



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Franz Bergmüller AfD**
vom 17.02.2019

Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, insbesondere des Umsatzsteuerausgleichs unter den Ländern

Die Grundzüge der Finanzausstattung von Bund und Ländern werden durch das Grundgesetz (GG) 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 Verteilung von Steuereinnahmen zwischen den Ländern sowie die zusätzlich vom Bund an die Länder geleisteten Zuweisungen werden auf der Grundlage der Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) ermittelt.

Das FAG regelt insbesondere die Verteilung von Einnahmen aus der Umsatzsteuer auf den Bund und die Länder. Hierfür sieht es eine Stufenfolge vor: Umsatzsteuervorgewegausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (i. e. S.) und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Diese drei Stufen zusammengenommen machen den Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne aus. Die Wirkung der einzelnen Stufen ist nicht notwendigerweise gleichgerichtet. So wurden einige Länder, die im Umsatzsteuervorgewegausgleich Zahlungen zu leisten hatten, im weiteren Verlauf Zahlungsempfänger des Länderfinanzausgleichs (i. e. S.) und erhielten Bundesergänzungszuweisungen.

Im Rahmen dieser ersten Stufe des Ausgleichssystems wird der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen – rund 46 Prozent, den Rest erhalten Bund und Gemeinden – den einzelnen Ländern zugeordnet. Dabei werden jenen Ländern vorab bis zu 25 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer als sogenannte Ergänzungsanteile zugerechnet, deren Aufkommen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohner unterhalb des bundesweiten Durchschnitts liegt. Die Höhe der Ergänzungsanteile wird über einen progressiven Tarif festgelegt und hängt davon ab, wie stark die Steuereinnahmen je Einwohner eines Landes die bundesweit durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner unterschreiten. Der nach dem so geleisteten Vorgewegausgleich verbleibende Länderanteil an der Umsatzsteuer – mindestens 75 Prozent – wird anschließend nach der Einwohnerzahl gleichmäßig auf alle Länder verteilt.

Ich frage die Staatsregierung:

1. Funktionsmechanismus des Länderfinanzausgleichs mithilfe des Umsatzsteueranteils:
 - 1.1 Nach welchen Rechtsgrundlagen wird der Länderfinanzausgleich mithilfe des Umsatzsteueranteils durchgeführt (bitte jeweils die Paragraphen auflisten)?
 - 1.2 Wann wurde dieser Mechanismus eingeführt?
 - 1.3 Bezeichnet der landläufig verwendete Begriff „Länderfinanzausgleich“ das Verständnis eines Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne oder im weiteren Sinne (s. o.)?

2. Umfang des Finanzausgleichs:
 - 2.1 Wie groß ist der Beitrag Bayerns am Umsatzsteuervorwegausgleich (bitte seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?
 - 2.2 Wie groß ist der Beitrag Bayerns am Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (i. e. S.) (bitte seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?
 - 2.3 Wie groß ist der Beitrag Bayerns an der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (bitte seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?
3. Gesamtbelastung Bayerns durch den Länderfinanzausgleich:
 - 3.1 Wie groß ist der gesamte Beitrag Bayerns am Länderfinanzausgleich (bitte umfassend auch die Beiträge aus den Fragen 2.1 bis 2.3 seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?
 - 3.2 Wie groß wäre der gesamte Beitrag Bayerns am Länderfinanzausgleich gewesen, wenn man seit 1989 die Regeln des 2020 einzuführenden Bund-Länder-Pakts rückwirkend angewendet hätte (bitte umfassend auch die Beiträge aus den Fragen 2.1 bis 2.3. seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?

Antwort

des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat

vom 26.03.2019

Vorbemerkung:

Der bundesstaatliche Finanzausgleich wurde im Rahmen der im Jahr 2017 erfolgten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen umfassend reformiert und für die Ausgleichsjahre ab 2020 umfänglich neu geregelt. Hierfür wurden sowohl die verfassungsrechtlichen als auch die einfachgesetzlichen Bestimmungen angepasst. Vor diesem Hintergrund wird darauf hingewiesen, dass sich die nachfolgenden Ausführungen – soweit nicht anders angegeben – auf die aktuell (bis einschließlich des Ausgleichsjahres 2019) geltenden verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen beziehen. Angegebene Zitierungen von Rechtsnormen nehmen vor diesem Hintergrund Bezug auf

- **Art. 107 Grundgesetz (GG)** in seiner bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.07.2017 (BGBl. I S. 2346) geltenden Fassung (anzuwenden über Art. 143g GG),
- das **Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe zur Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG)** vom 09.09.2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Art. 3 Integrationskosten-Beteiligungsgesetz vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2522), sowie
- das **Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG)** vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Art. 3 und 4 Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kinderbetreuung vom 19.12.2018 (BGBl. I S. 2696).

