

Hubert Schulte

Bundesfinanzierung für Berlin – ein Patentrezept für den Finanzausgleich ab 2020?

Der Länderfinanzausgleich muss neu geregelt werden. Dabei schlagen vor allem die Zahlerländer vor, Berlin aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich herauszunehmen und durch den Bund direkt zu finanzieren. Der Autor hält eine solche Sonderregelung für nicht begründbar. Er sieht hier auch verfassungsrechtliche Probleme. Dass ein politischer Kompromiss dadurch leichter würde, hält er für unwahrscheinlich. Der Vorschlag würde das Ausgleichssystem zudem intransparenter und komplizierter machen.

Vor allem aus dem Kreis der Zahlerländer wird gefordert, die Zuweisungen der Länder an Berlin im Länderfinanzausgleich durch eine Bundesfinanzierung zu ersetzen.¹ Die Begründung: „Es ist nicht Aufgabe der Ländergemeinschaft und insbesondere Bayerns, die Bundeshauptstadt zu finanzieren.“² Die vermeintliche Attraktivität dieser Lösung für die Zahlerländer liegt auf der Hand: Ihre Beiträge im Länderfinanzausgleich würden reduziert, ohne die Empfängerländer zu belasten und damit deren Widerstand zu provozieren. So jedenfalls die Hoffnung der Zahlerländer.

Aber auch außerhalb von Bayern und Hessen befürworten manche eine Sonderregelung für Berlin als entscheidenden Hebel bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020.³ Sie sehen darin offenbar die Möglichkeit zu einem schnellen politischen Kompromiss, der es ersparen könnte, schwierige und langwierige Verhandlungen über die Details und Interessengegensätze des Ausgleichssystems führen zu müssen.

Ist eine solche Sonderregelung für Berlin aus der Hauptstadtfunction begründbar? Ist sie verfassungsrechtlich zulässig? Wie sind die finanziellen Auswirkungen? Ist ein politischer Konsens möglich?

1 Vgl. Ministerpräsident Seehofer am 29.7.2014, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article130668700/Zieht-Bayern-Klage-gegen-Finanzausgleich-zurueck.htm>; und den Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen vom 4.3.2013, S. 20. Dabei bezieht sich die Diskussion von Seiten der Zahlerländer vor allem auf die Stufe des „eigentlichen“ Finanzausgleichs unter den Ländern. Die vorgelagerte Umsatzsteuerverteilung und die nachgelagerten Bundesergänzungszuweisungen finden weniger Beachtung.

2 Ministerpräsident Seehofer, a.a.O.

3 Z.B. die Konferenz der Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktionen im Oktober 2012.

Fragwürdige Ausgangshypothese zur Abgeltung der Hauptstadtfunction

Der Vorschlag einer Sonderregelung für Berlin beruht auf der These, dass die hauptstadtbedingten Kosten nicht durch die Länder, sondern durch den Bund zu finanzieren seien. Diese Formel hat – für sich genommen – zunächst eine gewisse Eingängigkeit. Sie geht aber von der Behauptung aus, die Hauptstadtfunction werde ganz oder teilweise von den Ländern über den Länderfinanzausgleich finanziert. Das ist jedoch nicht zutreffend.

Denn Berlin erhält im Länderfinanzausgleich keine Zuweisungen zur Abgeltung seiner hauptstadtbedingten Ausgaben. Der Länderfinanzausgleich zielt ausschließlich auf den Ausgleich unterschiedlicher Einnahmen. Für Berlin werden dabei die gleichen Regeln angewendet wie für alle anderen Länder. Die absolute Höhe der Zuweisungen ergibt sich daher ausschließlich daraus, dass das deutlich unterdurchschnittliche Steueraufkommen pro Einwohner nach der Tarifformel des Länderfinanzausgleichs entsprechend der Einwohnerzahl aufgefüllt wird. Wie bei den anderen Stadtstaaten wird dabei die gewichtete Einwohnerzahl zugrundegelegt.

Hubert Schulte, Staatsrat a.D., war Mitarbeiter in den Verwaltungen des Bundes und mehrerer Länder, zuletzt als Staatssekretär bzw. Staatsrat in Berlin, Hamburg und Bremen.

