

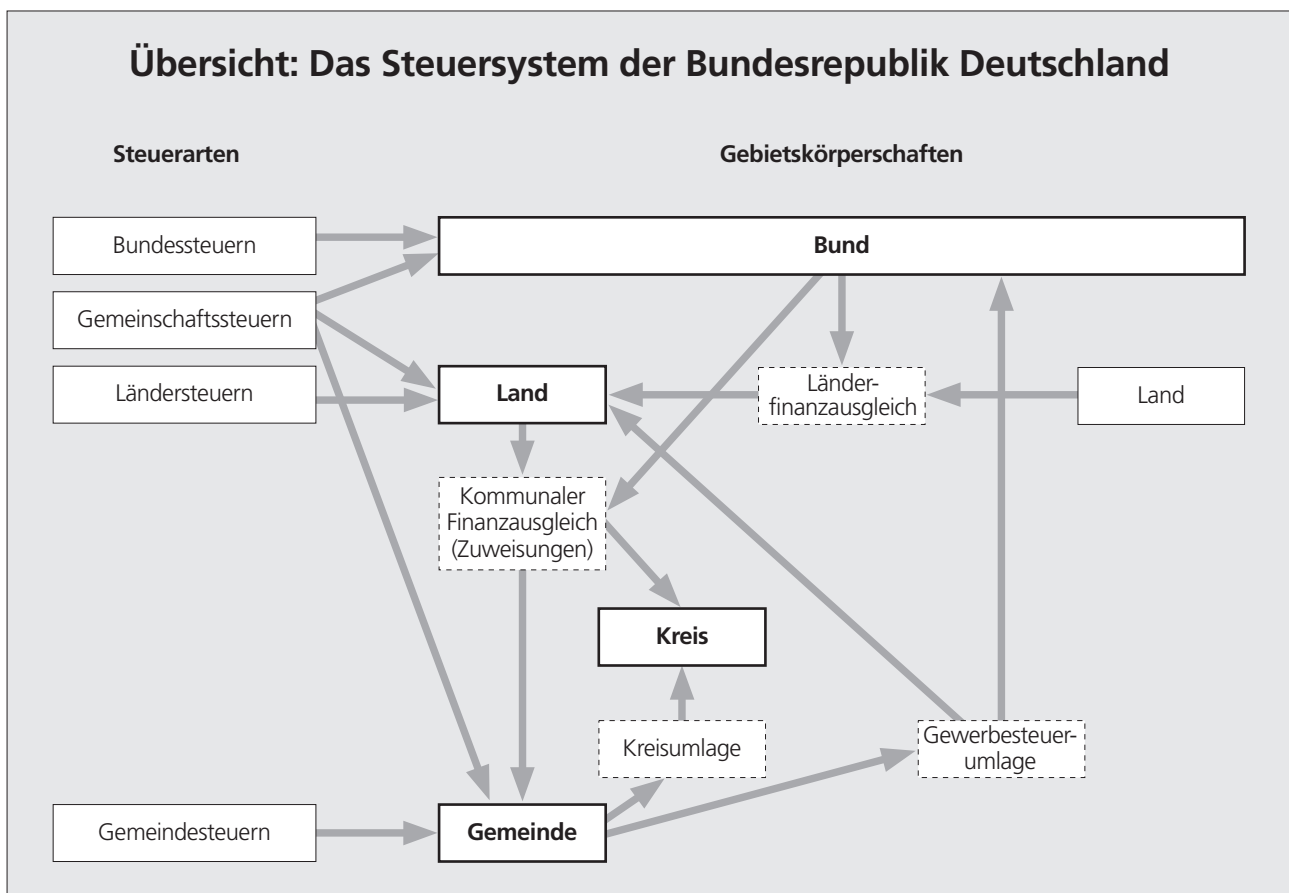
D-53170 Bonn  
Telefax 02 28/88 36 95

### 1. Einleitung, Überblick

Das Steuer- und Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland ist sehr komplex. Zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden bestehen eine Vielzahl von Finanzbeziehungen. Die Verteilung der Steuern sowie der Finanzausgleich werden in den **Art. 106 und 107 des Grundgesetzes (GG)** geregelt, weiterhin in den einzelnen Steuer- und **Finanzausgleichsgesetzen** des Bundes und der Länder. Zu den Steuern im weiteren Sinne sind auch die Einfuhr- und Ausfuhrabgaben (vgl. § 3 Abs. 3 Abgabenordnung) und steuerähnlichen Abgaben (wie z.B. die Spielbankenabgabe) zu zählen.

