

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1351

**Die Stellung Berlins
im föderalen Finanzausgleich**

Von

Moritz Maier



Duncker & Humblot · Berlin

MORITZ MAIER

Die Stellung Berlins
im föderalen Finanzausgleich

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1351

Die Stellung Berlins im föderalen Finanzausgleich

Von

Moritz Maier



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung
des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT

Der Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin
hat diese Arbeit im Jahr 2016
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15192-9 (Print)
ISBN 978-3-428-55192-7 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85192-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität zu Berlin im Jahr 2016 als Inaugural-Dissertation angenommen und für den „Justizpreis Berlin-Brandenburg – Carl Gottlieb Svarez 2017“ vorgeschlagen (eine Entscheidung über die Preisvergabe lag zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch nicht vor). Sie soll einen Beitrag zur Verwissenschaftlichung und Lösungsfindung der finanzausgleichsrechtlichen „Berlin-Frage“ leisten. Die gefundenen Erkenntnisse über die Stellung des Landes Berlin im föderalen Finanzausgleich erscheinen vor allem angesichts der Verfassungs- und Gesetzesänderungen des vergangenen Jahres, die in einer Vorausschau auf die Neuregelungen des föderalen Finanzausgleichs ab 2020 berücksichtigt werden konnten, sowohl aus Berliner als auch aus bundesdeutscher Sicht von besonderer Wichtigkeit.

Mein Dank gilt meinen Eltern und meiner Familie, die mich seit jeher bedingungslos und voller Liebe unterstützen. Die Entstehung dieser Arbeit haben sie zu jeder Zeit mit großem Vertrauen, Zuversicht und ebenso viel Humor und Anteilnahme begleitet und gefördert.

Zugleich danke ich der Klosterschule Lichtental in Baden-Baden und dem Windeck-Gymnasium Bühl mit ihren Rektoren und ihrer Lehrerschaft, die mich mit Pragmatismus und ohne Zögern zu einer Zeit in den Regelschulbetrieb aufnahmen, in der noch niemand von „Inklusion“ gesprochen hat. Auch diesbezüglich gilt ein besonderer Dank meinen Eltern, die dieses Ziel mit großem Einsatz verfolgten und für die es hierzu nie eine Alternative gab.

Des Weiteren möchte ich mich bei Herrn Siegfried Streit bedanken, dem seit zwischenzeitlich mehr als fünf Jahren kein Aufwand zu groß ist, mir meine alltägliche Freiheit und Lebensqualität zu sichern.

Darüber hinaus gebührt mein Dank der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie hat mich während meiner gesamten Studien- und Promotionszeit begleitet und insbesondere zu einer Promotion mit tiefgehendem wissenschaftlichem Anspruch ermutigt. Ohne ihre ideelle und finanzielle Förderung wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

Der Humboldt-Universität zu Berlin und ihrer Professorenschaft, aber auch den wissenschaftlichen Mitarbeitern danke ich für die fundierte rechtswissenschaftliche Ausbildung, die ich erhalten durfte. Stellvertretend seien

Herr Univ.-Prof. em. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis und Herr Univ.-Prof. Dr. Alexander Blankenagel genannt, die mein besonderes Interesse am Öffentlichen Recht von Beginn an erkannt und gefördert haben.

Herrn Univ.-Prof. Dr. Helge Sodan danke ich für die Zweitkorrektur. Sein besonderes Interesse sowohl an meiner Dissertation als auch an meiner mündlichen Promotionsleistung zum Thema „Verfassungsrechtliche Aspekte der Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens“ war für mich jederzeit spürbar und ehrt mich sehr.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Univ.-Prof. Dr. Markus Heintzen, der sich ohne mich persönlich zu kennen bereit erklärte, die Betreuung meines Promotionsvorhabens zu übernehmen. Hierbei gestand er mir einen hohen Grad an akademischer Freiheit zu. Gleichzeitig waren mir seine regelmäßigen und äußerst zeitnahen Anregungen und Feedbacks zu dem jeweils Geschriebenen eine große Hilfe und wichtige Richtschnur. Es ist mir ein Bedürfnis, dem großen Vertrauen, das mir mein Doktorvater von Anfang an entgegengebracht hat, auch in meiner zukünftigen wissenschaftlichen und beruflichen Tätigkeit gerecht zu werden.