Die Ausgabeseite des Berliner Haushalts spielt also bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs keine Rolle und zwar völlig unabhängig davon, ob es um „normale“ oder um hauptstadtbedingte Ausgaben geht. Soweit besondere Ausgabebelastungen der Bundeshauptstadt bestehen, werden sie schon jetzt vertraglich zwischen dem Bund und Berlin abgegolten. Die Bundesregierung führt dazu in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage aus: „Auch wird die Funktion Berlins als Bundeshauptstadt bereits jetzt auf der Grundlage eines Staatsvertrags durch Zuweisungen des Bundes ... abschließend abgegolten. Weitere Funktionen Berlins, die einen Sonderausgleich durch Zuweisungen des Bundes rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.“⁴⁴

Gelegentlich wird eingewendet, die Hauptstadtfunktion wirke sich auch auf der Einnahmeseite belastend aus: Berlin verliere durch die Rolle als Bundeshauptstadt Steuereinnahmen, weil der Bund als öffentliche Institution keine Unternehmensteuern zahle. Für diese „hauptstadtbedingte Einnahmeschwäche“ müsse möglicherweise eine Abgeltung durch den Bund – und damit Entlastung des Länderfinanzausgleichs – erfolgen. Dies unterstellt aber, dass in Berlin ohne die Hauptstadtfunktion andere Unternehmen mit entsprechender Steuerkraft angesiedelt wären. Das scheint wenig realistisch; insgesamt dürfte Berlin von der Hauptstadtfunktion über die Lohn- und Einkommensteuerzahlungen der Bundesbediensteten mit Wohnsitz in Berlin und die höhere Einwohnerzahl im Finanzausgleich auf der Einnahmeseite eher profitieren.

Im Ergebnis wird deutlich, dass die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich an Berlin nicht der Finanzierung der Hauptstadtfunktion dienen. Insofern kann logisch auch kein entsprechender Teil des Länderfinanzausgleichs als „hauptstadtbedingt“ herausgelöst und seine Finanzierung an den Bund übertragen werden. Der Ausgleich für Hauptstadtfunktionen erfolgt bilateral durch den Bund und deckt – wie die Antwort des Bundes zeigt – ein begrenztes Volumen ab, das auch nicht beliebig veränderbar ist.

Umfang der Zahlungsverpflichtungen als Argument?

Eine Sonderregelung für Berlin wird weiterhin mit der absoluten Höhe der Zuweisungen zum Länderfinanzausgleich an Berlin begründet. Es könne nicht sein, dass auf Berlin mit über 3 Mrd. Euro rund 40% des gesamten Finanzausgleichsvolumens entfallen. Damit werde das Ausgleichssystem gewissermaßen „gesprengt“.

⁴⁴ Antwort vom 6.9.2013, Bundestagsdrucksache, Nr. 17/14712, S. 29 f.

Tabelle 1
**Beiträge (-) und Zuweisungen (+) bei Umsatzsteuer-
verteilung und Länderfinanzausgleich 2013**

	Umsatz- steuer- ausgleich	Länder- finanzaus- gleich	Summe horizontale Umvertei- lung	Summe je Einwohner
	in Mio. Euro			in Euro
Flächenländer West				
Nordrhein- Westfalen	-2370	693	-1677	-96
Bayern	-1786	-4320	-6106	-487
Baden- Württemberg	-1508	-2429	-3937	-371
Niedersachsen	319	106	425	55
Hessen	-857	-1711	-2568	-426
Rheinland-Pfalz	-326	243	-83	-21
Schleswig-Holstein	-150	169	19	7
Saarland	173	138	311	314
Flächenländer Ost				
Sachsen	2348	1002	3350	829
Sachsen-Anhalt	1297	563	1860	827
Thüringen	1275	547	1822	842
Brandenburg	957	521	1478	604
Mecklenburg- Vorpommern	920	464	1384	867
Stadtstaaten				
Berlin	-70	3338	3268	+713 ^a /+963 ^b
Bremen	26	589	615	+696 ^a /+940 ^b
Hamburg	-248	87	-161	-68 ^a /-92 ^b
Länder insgesamt	+/- 7316	+/- 8459	+/- 15 775	
davon Flächen- länder Ost	6797	3097	9894	792

^a Auf Basis der mit der Einwohnerwertung von 135% gewichteten Einwohnerzahl. Die gewichtete Einwohnerzahl der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt bleibt hier unberücksichtigt, weil sie sich nur auf die Gemeindesteuerkraft bezieht und auf die Berechnung der Beträge je Einwohner nur geringe Auswirkungen hätte.
^b Auf Basis der ungewichteten Einwohnerzahl.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse seit 1995; eigene Berechnungen.