Bund, Länder und Gemeinden nehmen in der Bundesrepublik jeweils eigene Steuern ein. Drei der bedeutendsten Steuern – insgesamt über 70 % des Steueraufkommens – sind jedoch heute als sog. **Gemeinschaftsteuern** ausgestaltet: Sie werden zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. Nachdem die Gebietskörperschaften die ihnen zustehenden Steuern eingenommen haben, finden zwischen ihnen nachträgliche Umverteilungen statt. Die Instrumente dafür sind der **Länder-** und der **kommunale Finanzausgleich** (s.u.) sowie Umlagen. Die Steuern und die Finanzausgleichssysteme können daher nur zusammen betrachtet werden; man spricht vom Steuerverbund zwischen den Gebietskörperschaften.

Die Abbildung zeigt dieses System vereinfacht im Überblick, wobei die Darstellung der Übersichtlichkeit halber vereinfacht wurde. So wurden die Abführungen des Bundes an die EU nicht einbezogen. Die EU erhält das Aufkommen der Zölle und der Agrarabgaben sowie sog. Eigenmittel, die auf der Grundlage des Bruttosozialprodukts und des Umsatzsteueraufkommens



berechnet werden. Die EU zahlt jedoch auch an Gebietskörperschaften (Länder, Kreise und Gemeinden), insbesondere im Rahmen der Strukturförderung, daneben auch an Private, vor allem in der Landwirtschaft; rund ein Drittel der bundesdeutschen EU-Abführungen fließt so in das Bundesgebiet zurück.

Schließlich gibt es zwischen allen Gebietskörperschaften noch weitere Zahlungen z.B. aufgrund von Kostenerstattungen für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, Vermietung von Grundstücken etc.; auch diese Zahlungen wurden in der Übersicht weggelassen. Schließlich fehlen Sonderzahlungen an die neuen Länder wie z.B. der Fonds Deutsche Einheit.

## 2. Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder

### 2.1 Allgemeines

Das GG legt zunächst die Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung fest und belastet dann grundsätzlich den Aufgabenträger mit den Kosten (vgl. Art. 104 a GG). Diese Lastenverteilung setzt aber voraus, dass die zuständige Gebietskörperschaft über ein Mindestmaß an eigenen Einnahmen verfügt. Daraus folgt zwingend, dass das GG das Steueraufkommen auf Bund, Länder und Kommunen nach Maßgabe der Aufgabenbelastung verteilt. Dabei muss die Verteilung der Mittel an den Aufgaben ausgerichtet werden und nicht umgekehrt. Für eine solche Steueraufteilung bieten sich drei Möglichkeiten an:

#### a) Das Trennsystem

Dieses weist jeder Gebietskörperschaft bestimmte Steuern als eigene Einnahmequellen zu. Aus der Sicht der Selbstverwaltung bringt das Trennsystem finanzwirtschaftlich eine optimale Lösung, weil die Steuergläubiger weitgehend voneinander unabhängig sind. Die Nachteile liegen in der mangelnden Anpassungsmöglichkeit, wenn sich die Gewichtung der Aufgaben unter den Gebietskörperschaften und damit deren Finanzbedarf ändert und wenn sich im Lauf der Zeit die Steuereinnahmen unterschiedlich entwickeln. Dieses System erschwert auch eine einheitliche Konjunktur- und Finanzpolitik.

#### b) Das Verbundsystem

Hier werden alle Steuereinnahmen zentral erfasst, zu einer einheitlichen Finanzmasse zusammengefasst und dann schlüsselmäßig auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufgeteilt. Der Vorteil liegt in einer leichteren Anpassungsmöglichkeit der Steueraufteilung bei Veränderungen der Aufgabengewichtung, weil praktisch nur der Verteilungsschlüssel zahlenmäßig geändert werden muss. Außerdem vermeidet dieses System unterschiedliche Einnahmeentwicklungen zwischen den Beteiligten infolge auseinanderlaufenden Wachstums einzelner Steuern. Als erheblicher Nachteil erweist sich die Frage einer gerechten Aufteilung unter den einzelnen Gebietskörperschaften und die „Anonymität“ dieser „Steueranteile“.

#### c) Das Mischsystem

Es vereint die Vorzüge des Trenn- und Verbundsystems und vermeidet weitgehend deren Nachteile. Das Mischsystem wird der gegenwärtigen Verteilung der öffentlichen Aufgaben am besten gerecht, indem es die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern und die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen respektiert. Gleichzeitig ermöglicht es eine flexible Aufteilung der Steuereinnahmen. Die Zuweisung der Finanzmittel muss der Aufgabenverteilung folgen. Beim Mischsystem fließen bestimmte Steuern in einen gemeinsamen Topf (Steuerverbund) und werden dann unter den Gebietskörperschaften aufgeteilt; andere Steuern werden unmittelbar einem Aufgabenträger zugewiesen.

