
- die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG).

⁴ Dazu gehören die Grunderwerbsteuer, die Feuerschutzsteuer und die Rennwett- und Lotteriesteuer, siehe *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 24. Aufl. 2021, Rn. 2.59.

3.1.2. Verteilung der Gemeinschaftsteuern

Für die Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) gilt 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 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 jährlich.⁵ 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.⁶ 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.⁷

Die Verteilung der **Umsatzsteuer** erfolgt auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (FAG). Ihr Aufkommen wird ab 2020 auf Bund, Länder und Gemeinden nach folgenden Prozentsätzen aufgeteilt: Bund (52,81398351 %), Länder (45,19007254 %) und Gemeinden (1,99594395 %), modifiziert durch feste Beträge nach § 1 Abs. 2 FAG.

Die **Gemeinden** sind wie folgt am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern beteiligt. Sie erhalten:

- einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner nach Maßgabe eines Bundesgesetzes (Gemeindefinanzreformgesetz) weiterzuleiten ist (Art. 106 Abs. 5 Satz 1, 2 GG),
- einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer (siehe § 1 FAG), der von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden nach Maßgabe eines Bundesgesetzes (Gemeindefinanzreformgesetz) weiterzuleiten ist (Art. 106 Abs. 5a GG),
- einen Anteil an dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern nach Maßgabe der Landesgesetzgebung (Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG).

5 Siehe Überblick von 1995 bis 2020 bei Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2021, S. 16.

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

7 Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2021, S. 46, dort S. 47 zur Entwicklung der Deckungsquote von Bund und Ländern von 2005 bis 2020.

Außerdem erhalten sie einen Anteil am Aufkommen der Landessteuern nach Maßgabe der Landesgesetzgebung (Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG).

3.2. Primärer horizontaler Finanzausgleich (zweite Stufe)

Nach der Aufteilung des Steueraufkommens auf den Bund und die Gesamtheit der Länder muss eine Aufteilung auf die einzelnen Länder erfolgen. Die Verteilung des Aufkommens der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer richtet sich nach dem Ort der Vereinnahmung (örtliches Aufkommen). Die Aufteilung der Umsatzsteuer hingegen erfolgt über das Kriterium der Einwohnerzahl (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG). Die Verteilung nach der Einwohnerzahl rechtfertigt sich auch aus der besonderen Erhebungstechnik der Umsatzsteuer, die vielfach nicht dort vereinnahmt wird, wo sie wirtschaftlich durch die Endverbraucher erbracht wird; zugleich wird damit ein abstrakter Bedarfsmaßstab (gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung) in die Verteilung eingeführt.⁸

3.3. Sekundärer horizontaler Finanzausgleich (dritte Stufe)

Nach der 2017 beschlossenen Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfolgt der sekundäre horizontale Finanzausgleich zur Angleichung der Finanzkraftunterschiede der Länder über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung (siehe §§ 4 bis 10 FAG). Materiell kommt es damit weiterhin zu einer Umverteilung des originären Steueraufkommens unter den Ländern.⁹ Der sekundäre Finanzausgleich dient der Korrektur der Ergebnisse der primären Steuerverteilung, soweit diese unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem Gedanken des bündischen Einstehens füreinander unangemessen erscheinen, insbesondere um die Erfüllung der verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in allen Ländern zu gewährleisten.¹⁰

3.4. Sekundärer vertikaler Finanzausgleich (vierte Stufe)

Die Solidarität im Bundesstaat verpflichtet nicht nur die Länder untereinander, sondern erfasst auch das Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Dementsprechend sieht Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG die Möglichkeit eines Ausgleichs auch auf vertikaler Ebene durch ergänzende Zuweisungen des Bundes vor.¹¹

Danach kann durch Gesetz bestimmt werden, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt (Art. 107 Abs. 2 Satz 5 GG). Von dieser Möglichkeit hat der Bund im Rahmen des FAG und des Maßstäbengesetzes (MaßstG) Gebrauch gemacht.

8 So BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83 –, juris, Rn. 146.

9 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 328.

10 So unter Hinweis auf das BVerfG *Kube*, in: BeckOK GG, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 107 Rn. 11.

11 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 393.

Zuweisungen können auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen sowie außerdem solchen leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an Mitteln für die Forschungsförderung (siehe Art. 91 b GG) ihre Einwohneranteile unterschreiten (Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG).

* * *