1. **Funktionsmechanismus des Länderfinanzausgleichs mithilfe des Umsatzsteueranteils:**
 - 1.1 **Nach welchen Rechtsgrundlagen wird der Länderfinanzausgleich mithilfe des Umsatzsteueranteils durchgeführt (bitte jeweils die Paragraphen auflisten)?**

Das Grundgesetz enthält den Verfassungsauftrag, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen. Die geforderte Umverteilung findet im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs statt, einem System verschiedener aufeinander aufbauender Stufen der vertikalen (Verhältnis Bund-Länder) und horizontalen (Verhältnis Länder-Länder) Steuerverteilung, welches in den Art. 106 und 107 GG im

Grundsatz geregelt ist. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben werden einfachgesetzlich durch das Maßstäbengesetz sowie das Finanzausgleichsgesetz konkretisiert.

Die **horizontale** Umverteilung unter den Ländern findet dabei durch den Länderfinanzausgleich (i. e. S.) sowie den diesem vorgeschalteten Umsatzsteuervorwegausgleich statt:

Nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG i. V. m. § 5 MaßstG sowie § 2 FAG werden bis zu 25 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer als sogenannte Ergänzungsanteile nach Steuerkraftgesichtspunkten an die Länder verteilt. Der Rest des Länderanteils an der Umsatzsteuer, mindestens 75 Prozent, wird nach der Einwohnerzahl auf alle Länder verteilt. Die Differenz, die sich bei einem Vergleich des tatsächlichen Ergebnisses der Umsatzsteuerverteilung mit einer (fiktiven) Verteilung rein nach Einwohnern ergibt, wird allgemein als **Umsatzsteuervorwegausgleich** (oder vereinfacht auch als Umsatzsteuerausgleich) bezeichnet.

Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist durch Gesetz sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen. Dies ist Aufgabe des **Länderfinanzausgleichs**, der einfachgesetzlich in §§ 6 bis 9 MaßstG sowie §§ 4 bis 10 FAG geregelt ist.

1.2 Wann wurde dieser Mechanismus eingeführt?

Die Möglichkeit, für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer, Ergänzungsanteile für steuerschwache Länder vorzusehen, ist seit 1970 verfassungsrechtlich verankert. Seither wurde von dieser Möglichkeit in der Praxis auch Gebrauch gemacht, wobei die einfachgesetzlich geregelte konkrete Ausgestaltung und praktische Berechnung der entsprechenden Ergänzungsanteile im Laufe der vergangenen Jahrzehnte anlässlich verschiedener Neuordnungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems diverse Modifikationen erfuhr.

1.3 Bezeichnet der landläufig verwendete Begriff „Länderfinanzausgleich“ das Verständnis eines Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne oder im weiteren Sinne (s. o.)?

Grundsätzlich wird die zentrale Stufe des horizontalen Finanzkraftausgleichs zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern als Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) bezeichnet. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Ausdruck Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne) allerdings teilweise auch für den bundesstaatlichen Finanzausgleich insgesamt verwendet.

2. Umfang des Finanzausgleichs:

2.1 Wie groß ist der Beitrag Bayerns am Umsatzsteuervorwegausgleich (bitte seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?

Wie oben dargestellt, handelt es sich beim Umsatzsteuervorwegausgleich um eine fiktive Vergleichsrechnung. Rechtlich normiert und in den einschlägigen Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen gesondert ausgewiesen sind grundsätzlich ausschließlich die vorbeschriebenen Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile.

Für die Ausgleichsjahre 1989 bis 1994 liegen vor diesem Hintergrund keine veröffentlichten Angaben des Bundesministeriums der Finanzen zur Höhe des Umsatzsteuervorwegausgleichs in der damaligen Ausgestaltung vor.

Im Zuge der Aufnahme der ostdeutschen Bundesländer in das Finanzausgleichssystem wurde dieses für die Ausgleichsjahre ab 1995 neu gestaltet.

Das aktuell geltende Finanzausgleichssystem wiederum wurde mit dem Ausgleichsjahr 2005 eingeführt.

Im Zuge dieser erfolgten Neugestaltungen wurden jeweils auch die Parameter für die Berechnung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile neu adjustiert. Als Folge daraus sind die nachfolgend ausgewiesenen Beträge für den Umsatzsteuervorwegausgleich allenfalls sehr eingeschränkt vergleichbar.