Das GG stellt die Finanzverfassung auf das Mischsystem ab. Vor allem das Finanzreformgesetz aus dem Jahre 1969 verstärkte die Verteilung der Steuern nach dem Verbundsystem wesentlich („großer Steuerverbund“). Die nach dem Steuerverbundsystem aufzuteilenden Steuern werden auch als Gemeinschaftssteuern bezeichnet; ihr Anteil beträgt mehr als zwei Drittel aller Steuereinnahmen (vgl. 1.). Das restliche Aufkommen weist das GG nach dem Trennsystem dem Bund, den Ländern und den Gemeinden (GV) als eigene Steuerquelle zu.

## 2.2 Bundessteuern, Gemeinschaftssteuern, Ländersteuern, Gemeindesteuern

### 2.2.1 Bundessteuern

Der Bund erhält laut Art. 106 Abs. 1 GG die **Zölle** sowie bestimmte **Verbrauchssteuern**, wovon die weitaus bedeutendste die **Mineralölsteuer** ist, gefolgt von der **Tabaksteuer**. Die **Kapitalverkehr-** und **Versicherungssteuern** sowie einige weitere **Abgaben** sind von geringerer Bedeutung. Dabei werden die Zölle und die EU-Abgaben an die EU abgeführt.

### 2.2.2 Gemeinschaftssteuern

Die Einkommensteuer (zu der auch die Lohnsteuer zählt), die Umsatz- (= Mehrwert-) und die Körperschaftsteuer sind Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG). Dabei sind die Gemeinden an der Einkommensteuer mit 15 % des Aufkommens an Lohnsteuer und an veranlagter Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens aus dem Zinsabschlag (Art. 105 Abs. 5 GG iVm § 1 Gemeindefinanzreformgesetz) beteiligt (vgl. **Wegbeschreibung Fi 30**). Das verbleibende Aufkommen der Einkommensteuer sowie die Körperschaftsteuer werden nach dem Grundgesetz zwischen Bund und Ländern hälftig aufgeteilt. Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund vorab 5,63 % zu. Vom verbleibenden Aufkommen stehen den Gemeinden 2,2 % zu (vgl. **Wegbeschreibung Fi 31**). Die verbleibenden Umsatzsteuereinnahmen werden nach Maßgabe des § 1 des Finanzausgleichsgesetzes – FAG – zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Einen Teil seiner Umsatzsteuereinnahmen führt der Bund an die EU ab.

Auf dem Umweg über den kommunalen Finanzausgleich (KFA) sind jedoch auch die Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern, genauer: an dem Anteil der Länder an diesen Steuern, beteiligt, da diese Einnahmen zu durchschnittlich etwa 20% in den kommunalen Finanzausgleich eingehen und so den Gemeinden zugute kommen.

### 2.2.3 Ländersteuern

Reine Ländersteuern sind die **Kraftfahrzeug-**, die **Erbchaftsteuer**, die **Biersteuer** und die **Spielbankabgabe** (Art. 106 Abs. 2 GG). Dabei spielt die Kfz-Steuer insofern eine besondere Rolle, als die meisten Länder die Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich an ihrem Aufkommen beteiligen. Dies begründet sich daraus, dass die Gemeinden einen bedeutenden Teil der Verkehrsfinanzierung leisten (Straßenbau, ÖPNV sowie Folgekosten des Verkehrs, z.B. im Umweltschutz).

### 2.2.4 Gemeindesteuern

Reine Gemeindesteuern (Art. 106 Abs. 6 GG) sind die **Gewerbe-** und die **Grundsteuer**, wobei jedoch ein Teil der Gewerbesteuer als Umlage an Bund und Land abgeführt werden muss (vgl. zu diesen Steuerarten die **Wegbeschreibungen Fi 5 und Fi 6**). Die bedeutendste kommunale Steuereinnahme ist jedoch der schon erwähnte Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Weiterhin können die Gemeinden die Hundesteuer und (sofern nicht durch die Landesgesetzgebung gehindert) weitere „örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern“ wie die **Jagd-, Fischerei-, Getränke-, Zweitwohnungssteuer** etc. (vgl. **Wegbeschreibung Fi 32**) erheben. Durch Landesgesetzgebung können einige dieser Steuern den Gemeindeverbänden, insbesondere den Kreisen, zugesprochen werden.