Dabei wird außer Acht gelassen, dass aus finanzwirtschaftlicher Sicht der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern in zwei verschiedenen Stufen des Ausgleichssystems erfolgt, nämlich bei der Umsatzsteuerverteilung und beim Länderfinanzausgleich. 2013 wurden bei der Umsatzsteuerverteilung 7,32 Mrd. Euro zwischen den

Ländern umverteilt,⁵ beim Länderfinanzausgleich 8,46 Mrd. Euro,⁶ zusammengenommen in beiden Stufen also 15,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1).

Da in der Stufe der Umsatzsteuerverteilung für die Stadtstaaten keine Einwohnerwertung besteht, war Berlin dort 2013 mit 70 Mio. Euro sogar „Zahler“. Netto erhielt Berlin danach – wenn man die beiden horizontalen Ausgleichsstufen zusammennimmt – 3,268 Mrd. Euro. Insofern entfallen auf Berlin nur rund 20% des Gesamtvolumens der beiden horizontalen Ausgleichsstufen (und nicht etwa 40%). Aus Tabelle 1 ergibt sich auch, dass in dieser Betrachtung Berlin nicht der größte Empfänger ist: An erster Stelle bei den horizontalen Ausgleichsleistungen stand 2013 Sachsen mit 3,35 Mrd. Euro.

Der Vergleich von Ländern mit unterschiedlichen Einwohnerzahlen erfordert, die Beträge in Relation zur Einwohnerzahl des jeweiligen Landes zu setzen. Deshalb sind in Tabelle 1 auch die Beträge je Einwohner aufgeführt. Aufschlussreich ist der Vergleich Berlins mit den neuen Ländern: 2013 erhielt Berlin pro Einwohner 963 Euro, während es bei den ostdeutschen Flächenländern im Durchschnitt 792 Euro waren. Legt man die gewichtete Einwohnerzahl für den Stadtstaat zugrunde, liegt Berlin mit 713 Euro sogar unter den Beträgen der ostdeutschen Flächenländer. Insgesamt erreichen die Leistungen für Berlin im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern damit keine überraschende Dimension.

Wenn demnach die absolute Höhe der Leistungen oder die Höhe der Leistungen je Einwohner an Berlin das zentrale Argument für eine Sonderstellung Berlins sein sollen, müsste die Frage in gleicher Weise für Sachsen oder für alle neuen Länder gestellt werden. Das wäre aber offensichtlich absurd, weil das Ausgleichssystem dann hinter den Stand des Jahres 1995 mit der Einbeziehung der neuen Länder zurückfallen würde.

Gibt es andere Gründe für eine Sonderstellung Berlins?

Lassen sich eine Sonderstellung Berlins und eine Bundesfinanzierung möglicherweise mit besonderen wirtschaftlichen und finanziellen Problemlagen begründen? Diese müssten sich von Problemen in den anderen Ländern deutlich unterscheiden und wegen ihrer Besonderheit ein spezifisches Eintreten des Bundes erforderlich machen.

5 Vom Bundesfinanzministerium ermittelt im Vergleich zu einer reinen Verteilung nach Einwohnern, vgl. Bundesministerium der Finanzen: Länderfinanzausgleich, Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 1995 (Stand: Januar 2014), Abschnitt b) Tab. 3.2.

6 Ebenda, Abschnitt d).

Tabelle 2
Wirtschafts- und Finanzkraft Berlins im Ländervergleich 2013

	Bruttoinlandsprodukt		Steueraufkommen ¹	
	in Euro je Einwohner	in % des Ø der Länder insgesamt	in Euro je Einwohner	in % des Ø der Länder insgesamt
Flächenländer West	35 347	104,10	1802	108,00
Flächenländer Ost	24 012	70,70	937	56,10
Bremen	43 658	128,50	1467	87,90
Hamburg	56 080	165,10	2462	147,60
Berlin	32 169	94,70	1531	91,80
Länder insgesamt	33 971	100,00	1668	100,00
<hr/>				
Flächenländer Ost in % der Flächenländer West	67,90		52,00	
<hr/>				
Berlin in % von Hamburg	57,40		62,20	
Berlin in % von Bremen	73,70		104,40	

¹ Steuern der Länder nach dem Aufkommen in Abgrenzung Länderfinanzausgleich ohne Umsatzsteuer.

Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen mit Einwohnerzahl zum 30.6.2013.