Berlin, im Mai 2017

Moritz Maier

Inhaltsverzeichnis

Einführung	23
-------------------------	----

Teil I

Analyse der Stellung Berlins im föderalen Finanzausgleich	25
--	----

A. Finanzausgleichssystem und Land Berlin als zentrale Gegenstände der Analyse	27
B. Steuerertragszuteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit	30
I. Systematik des Grundgesetzes	30
II. Vertikale Umsatzsteuerzuteilung	32
1. Bedeutung und Staatspraxis der vertikalen Umsatzsteuerzuteilung ..	32
2. Zuteilungsverfahren	33
a) Deckungsquotenverfahren	34
b) Alternative Zuteilungsverfahren	35
aa) Deckungslückenverfahren	35
(1) Berechnungsmethode	35
(2) Herleitung und Erklärung	35
(3) Beurteilung	36
bb) Bewertung und Angleichung	39
(1) Vorgehensweise	39
(2) Herleitung und Erklärung	39
(3) Beurteilung	41
3. Einnahmen und Ausgaben	42
4. Politische Verhandlungen und gesetzgeberische Kreativität	44
a) Zusammenschluss der Länder	44
b) Vorabzüge und Festbeträge	45
5. Revisionsanspruch	46
a) Anspruchsinhaber Land Berlin	46
b) Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt	47
c) Praktische Relevanz und Folgen	48
6. Fazit	49
III. Zuteilung weiterer Steuerarten und -anteile	49
1. Landessteuern	49
2. Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	50
3. Gemeindesteuern und Gemeindeanteile	50

IV. Zusammenfassende Gesamtwürdigung des primären vertikalen Finanzausgleiches	51
C. Ertragshoheiten des Landes Berlin	52
I. Systematik des Grundgesetzes	52
II. Steuerzuteilung nach dem örtlichen Aufkommen	53
1. Rechtslage	53
2. Örtliches Aufkommen als Zuteilungsmaßstab	53
3. Erträge aus Landessteuern	55
a) Grunderwerbsteuer	55
aa) Besteuerungsregelungen	55
bb) Ausgestaltung durch und Wirkung für das Land Berlin	57
(1) Generierung von Mehreinnahmen	57
(2) Grunderwerbsteuerliche Mehreinnahmen im Finanzausgleich	58
cc) Ausgleichsrechtliche Bewertung im Hinblick auf das Land Berlin	60
b) Erbschaftsteuer	61
c) Weitere landessteuerliche Erträge	62
aa) Feuerschutzsteuer	63
bb) Rennwettsteuer auf Pferderennen	64
cc) Spielbankabgabe	64
d) Vergangene Landessteuern	65
e) Fazit	66
4. Landesanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	66
a) Einkommensteuer	67
b) Körperschaftsteuer	68
c) Verwirklichung des Örtlichkeitsprinzips	68
5. Abgrenzung und Zerlegung	69
a) Gegenstand und Zweck der Abgrenzung und Zerlegung	69
b) Zerlegungsfolgen für das Land Berlin	70
aa) Lohnsteuerzerlegung	71
(1) Verfassungsrechtliche Bewertung des Wohnsitzprinzips	71
(2) Kombination verschiedener Zuteilungsprinzipien bei der Lohnsteuerzerlegung	72
bb) Körperschaftsteuerzerlegung	74
cc) Kapitalertragsteuerzerlegung	76
c) Einflussmöglichkeiten des Landes Berlin auf die Zerlegung ...	77
d) Fazit	77
III. Umsatzsteuerzuteilung nach dem Einwohnerprinzip	78
1. Einwohnerprinzip in der Systematik der Steuerertragszuteilung ...	79
a) Bedarfsorientierte Zuteilung	79
b) Ausdruck der regionalen Steuerkraft	79