Die **Kreise** erhalten im Übrigen keine direkten Steuereinnahmen, sondern sind über die **Kreisumlage** an den Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen der Gemeinden, über den kommunalen Finanzausgleich an den Steuer- und Finanzausgleichseinnahmen der Länder beteiligt. (Zur Kreisumlage vgl. **Wegbeschreibung Fi 3**). Im Übrigen finanzieren sie sich – wie die Gemeinden auch – im Wesentlichen aus Gebühreneinnahmen und zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes und der Länder.

Zu den Rechtsgrundlagen der Gemeindefinanzierung vgl. auch die **Wegbeschreibungen Fi 1 und Fi 7**.

## 3. Finanzausgleich

### 3.1 Bund – Länder – Finanzausgleich

#### 3.1.1 Allgemeines

Da die Steuerverteilung überwiegend nach dem örtlichen Aufkommen vorgenommen wird, kommt es trotz des oben beschriebenen Verfahrens der Verteilung der Umsatzsteuer insbesondere bei den Ergänzungsanteilen angesichts der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer zu einer länderweise unterschiedlichen Finanzausstattung und damit zu einer Abstufung in sogenannte ärmere und reichere Bundesländer. Im **Länderfinanzausgleich (LFA)** erhalten die unter dem Durchschnitt aller Länder liegenden Bundesländer Ausgleichszuweisungen aus Ausgleichsbeträgen der über dem Länderdurchschnitt liegenden reicheren Länder.

Die Verpflichtung zum LFA folgt aus dem **bündischen Prinzip** des Einstehens füreinander. Das bündische Prinzip begründet seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Eine dieser Pflichten besteht nach dem GG darin, dass die finanzstärkeren Länder den schwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten haben. Die Pflichtbeziehung führt notwendigerweise zu einer gewissen **Beschränkung der finanziellen Selbstständigkeit der Länder**. Es würde indes gegen das bundesstaatliche Prinzip verstoßen, wenn der LFA die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächte oder zu einer **Nivellierung** der Länderfinanzen führte. Der LFA teilt die dem Bundesstaatsprinzip inwohnende **Spannungslage, die richtige Mitte zu finden zwischen Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder** auf der einen und der **solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung** für die Existenz und Eigenstaatlichkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite. Schlagwortartig lässt sich formulieren: **Im Zielkonflikt zwischen autonomer Verschiedenheit und solidargemeinschaftlicher Annäherung gilt das Gebot der Harmonisierung bei Einhaltung des Verbots gleichmacherischer Nivellierung.**

Ausgehend vom Autonomieprinzip hat sich der Ausgleichsprozess auf eine Angleichung hin zu bewegen, ohne dabei die finanziellen Spielräume völlig einzuebnen. Auf diese Weise erreicht der LFA, dass finanzschwächeren Ländern die finanziellen Voraussetzungen für ihre Eigenstaatlichkeit gewährleistet werden und verhindert, dass sie in ein Abhängigkeitsverhältnis zu finanzstärkeren Ländern oder zum Bund geraten. Wegen der Eigenstaatlichkeit der Länder und der damit verbundenen grundsätzlich finanziellen Eigenverantwortlichkeit muss bei allen Ländern das Bewusstsein aufrechterhalten bleiben, dass sich Leistung lohnt, der **Wille zur Selbsthilfe** nicht geschwächt und die **Fähigkeit zu Initiative und Leistungssteigerung** nicht beeinträchtigt wird. Dies lässt sich nur dadurch erreichen, wenn bestehende Unterschiede in der Finanzkraft **lediglich einander angenähert, nicht** aber vollständig **egalisiert** werden. Zu den bundesstaatlichen Aspekten treten **sozialstaatliche Gesichtspunkte** hinzu. Ein sozialer Bundesstaat, der seinen Bürgern in allen Gebietsteilen einigermaßen wertgleiche Lebensverhältnisse bieten soll, kann nicht zulassen, dass Umfang und Qualität der öffentlichen Verwaltungsleistungen je nach Finanzausstattung der einzelnen Länder Unterschiede aufweisen, welche nicht in der Sache selbst begründet sind. Der LFA soll die finanziellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass in allen Teilen des Bundesgebiets die öffentlichen Leistungen ein annähernd gleiches Versorgungsniveau bei Wahrung eines administrativen Pluralismus und regionaler Mannigfaltigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung erreichen können. Der LFA kann dabei nicht die Ursachen des Leistungsgefälles zwischen den Ländern korrigieren, sondern nur an den Symptomen kurieren. Er muss daher durch geeignete Entwicklungsmaßnahmen der regionalen Struktur- und Raumordnungspolitik ergänzt werden.