Tatsächlich hat Berlin in seiner Wirtschaftskraft und in seiner Steuerkraft nach wie vor einen erheblichen Rückstand. Das regionale BIP je Einwohner lag 2013 im Vergleich zu Hamburg nur bei 57,4% und im Vergleich zu Bremen bei 73,7% (vgl. Tabelle 2). Diese Abstände in der Wirtschaftskraft sind aber im Vergleich zur Situation in den ostdeutschen Flächenländern nicht außergewöhnlich groß. Die ostdeutschen Flächenländer lagen in ihrer Wirtschaftskraft auch nur bei 67,9% der westdeutschen Flächenländer.

Ähnlich sieht es bei dem – finanzausgleichsrelevanten – Steueraufkommen aus: Berlin erreicht auch hier nur 62,2% des Hamburger Niveaus, liegt damit aber sogar leicht vor Bremen. Die neuen Länder erreichen jedoch nur 52% der westdeutschen Flächenländer.

Wenn man aus dem Rückstand bei der Wirtschafts- und Finanzkraft demnach eine Sonderregelung für Berlin ableiten wollte, dann würden auch diese Argumente noch sehr viel stärker für die ostdeutschen Flächenländer gelten.

Problematische Effekte aus der Einwohnerwertung?

Die Befürworter einer Sonderregelung verweisen darauf, dass die hohen Leistungen an Berlin wesentlich durch die

Höhe der Einwohnerwertung von 135% bedingt seien. Die hohe Einwohnerzahl Berlins führe in Verbindung mit dieser Einwohnerwertung zu einem unverhältnismäßig großen finanziellen Vorteil. Ein stadtstaatlicher Mehrbedarf steige nicht proportional zur Einwohnerzahl an.⁷ Deshalb wird in Frage gestellt, ob für Berlin die gleiche Einwohnerwertung wie für die anderen Staatstaaten sachgerecht sei oder nicht nur ein „Sockel“ abzugelten sei.

Die Zuweisungen an Berlin fallen im Vergleich zu den anderen neuen Ländern nicht aus dem Rahmen, wenn Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich gemeinsam betrachtet werden. Darüber hinaus wird verkannt, dass die Einwohnerwertung vom Bundesverfassungsgericht gerade als das geeignete Instrument gesehen wird, die Stadtstaaten mit den Flächenländern vergleichbar zu machen. Sie ist geboten, um die strukturelle Eigenart Berlins als Stadtstaat zu berücksichtigen. Zur Frage einer unterschiedlichen Einwohnerwertung für Berlin ist auf die Überprüfung der Einwohnerwertung im Jahr 2001 durch das sogenannte BBR-Gutachten hinzuweisen.⁸ Dort wurden für jeden einzelnen Stadtstaat Bandbreiten für die Höhe der Einwohnerwertung abgeleitet. Dabei weicht die Bandbreite für Berlin kaum von den Werten für die anderen Stadtstaaten ab.⁹

Die Einwohnerwertung in Höhe von 135% ist daher auch für Berlin begründet und führt zu keinem ungerechtfertigten Vorteil. Insofern können auch die angeblichen problematischen Effekte der Einwohnerwertung nicht zur Begründung einer Sonderregelung für Berlin herangezogen werden.

Die Notwendigkeit einer Sonderregelung für Berlin mit einer Finanzierung durch den Bund wird wechselnd und in einer diffusen Vermischung mit der Hauptstadtfunktion, der besonderen Höhe der Zuweisungen und Effekten der Einwohnerwertung begründet. Die Überprüfung zeigt, dass keines der Einzelargumente für sich genommen tragfähig ist. Auch die Kombination aller – jeweils für sich unzutreffenden – Einzelargumente kann zu keinem anderen Ergebnis führen.

7 Vgl. Normenkontrollantrag von Bayern und Hessen, a.a.O., S. 62 f.

8 M. Eltges, M. Zarth, P. Jakubowski, E. Bergmann: Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 2001 (veröffentlicht 2002 in der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 72).

9 Ebenda, S. 98. Eine Aktualisierung dieser Werte würde nach Einschätzung von J. Ragnitz (Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland, Bonn 2014, S. 18) auch nicht zu wesentlich veränderten Ergebnissen führen.

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

An welche konkrete Sonderregelung für Berlin die Befürworter denken, ist bisher unklar geblieben. Ob es aber um ein Ausscheiden Berlins aus dem Finanzausgleich, um direkte Transfers des Bundes zur Entlastung der Zahlerländer oder die Veränderung/den Wegfall der Einwohnerwertung für Berlin geht: In jedem Fall ist nicht zu erkennen, wie denn eine solche Regelung im Rahmen der geltenden Finanzverfassung erfolgen könnte.