2. Wirkung des Einwohnerprinzips auf das Land Berlin	80
a) Finanzwissenschaftliche Erkenntnisse	80
b) Vergleich mit alternativen Zuteilungsprinzipien	82
aa) Bruttoinlandsproduktprinzip	82
bb) Orientierung an ausgewählten Konsumarten	83
cc) Horizontales Deckungsquoten- beziehungsweise Deckungs- lückenverfahren	84
3. Fazit	85
IV. Land Berlin als Einheitsgemeinde	85
1. Rechtslage	86
2. Ertragreiche Gemeindesteuern	86
a) Gewerbesteuer	87
aa) Gewerbesteuer im Land Berlin	87
bb) Kommunale Steueraufbringungskraft	88
cc) Höhe des Berliner Hebesatzes	89
b) Grundsteuern	91
aa) Grundsteuern im Land Berlin	92
bb) Grundstücksbewertung im Ostteil des Landes Berlin	93
c) Fazit	94
3. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	95
4. Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer	97
a) Anteil an der Einkommensteuer	98
b) Anteil an der Umsatzsteuer	98
5. Berlininterne Verteilung	101
a) Rechtsstellung der Berliner Bezirke	101
b) Aufgabenverteilung zwischen dem Land Berlin und seinen Be- zirken	102
c) Finanzielle Ausstattung der Bezirke	104
aa) Zuweisung von Globalsummen an die Bezirke des Landes Berlin	104
bb) Weiterleitung von Anteilen und kommunaler Finanzaus- gleich in den Flächenländern	105
cc) Vergleich des kommunalen Finanzsystems mit der Zuwei- sung von Globalsummen	106
6. Gesamtbehandlung des Landes Berlin als Einheitsgemeinde	108
V. Umsatzsteuervorausgleich	109
1. Umsatzsteuervorausgleich als primäre Ertragszuteilung	109
2. Steuereinnahmen- und Steuerkraftvergleich	110
a) Vergleichsmodalitäten von Steuereinnahmen und Steuerkraft zur Bemessung des Umsatzsteuervorausgleichs	110
b) Steuerkraft der Grunderwerbsteuer bei der Bemessung des Um- satzsteuervorausgleichs	111
aa) Berechnung der Steuerkraft	111

bb)	Kritik an der Steuerkraftermittlung nach § 7 Abs. 1 FAG . .	112
cc)	Analyse der Wirkung des Steuersatzes auf die Steuerkraftermittlung und ausgleichsrechtliche Bewertung	113
dd)	Finanzielle Auswirkungen der derzeitigen grunderwerbsteuerlichen Steuerkraftermittlung im Umsatzsteuervorausgleich auf das Land Berlin	117
ee)	Bewertung der grunderwerbsteuerlichen Steuerkraftermittlung im Hinblick auf das Land Berlin	118
c)	Gewerbsteuerumlage als weitere zur Bemessung des Umsatzsteuervorausgleichs zu berücksichtigende Landeseinnahme	118
aa)	Einbeziehung der Gewerbsteuerumlage in die Bemessung des Umsatzsteuervorausgleichs	119
bb)	Ausgestaltung der Gewerbsteuerumlage	119
cc)	Berechnung der Gewerbsteuerumlage des Landes Berlin bei der Ermittlung der Ergänzungsberechtigung	120
dd)	Beurteilung der fiktiven Berücksichtigung der Gewerbsteuerumlage für das Land Berlin	121
d)	Landessteuerausstattung des Landes Berlin innerhalb der Bemessung des Umsatzsteuervorausgleichs	123
3.	Ausgleichsumfang des Umsatzsteuervorausgleichs	123
4.	Würdigung des Umsatzsteuervorausgleichs	124
VI.	Zusammenfassende Gesamtwürdigung des primären horizontalen Finanzausgleiches	125
D.	Länderfinanzausgleich	127
I.	Systematik des Grundgesetzes	127
II.	Einfachgesetzliche Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichsmechanismus	128
III.	Justiziabilität des Länderfinanzausgleichs	129
IV.	Berechnungsgrundlagen	131
1.	Finanzkraft als Gegenstand des Länderfinanzausgleichs	131
a)	Rechtslage	131
b)	Umfang der bei der Finanzkraftermittlung berücksichtigten Einnahmen	132
aa)	Ausgleichstheoretische Annäherung an den Finanzkraftbegriff	132
bb)	Von der Finanzkraftermittlung auszuschließende Einnahmekategorien der Länder	134
cc)	Anrechnung und Nichtanrechnung konkreter Einnahmearten in der Finanzkraftermittlung	137
(1)	Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers bei der Finanzkraftbestimmung	137
(2)	Steuereinnahmen	139
(3)	Bergrechtliche Förderabgabe als Maßstab weiterer nichtsteuerlicher Einnahmearten	141