#### 3.1.2 Die Durchführung des Länderfinanzausgleichs

Art. 107 Abs. 2 GG setzt materielle Vorgaben für den Länderfinanzausgleich.

Nach Art. 107 Abs. 2 GG ist durch Gesetz sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen“ ausgeglichen wird. Damit soll erreicht werden, dass in allen Ländern je Kopf der Bevölkerung ein etwa gleiches Steueraufkommen erreicht wird und damit ein ähnliches Angebot an öffentlichen Leistungen erstellt werden kann. Dadurch soll die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 GG) erreicht werden. Insofern ist der Länderfinanzausgleich verfassungsrechtlich abgesichert.

Der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder wird in einem vierstufigen Verfahren angestrebt. Dazu zählen die Verteilung der Steuern auf Bund und Länder nach Art. 106 GG (vertikale Steuerverteilung), die Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern auf die einzelnen Länder nach Art. 107 Abs. 1 GG (horizontale Steuerverteilung), der Finanzausgleich unter den Ländern nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG (Länderfinanzausgleich) sowie die Zahlung von Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG.

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist im Finanzausgleichsgesetz – FAG – vom 23. Juni 1993 geregelt. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (Az.: 2/98, 3198, 1/99 und 2/99) ist dieses Gesetz bis Ende 2004 als Übergangsrecht anwendbar, wenn der Gesetzgeber bis spätestens 31. Dezember 2002 allgemeine Maßstäbe festlegt, welche die unbestimmten Begriffe im Steuer- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes konkretisierend ergänzen. Das Gesetz über die verfassungskonkretisierenden allgemeinen Maßstäbe für die Verteilung des Umsatztsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) wurde am 9. September 2001 erlassen. § 13 des Maßstäbengesetzes bestimmt, dass bis zum Inkrafttreten eines Finanzausgleichsgesetzes, das den Anforderungen des Maßstäbengesetzes entspricht, das FAG vom 23. Juni 1993 weiter anzuwenden ist; längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2004. Durch das Solidarpaketfortführungsgesetz – SFG – vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) wurde ein neues Finanzausgleichsgesetz erlassen, welches den Anforderungen des Maßstäbengesetzes entspricht. Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2005 in Kraft; gleichzeitig tritt zu diesem Zeitpunkt das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1993 außer Kraft.

### **3.2 Kommunalen Finanzausgleich**

Mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz leisten die Gemeinden untereinander keine Finanzausgleichszahlungen; der **kommunale Finanzausgleich** ist also – abgesehen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz – ein rein vertikaler. In den kommunalen Finanzausgleich (KFA) fließt zunächst (zwingend entspr. Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG) ein Anteil der Ländereinnahmen aus den Gemeinschaftsteuern. Der Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände an diesen Einnahmen wird vom Land im jeweiligen **Finanzausgleichsgesetz** (in einigen Ländern **Gemeindefinanzierungsgesetz**) festgelegt. Weiterhin werden in etlichen Bundesländern die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, der Kfz-Steuer und anderen Landessteuern in den KFA anteilig einbezogen. In einigen Ländern fließt sogar ein Anteil an den Ländereinnahmen aus der Gewerbesteuerumlage über den KFA an die Gemeinden zurück.

Auch der Bund leistet vereinzelt Zahlungen an die Gemeinden in Form zweckgebundener Zuweisungen z.B. im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, der Städtebauförderung etc. Auch diese Zahlungen können im weiteren Sinne zum KFA gerechnet werden.

Zum kommunalen Finanzausgleich siehe **Wegbeschreibung Fi 9**.

### **4. Schluss**

Das dargestellte komplexe System ist in einem langen historischen Prozess gewachsen. Es stellt nicht nur finanziell, sondern auch politisch ein fein austariertes Beziehungsnetz dar. So sind alle Reformbestrebungen dadurch erschwert, dass alle Gebietskörperschaften davon – oft in nur schwer berechenbarer Weise – betroffen sind, teils direkt und teils durch „automatische“ Auswirkungen auf die Umlage- und Finanzausgleichssysteme. Die oft gehörte Behauptung, das Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland sei das komplizierteste der Welt, gilt sicherlich nicht nur aus Sicht des einzelnen Steuerpflichtigen, sondern ebenso für die Gebietskörperschaften.