Durch das Grundgesetz ist die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern abschließend geregelt. Der Bund darf Länder- und Gemeindeaufgaben nur in bestimmten Ausnahmefällen finanzieren. Die Möglichkeit zum Ausgleich von Sonderbelastungen aus Bundeseinrichtungen nach Art. 106 Abs. 8 GG haben der Bund und Berlin durch den Hauptstadtstaatsvertrag bereits genutzt und ausgeschöpft. Der Weg der Bundesergänzungszuweisungen ist hier ebenfalls verstellt: Dabei geht es gemäß Art. 107 Abs. 2 GG nur um Mittel zur „ergänzenden Deckung“ des „allgemeinen Finanzbedarfs“, nicht aber um eine Ersetzung des Länderfinanzausgleichs.¹⁰ Auch Sonderbundesergänzungszuweisungen kommen nicht in Betracht, weil es sich im Fall Berlins nicht um Sonderbedarfe, sondern um allgemeine Finanzierungsbedarfe handeln würde. Häde¹¹ kommt zu dem Ergebnis, dass eine Bundesfinanzierung Berlins mit dem geltenden Verfassungsrecht nicht vereinbar sei.

Das Bundesfinanzministerium hat auf die Frage, ob die Übernahme der Finanzierung der Funktionen Berlins durch den Bund mit einer Abschaffung der Einwohnerwertung verfassungsrechtlich zulässig sei, festgestellt: „Darüber hinaus folgt aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Ländern (BVerfGE 72, 330, 415). Eine Streichung der Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich lediglich für das Land Berlin würde hiergegen verstoßen.“¹²

Die Verfassung lässt nicht zu, die rechtliche Stellung im Finanzausgleichssystem vom verfassungsrechtlichen Status eines Landes zu trennen. Selbst eine entsprechende Änderung der Verfassung ist ausgeschlossen: Da es keinen sachlichen Grund für die unterschiedliche

10 Vgl. dazu auch die Antwort der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache, Nr. 18/2309, S. 32 f.

11 Vgl. U. Häde: Berlin als Bundesdistrikt?, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 2, S. 77 f.

12 Antwort vom 6.9.2013, Bundestagsdrucksache, Nr. 17/14712, S. 29 f.

Behandlung Berlins gibt, wären das föderative Gleichbehandlungsgebot und Art. 79 GG verletzt.¹³

Auch eine Veränderung des Status von Berlin in Richtung auf einen „Bundesdistrikt“ widerspräche Art. 79 GG, wonach Grundgesetzänderungen, die die Gliederung des Bundes in Länder aufheben, unzulässig sind. Eine so weitgehende Statusveränderung für Berlin mit allen ihren Konsequenzen für das bundesstaatliche Gefüge hat aber auch bisher niemand gefordert.

Anscheinend suchen die Befürworter einer Sonderregelung nach fragwürdigen Umwegen, mit denen sie die verfassungsrechtlichen Barrieren umgehen können. Berlin könnte weiter am Länderfinanzausgleich teilnehmen und der Bund soll mit direkten Zahlungen in den horizontalen Finanzausgleich die Zahlerländer entlasten. Solche vertikalen Finanzströme zur Entlastung einzelner Zahlerländer im horizontalen Ausgleichssystem scheiden aber aus. Die Vermischung von horizontalen und vertikalen Ausgleichselementen widerspricht einem Kernelement der bundesstaatlichen Finanzverfassung, nämlich der in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten grundlegenden Stufenfolge der „Verteilung des Finanzaufkommens“. Das Gericht spricht von einem Gefüge, dessen einzelne Stufen „nicht funktional ausgewechselt oder übersprungen werden können“.¹⁴ Dabei wird sorgfältig zwischen horizontalen und vertikalen Elementen unterschieden.

Finanzielle Auswirkungen

Unabhängig von den nicht überwindbaren verfassungsrechtlichen Hürden: Die finanziellen Folgen von Sonderregelungen für Berlin sind je nach Ausgestaltung nicht so, wie es sich die Befürworter erhoffen. So würde sich z.B. bei einem Ausscheiden Berlins aus dem Finanzausgleich die finanzielle Entlastung durch den Bund im Ergebnis relativ gleichmäßig auf die Länder verteilen. Die Entlastungen wären nicht wesentlich anders, wenn Berlin weiter am Finanzausgleich teilnähme und der Bund den Umsatzsteueranteil für die Ländergesamtheit entsprechend erhöhte. Man fragt sich, weshalb die Befürworter dann überhaupt diesen komplizierten und verfassungsrecht-

lich unzulässigen Weg gehen wollen. Auch Kuntze¹⁵ hatte schon darauf hingewiesen, dass die Zahlerländer in bestimmten Konstellationen durch ein Ausscheiden Berlins aus dem Länderfinanzausgleich sogar verlieren könnten. Insofern ist dieser Weg nicht einmal geeignet, die von den Klageländern geforderten finanziellen Verbesserungen für ihre Haushalte zu erreichen.