(4) Verwaltungseinnahmen	142
(a) Einnahmen aus Konzessionsabgaben	143
(aa) Verfassungsgerichtliche Erwägungen	143
(bb) Normierungsbedürfnis der Konzessionsabgaben im Hinblick auf das Land Berlin	144
(b) Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, insbesondere aus Unternehmensbeteiligungen	148
(aa) Einnahmen aus Unternehmensbeteiligungen für das Land Berlin im Ländervergleich	148
(bb) Normierung erwerbswirtschaftlicher Einnahmen	149
(c) Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen	153
(aa) Ausgleichstheoretische Konkretisierung der Gebühren- und Beitragsdefinition	153
(bb) Kostendeckungsprinzip als Ausschlusskriterium bei der Finanzkraftermittlung	154
(cc) Gewinnerträge aus Gebühren und Beiträgen im Land Berlin	156
(d) Einnahmen aus Geldstrafen und Geldbußen sowie Gerichts- und Verwaltungskosten	160
(e) Einnahmen aus Kapitalzinsen	161
(f) Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Vermögensveräußerungen	164
(5) Würdigung der Finanzkraftermittlung nach den §§ 7 und 8 FAG im Hinblick auf das Land Berlin	166
c) Steuerkraftzahlen der Grunderwerbsteuer, Grundsteuern und Gewerbesteuer	167
d) Pauschale Kürzung der Gemeindeeinnahmen	170
aa) Wirkung der pauschalen Kürzung der Gemeindeeinnahmen	170
bb) Bewertung der Schlechterstellung des Landes Berlin	171
(1) Grundsatz der vollen Einbeziehung	172
(2) Äquivalenz der Gewerbesteuer- und Grundsteuereinnahmen und kommunalen Ausgaben	173
(3) Teilungsbedingte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	177
2. Stadtstaatenwertung als Bedarfsberücksichtigung	179
a) Rechtslage und Einordnung der Einwohnerwertung	179
b) Wirkung der Stadtstaatenwertung	180
c) Einbeziehung des Landes Berlin in den die Stadtstaatenwertung rechtfertigenden Großstadtvergleich	182
aa) Verfassungsgerichtliche Initiierung eines Großstadtvergleichs und Festsetzung der Gewichtungsfaktoren	182
bb) Methodik des Großstadtvergleichs	183
cc) Bewertung der Übertragung des einheitlichen Ergebnisses des Großstadtvergleichs auf das Land Berlin	187