Ungeachtet dessen stellen sich die Beiträge Bayerns zum Umsatzsteuervorwegausgleich für die Ausgleichsjahre 1995 bis 2004 sowie 2005 bis 2018 (bisherige Geltungsdauer des aktuellen Finanzausgleichssystems) wie folgt dar:

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

– = Geberposition

Beträge in Millionen Euro

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
-1.102	-1.259	-1.218	-1.323	-1.469	-1.666	-1.484	-1.559

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-1.371	-1.407	-1.706	-1.804	-1.928	-1.960	-1.661	-1.545

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
-1.695	-1.728	-1.786	-1.998	-2.081	-2.379	-2.412	-2.605

* Für die Ausgleichsjahre 2017 und 2018 liegen bislang nur **vorläufige** Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen vor.

2.2 Wie groß ist der Beitrag Bayerns am Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (i. e. S.) (bitte seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?

Auch der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne wurde im Laufe der letzten Jahrzehnte verschiedentlich neu strukturiert. Im angefragten Zeitraum erfolgte eine Neugestaltung mit dem Ausgleichsjahr 1995 (Einbindung der ostdeutschen Länder in das Finanzausgleichssystem) sowie die Einführung des aktuell geltenden Finanzausgleichsrechts mit dem Ausgleichsjahr 2005.

Nachdem sich die Berechnungsparameter für den Länderfinanzausgleich dabei jeweils verändert haben, sind die einschlägigen Ausgleichsbeiträge Bayerns bzw. die Ausgleichleistung an Bayern (ausschließlich für das Ausgleichsjahr 1992 hatte der Freistaat Bayern dabei im angefragten Zeitraum eine Nehmerposition inne) ebenfalls nur eingeschränkt vergleichbar.

Dies vorausgeschickt, haben sich die Ausgleichsbeiträge des Freistaates Bayern im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne für die Ausgleichsjahre 1989 bis 1994, 1995 bis 2004 sowie 2005 bis 2018 (bisherige Geltungsdauer des aktuellen Finanzausgleichssystems) wie folgt entwickelt:

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

– = Geberposition/+ = Nehmerposition

Beträge in Millionen Euro

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
-33	-18	-2	+28	-6	-342	-1.295	-1.463	-1.586	-1.486

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
-1.635	-1.884	-2.277	-2.047	-1.859	-2.315	-2.234	-2.093	-2.311	-2.923

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
-3.354	-3.511	-3.621	-3.797	-4.307	-4.856	-5.468	-5.915	-5.887	-6.672

* Für die Ausgleichsjahre 2017 und 2018 liegen bislang nur **vorläufige** Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen vor.

2.3 Wie groß ist der Beitrag Bayerns an der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (bitte seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (normiert in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, §§ 10 bis 11 MaßStG und § 11 FAG) sind den (horizontalen) Länderfinanzausgleich ergänzende (vertikale) Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder. Der Freistaat Bayern ist und war davon innerhalb des angefragten Zeitraums als Geberland bereits grundsätzlich nicht betroffen. Für das Ausgleichsjahr 1992, in welchem der Freistaat eine Nehmerposition innehatte, hat Bayern ausweislich der einschlägigen Ausgleichsabrechnungen ebenfalls keine Bundesergänzungszuweisungen erhalten.

3. Gesamtbelastung Bayerns durch den Länderfinanzausgleich:

3.1 Wie groß ist der gesamte Beitrag Bayerns am Länderfinanzausgleich (bitte umfassend auch die Beiträge aus den Fragen 2.1 bis 2.3 seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?

In der Gesamtschau von Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sind die Beiträge des Freistaates Bayern zum bundesstaatlichen Finanzausgleich für die Ausgleichsjahre 1995 bis 2018 in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

Hinsichtlich des Fehlens veröffentlichter Daten zum Umsatzsteuervorwegausgleich für die Ausgleichsjahre 1989 bis 1994 wird dabei auf die Antwort zu Frage 2.1, hinsichtlich der mangelnden Vergleichbarkeit der Angaben im Jahresverlauf aufgrund der zwischenzeitlichen Neuordnungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems auf die Antworten zu Fragen 2.1 und 2.2 sowie hinsichtlich der Irrelevanz der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für den Freistaat Bayern auf die Antwort zu Frage 2.3 verwiesen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

– = Geberposition

Beträge in Millionen Euro

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
-2.397	-2.722	-2.804	-2.810	-3.104	-3.550	-3.761	-3.606

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-3.230	-3.722	-3.940	-3.897	-4.239	-4.883	-5.015	-5.057

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
-5.316	-5.525	-6.093	-6.853	-7.549	-8.294	-8.298	-9.277

Differenzen zur Summe der Einzelaussage in den Antworten zu den Fragen 2.1 und 2.2 sind rundungsbedingt.