Soweit Berlin weiter am Finanzausgleich teilnehmen soll und eine unmittelbare Entlastung der Zahlerländer durch Zuweisungen des Bundes angestrebt wird: Unabhängig von den verfassungsrechtlichen Fragen wären diese Zuweisungen – jedenfalls auf mittlere Sicht – durch die Ländergesamtheit über den Umsatzsteueranteil zu refinanzieren. Im Ergebnis würden die finanzschwachen Länder die Entlastung der Zahlerländer finanzieren; der Abstand in der Finanzausstattung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern nach allen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs würde sich deutlich vergrößern. Insofern wäre die Berlin-Diskussion nur ein Vehikel, um die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs zu verringern. Diese Zielrichtung sollte von den Zahlerländern dann aber auch offen angesprochen werden.

In der Gesamtperspektive einer Neuregelung ab 2020 ist entscheidend, dass die Beträge, die an dieser Stelle unter der Überschrift „Sonderregelung für Berlin“ zur Entlastung der Zahlerländer eingesetzt würden, bei der Lösung anderer Probleme im Rahmen eines Gesamtpakets für 2020 fehlen würden. Das sind vor allem die Verschuldung von Ländern und Gemeinden und die Höhe und Dynamik der kommunalen Sozialausgaben.

Konsensfähigkeit bei den Stadtstaaten und den Empfängerländern?

Von zentraler Bedeutung ist zunächst, ob eine Sonderregelung für Berlin aus Berliner Sicht, aber auch aus gesamtstaatlicher Sicht sinnvolle Zukunftsperspektiven eröffnet. Während Berlin bisher als eines von 16 Ländern gleichberechtigt an der Entwicklung von Länderpositionen mitwirkt und gemeinsam mit den anderen Ländern gegenüber dem Bund auftritt, würde das Land bei einem Ausscheiden aus dem Finanzausgleich zukünftig in ein bilaterales Verhältnis zum Bund geraten und nicht mehr als Teil der Ländergesamtheit agieren und wahrgenommen.

13 Zum föderativen Gleichbehandlungsgebot vgl. P. Selmer, L. Hummel: Das „föderative Gleichbehandlungsgebot“ in der bundesstaatlichen Finanz- und Haushaltsverfassung, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, S. 385 ff.

14 BVerfGE 72, 330 (383).

15 M. Kuntze: Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 3, S. 170 ff.; die Autorin geht dabei davon aus, dass zusätzliche Bundesmittel durch eine Reduzierung des Länderanteils an der Umsatzsteuer finanziert werden müssten. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch A. Eck, F. Rösel, J. Steinbrecher: Bundesgebiet Berlin statt Länderfinanzausgleich – ein finanzieller Bumerang für die Geberländer, in: Ifo Dresden berichtet, Nr. 1/2014, S. 27 ff.

Die anderen Länder würden sich nicht mehr als verantwortlich ansehen, die Interessen des Landes Berlin in der Positionierung der Ländergesamtheit zu berücksichtigen. Dies wäre auch ein Schritt zurück in die Zeit vor der deutschen Einheit, als Berlin nicht am Länderfinanzausgleich teilnahm und im Bundesrat nur über eine beratende Stimme verfügte. Es ist nicht verwunderlich, dass der Berliner Senat sich nachdrücklich gegen solche Sonderregelungen ausspricht.¹⁶ Andere Sonderregelungen, bei denen Berlin im Finanzausgleich verbliebe, würden diese Problematik nicht sofort und in der gleichen Schärfe mit sich bringen, würden in der Tendenz aber eine Sonderrolle unter den Ländern und ein bilaterales Verhältnis zum Bund befördern.