* Für die Ausgleichsjahre 2017 und 2018 liegen bislang nur **vorläufige** Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen vor.

3.2 Wie groß wäre der gesamte Beitrag Bayerns am Länderfinanzausgleich gewesen, wenn man seit 1989 die Regeln des 2020 einzuführenden Bund-Länder-Pakts rückwirkend angewendet hätte (bitte umfassend auch die Beiträge aus den Fragen 2.1 bis 2.3 seit 1989 jahresweise aufschlüsseln)?

Nachdem die derzeit geltenden einfachgesetzlichen Regelungen zur Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz mit Ablauf des 31.12.2019 regulär außer Kraft treten, ist für die Jahre ab 2020 eine Neuordnung des Finanzausgleichssystems von Bund und Ländern erforderlich. Zur Umsetzung der Neuordnung wurden umfassende Änderungen sowohl der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 107 GG als auch der einzelgesetzlichen Regelungen beschlossen, die mit Wirkung zum 01.01.2020 in Kraft treten.

Durch die Reform wird der Grundstein für ein künftig erheblich vereinfachtes und deutlich transparenteres Ausgleichssystem gelegt. So entfallen ab dem Ausgleichsjahr 2020 sowohl der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne in seiner aktuellen Ausgestaltung als auch der bisherige Umsatzsteuervorwegausgleich. Stattdessen werden Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern fortan ausschließlich durch Zu- oder Abschläge im Rahmen der horizontalen Umsatzsteuerverteilung ausgeglichen (neuer sogenannter Finanzkraftausgleich). Abgerundet wird dies durch die Aufstockung bestehender und die Einführung zusätzlicher ergänzender Bundesleistungen für Sonderbedarfe einzelner leistungsschwacher Länder. Durch die neue lineare Tarifgestaltung im Finanzkraftausgleich wird ab dem Ausgleichsjahr 2020 vor allem Bayern – als im derzeitigen Länderfinanzausgleich seit Jahren mit Abstand größtes Geberland – entlastet und die bisherige Dynamik im Ausgleichssystem abgeschwächt.

Eine (fiktive) vergleichende Anwendung der beschlossenen Reformparameter rückwirkend für die erfolgten Abrechnungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bezüglich der Ausgleichsjahre vor 2020 ist dabei jedoch nicht möglich:

Bereits die Ausgangslage ist eine komplett unterschiedliche: Während das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem in den angefragten Ausgleichsjahren 1989 und 1990 lediglich elf Bundesländer umfasste, wurden für die Ausgleichsjahre 1991 bis 1994 getrennte Finanzausgleichsberechnungen für die westdeutschen Länder einschließlich Westberlin auf der einen sowie die ostdeutschen Länder einschließlich Ostberlin auf der anderen Seite durchgeführt. Das Folge-Ausgleichssystem für die Jahre 1995 bis 2004 wiederum war geprägt von der anfänglich schwierigen Einbindung auch der ostdeutschen Länder in ein einheitliches bundesstaatliches Ausgleichssystem.

Zum anderen unterscheiden sich aber auch die Berechnungsparameter und Datengrundlagen der verschiedenen Finanzausgleichssysteme der Vergangenheit signifikant von den für die Ausgleichsjahre ab 2020 zu unterstellenden Rahmenbedingungen. Eine (fiktive) Anwendung der für die Zeit ab 2020 vereinbarten Reformparameter scheitert damit bereits an der fehlenden Vergleichbarkeit der verschiedenen Ausgleichssysteme.

So werden im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beispielsweise die bis einschließlich des Jahres 2019 gesondert aufgrund des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG) vom 05.09.2006, zuletzt geändert durch Art. 7 Gesetz vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2522), geleisteten Kompensationsmittel des Bundes für beendete Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen ab dem Ausgleichsjahr 2020 in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem überführt und die entsprechende Entlastung der Länder ab diesem Zeitpunkt durch Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung realisiert. Da ansonsten eine fälschliche Doppelberücksichtigung der entsprechenden Kompensationsleistungen auf verschiedenen Transferwegen unterstellt werden müsste, verbietet sich eine fiktive Anwendung der einschlägigen Modifikationen auf die Finanzausgleichsberechnungen der Vergangenheit.