Gegenüber den Stadtstaaten Bremen und Hamburg sind die Vorschläge der Zahlerländer anscheinend auch ein taktisches Angebot. Zwischen den Zeilen wird suggeriert: Bei einer Streichung der Einwohnerwertung für Berlin, einem Ausscheiden Berlins aus dem Finanzausgleich oder einer anderen Sonderregelung werde ein Hauptkritikpunkt im gegenwärtigen System ausgeräumt und damit die Einwohnerwertung für die anderen beiden Stadtstaaten gesichert. Allerdings haben die süddeutschen Länder schon gegen die Einwohnerwertung geklagt, als Berlin noch gar nicht am Länderfinanzausgleich teilnahm. Daher müssen Bremen und Hamburg damit rechnen, dass unabhängig vom Berlin-Thema schon in wenigen Jahren wieder eine Klage gegen die Einwohnerwertung erhoben werden könnte. Dies zeigt auch die aktuelle Klage von Bayern und Hessen gegen die 2001 einvernehmlich getroffene Regelung.

Insofern werden Bremen und Hamburg eine Neuregelung vor allem daran messen müssen, was sie für die eigene verfassungsrechtliche Position bedeutet. Nach der derzeitigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Einwohnerwertung der Stadtstaaten rechtlich fest fundiert.¹⁷ Sobald aber für den Stadtstaat Berlin andere Lösungswege gewählt werden, bieten sich unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung materielle Ansatzpunkte für neue Klagen. Statt einer Befriedung des Finanzausgleichs würde der Keim für neue Auseinandersetzungen gelegt. Es ist nicht zu erwarten, dass die

16 Vgl. O.V.: So kämpft der Senat gegen den Sonderstatus als „Berlin D.C.“, in: Berliner Morgenpost vom 10.8.2014, <http://www.morgenpost.de/berlin/article131080133/So-kaempft-der-Senat-gegen-den-Sonderstatus-als-Berlin-D-C.html>.

17 Vgl. dazu die Stellungnahmen von S. Koriath für zehn Länder und J. Wieland für Bremen im anhängigen Normenkontrollverfahren zu den Anträgen von Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht unter http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/fm/index.jsp?&pid=69586 und https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2014-03-27_Drs-18-1336_d05ae.pdf.

Stadtstaaten Bremen und Hamburg dieses Risiko eingehen werden.

Aus der Klage Bayerns und Hessens und den öffentlichen Äußerungen ist im Übrigen zu erkennen, dass die geforderte Sonderregelung für Berlin Teil eines Gesamtkonzepts ist, das gegen die finanzschwachen Länder insgesamt und auf ein verändertes Leitbild des Finanzausgleichs gerichtet ist. Insofern ist auch nicht zu erwarten, dass die im Forum Finanzausgleich zusammengeschlossenen Empfängerländer einer derartigen Regelung zustimmen könnten. Das gilt gerade für eine direkte Besserstellung der Zahlerländer durch Bundeszuweisungen, die von den Empfängerländern zu refinanzieren wären.

Einfachheit und Transparenz

Viele Kritiker des Finanzausgleichs beklagen die angeblich mangelnde Transparenz und die Kompliziertheit des geltenden Finanzausgleichs. So heißt es in der Klage von Bayern und Hessen: „Kritik verdienen aber auch die Fülle an überkomplizierten, zudem je andersartig differenzierenden Sonderregelungen und der dabei erkennbare Kompromisscharakter nicht weniger Detailvorschriften, der in erheblichem Umfang eher tagespolitischen Interessen als übergreifenden Maßstäben geschuldet sein dürfte. Der Gesetzgeber trägt mit diesen Abweichungen und Modifikationen ausschlaggebend zur Unübersichtlichkeit des Gesamtsystems bei.“¹⁸

Völlig unabhängig davon, wie eine Regelung für Berlin im Einzelnen ausgestaltet werden würde, wäre diese Kritik dann erst recht angebracht. Es würde sich tatsächlich um eine „Sonderregelung“ handeln, die „übergreifenden Maßstäben“ nicht gerecht wird und zur „Unübersichtlichkeit des Gesamtsystems“ beiträgt. Gerade diejenigen, die die Komplizierung und Intransparenz des Finanzausgleichs beklagen, würden ein System erzeugen, das noch einmal deutlich komplizierter und intransparenter wäre als das geltende Ausgleichssystem.

Zusammenfassung

Die Forderung nach einer Bundesfinanzierung für Berlin an Stelle der horizontalen Finanzierung durch die Länder wird vor allem mit den Hauptstadtaufgaben, dem Umfang der Zuweisungen an Berlin und den Wirkungen der Einwohnerwertung begründet.

Die Überprüfung zeigt, dass diese Argumente nicht belastbar sind:

18 Normenkontrollantrag Bayern und Hessen, a.a.O., S. 85.

- Im derzeitigen Länderfinanzausgleich werden die Hauptstadtfunktionen gar nicht berücksichtigt.
- Die Leistungen an Berlin sind im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern nicht außerordentlich hoch, wenn man die beiden horizontalen Umverteilungsstufen (Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich) finanzwirtschaftlich gemeinsam betrachtet. In der absoluten Höhe dieser horizontalen Ausgleichsleistungen lag Berlin 2013 sogar hinter Sachsen; die Höhe pro Einwohner unterscheidet sich nicht grundsätzlich von den ostdeutschen Flächenländern. Auch der Rückstand in der Wirtschafts- und Finanzkraft ist nicht so außergewöhnlich, dass er eine Sonderstellung gegenüber den neuen Ländern rechtfertigen könnte.
- Schließlich ist die Höhe der Einwohnerwertung auch für Berlin gutachterlich und gesetzgeberisch überprüft worden. Wenn es um die Eigenschaft als Stadtstaat und die Einwohnerwertung geht, muss eine Gleichbehandlung mit Bremen und Hamburg gewährleistet sein.

Damit fehlt schon im Ausgangspunkt eine tragfähige Begründung für eine Sonderstellung Berlins. Darüber hinaus wären solche Sonderlösungen für Berlin auch verfassungsrechtlich, finanzwirtschaftlich und politisch fragwürdig und nicht konsensfähig:

- Eine Sonderregelung für Berlin ist im Rahmen der geltenden Finanzverfassung nicht zulässig. Selbst einer Verfassungsänderung sind durch Artikel 79 GG enge Grenzen gesetzt.
- Die Bundesmittel, die für eine – sachlich nicht gerechtfertigte¹⁹ – Entlastung der Zahlerländer eingesetzt würden, stünden nicht mehr zu Verfügung, um andere dringende Probleme im Rahmen eines Gesamtpakets für 2020 zu lösen. Das sind vor allem die Verschuldung

19 Vgl. dazu H. Schulte: Sind die Zahlerländer überfordert?, in: M. Junkerheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, S. 381 ff.

von Ländern und Gemeinden und die Höhe und Dynamik der kommunalen Sozialausgaben.

- Berlin könnte in seiner Stellung und seinen Handlungsmöglichkeiten im bundesstaatlichen Gefüge erheblich geschwächt werden. Bundeszuweisungen für Berlin statt gleichberechtigter Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich wären auch ein Schritt zurück in den Status vor der deutschen Einheit.
- Eine Sonderregelung für Berlin dürfte aus Sicht der Stadtstaaten Bremen und Hamburg nicht akzeptabel sein, weil sie die Diskussion über die Einwohnerwertung nicht „befriedet“, sondern neue und zusätzliche verfassungsrechtliche Risiken aufwirft.
- Aus Sicht der anderen Empfängerländer wird der Vorschlag kaum Unterstützung finden, zumal er Bestandteil eines Gesamtkonzepts ist, das das Leitbild eines solidarischen und aufgabenangemessenen Finanzausgleichs mit dem Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse durch ein Konzept ersetzen will, das deutlich größere Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder in Kauf nimmt.
- Der Vorschlag führt zu Intransparenz und einer Komplizierung des Ausgleichssystems.

Im Gesamtergebnis ist eine Bundesfinanzierung für Berlin kein Patentrezept für eine schnelle Regelung des Finanzausgleichs ab 2020. Der Gesetzgeber wird sich in einer mühsamen und kontroversen Debatte mit den Zielen und der Ausgestaltung des bundesstaatlichen Ausgleichssystems beschäftigen müssen. Dabei wird nach Auffassung des Verfassers am Ende ein System stehen (müssen), das die Kernelemente des gegenwärtigen Ausgleichssystems mit einigen Korrekturen beibehält. Größere Veränderungen müssen außerhalb des Länderfinanzausgleichs erfolgen. Das sind vorrangig Lösungen für die Altschuldenproblematik und für die Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern bei den dynamisch wachsenden Sozialausgaben.

Title: *Federal Grants to Berlin – A Formula for Success in Reforming the Financial Equalisation System?*

Abstract: *The federal states Bavaria and Hesse have demanded a change in the system of financial equalisation among the German federal states. One of their demands is that Berlin, as the German capital, should not receive payments from the fiscally strong federal states but rather directly from the federal government. But there are no strong arguments for such a regulation, and it would be contradictory to the constitutional rules on public finance. Moreover, there are additional objections both from a financial and a political point of view which indicate that the proposal by Bavaria and Hesse will not be successful.*

JEL Classification: H72, H73, H77