(1) Ausgangsthese einer erhöhten Finanzkraft von Stadtstaaten	188
(2) Ausstrahlungseffekte der Stadtstaaten auf die angrenzenden Flächenländer	189
(3) Zurechnung von Hauptstadtfunktionen als staatliche Leistungen	194
dd) Würdigung der Einbeziehung des Landes Berlin in den Großstadtvergleich	195
d) Einflussnahme des Landes Berlin in Bezug auf die Stadtstaatenwertung	196
aa) Zweitwohnungsteuer und Begrüßungsgeld für Studierende .	196
bb) Klage des Landes Berlin gegen die Ergebnisse des Zensus 2011	198
V. Ausgleichsumfang	199
1. Rechtslage	199
2. Wirkung der Ausgleichsbemessungsregelungen auf das Land Berlin	200
3. Obere verfassungsrechtliche Begrenzung des Ausgleichsumfangs	202
a) Verfassungsgerichtliche Verbote eines zu hohen Ausgleichsumfangs	202
b) Einhaltung der verfassungsrechtlichen Obergrenzen	203
4. Weitere Aspekte des Ausgleichsumfangs im Hinblick auf das Land Berlin und ihre rechtliche Relevanz	205
a) Verhältnis zum Ausgleichsumfang des Umsatzsteuervorausgleichs	205
b) Entwicklung des Ausgleichsvolumens	207
c) Ausgabenpolitik des Landes Berlin	208
5. Würdigung des Ausgleichsumfangs	210
VI. Zusammenfassende Gesamtwürdigung des sekundären horizontalen Finanzausgleiches	211
E. Finanzbeziehung des Bundes mit dem Land Berlin	213
I. Systematik des Grundgesetzes	213
II. Bundesergänzungszuweisungen	216
1. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	216
a) Rechtslage und mangelnde Eigenständigkeit der konkretisierenden Ausgestaltung der Leistungsschwäche	216
b) Wirkung allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen auf das Land Berlin im Ländervergleich	219
c) Nivellierungsverbot bezüglich der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen	220
aa) Anwendung des Nivellierungsverbots im sekundären vertikalen Finanzausgleich	220
bb) Überprüfung des Nivellierungsverbots anhand des Verhältnisses von finaler Finanzkraft und Ausgleichsmesszahl	221

cc)	Berücksichtigung der finanziellen Stellung der leistungsstarken Länder durch Anpassung der Ausgleichsmesszahl.	222
dd)	Gleichbehandlungsgebot bei der Angleichung der Verhältnisse von finaler Finanzkraftmesszahl und finaler Ausgleichsmesszahl	224
ee)	Einhaltung des Abstandgebots im Rahmen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen	225
d)	Umfang des Zuweisungsvolumens der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen	226
e)	Würdigung der Stellung des Landes Berlin im Rahmen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen	226
2.	Teilungsbedingte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	228
a)	Rechtslage und ausgleichstheoretische Bewertung	228
b)	Relativierung des Nivellierungsverbots und Gesamtvolumen der teilungsbedingten Sonderbedarfszuweisungen	229
c)	Verteilungsschlüssel der teilungsbedingten Sonderbedarfszuweisungen	232
d)	Verwendungsnachweise der teilungsbedingten Sonderbedarfszuweisungen des Landes Berlin	235
aa)	Vorgaben für die Verwendungsnachweisrechnungen und mit ihnen einhergehende ausgleichssystematische Implikationen	235
(1)	Verwendungsrechnung für eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen als Bestandteil des Kriteriums 1	236
(2)	Verwendungsrechnung für den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzausstattung als weiterer Teil des Kriteriums 1	237
(3)	Verwendungsrechnung für den überproportionalen Investitionsüberschuss als Kriterium 2	239
(4)	Bezifferung der Reduzierung der teilungsbedingten Infrastrukturlücke als Kriterium 3	240
bb)	Verwendungsnachweise in den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ des Landes Berlin	240
(1)	Eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen des Landes Berlin	241
(2)	Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzausstattung des Landes Berlin durch teilungsbedingte Sonderbedarfszuweisungen	245
(3)	Eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionsausgaben des Landes Berlin im Vergleich mit dem Land Hamburg.	247
(4)	Reduzierung der teilungsbedingten Infrastrukturlücke des Landes Berlin	248
e)	Würdigung des Umfangs und der Verteilung von teilungsbedingten Sonderbedarfszuweisungen im Hinblick auf das Land Berlin	249

3. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten aus struktureller Arbeitslosigkeit	251
4. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung	252
a) Ausschluss des Landes Hamburg aus dem Empfängerkreis	252
b) Einhaltung der Benennungs- und Begründungspflicht	254
c) Einordnung der überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung als politische Entscheidung	255
d) Sachgerechtigkeit von Sonderbedarfszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung im Hinblick auf das Land Berlin	257
5. Sonder-Bundesergänzungszuweisungen wegen einer extremen Haushaltsnotlage	259
a) Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in 2006	259
aa) Verfassungssystematische Einordnung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen wegen einer extremen Haushaltsnotlage	260
bb) Kriterien für das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage nach dem Berlin-Urteil	261
cc) Nichtvorliegen einer extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin nach dem Berlin-Urteil	262
dd) Kein faktischer Ausschluss der Gewährung weiterer sanierungsbezogener Sonderzuweisungen durch das Berlin-Urteil	262
b) Konsolidierungshilfen als Fortsetzung der sanierungsbezogenen Sonderzuweisungen	263
aa) Konsolidierungshilfen für das Land Berlin	264
(1) Empfängerkreis und Höhe der Konsolidierungshilfen im Hinblick auf das Land Berlin	264
(2) Einhaltung der Konsolidierungspflichten durch das Land Berlin	265
bb) Finanzierung der Konsolidierungshilfen	266
cc) Rückgewinnung der legislativen Einschätzungsbefugnis durch Art. 143d Abs. 2 GG im Hinblick auf das Land Berlin	267
III. Hauptstadtfinanzierung und Kulturförderung	269
1. Inhalte der Hauptstadtverträge und Zusatzvereinbarungen zwischen dem Bund und dem Land Berlin	270
2. Deckung der vertraglich vereinbarten Zwecke durch die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel	271
3. Verfassungsmäßigkeit und Sachgerechtigkeit der Hauptstadtfinanzierung und Kulturförderung	272
a) Sonderlastenausgleich gemäß Art. 106 Abs. 8 GG	272
b) Kulturförderung als gesamtstaatliche Repräsentationsaufgabe des Bundes gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 2 GG	274

c) Sonderzuweisungen wegen einer extremen Haushaltsnotlage gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG	277
4. Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Stellung Berlins im föderalen Finanzausgleich	278
IV. Zusammenfassende Gesamtwürdigung des sekundären vertikalen Finanzausgleiches einschließlich der Hauptstadtfinanzierung	279
F. Zentrale Ergebnisse der Analyse der Stellung Berlins im föderalen Finanzausgleich	281

Teil 2

**Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs
im Hinblick auf das Land Berlin**

285

A. Notwendigkeit und Leitlinien einer Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs	287
B. Ausgleichstheoretische und ausgleichssystematische Grundsatzfragen der Neuausrichtung des föderalen Finanzausgleichs	289
I. Föderale Aufgabenverteilung und ausführungsbezogenes Konnexitätsprinzip der Finanzverfassung	289
II. Umfang und Verortung der Bedarfsberücksichtigung im föderalen Finanzausgleich	292
III. Berücksichtigung von Strukturschwächen einzelner Länder	293
IV. Steuerautonomie und Anreizstrukturen	294
V. Haushaltsfinanzierung vor dem Hintergrund der Schuldenbremse	295
C. Auseinandersetzung mit für die Stellung des Landes Berlin relevanten Neuordnungsvorschlägen	297
I. Anpassung der vertikalen Umsatzsteuerzuteilung an den Bund und die Ländergesamtheit	297
II. Ansätze zur Umgestaltung der Ertragshoheiten der Länder	299
1. Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen über die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer auf die Länder	300
2. Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs in der Form des Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Hs. 2 GG	303
III. Horizontal ausgleichende Elemente im zukünftigen Finanzausgleichssystem	304
1. Verortung des horizontal ausgleichenden Elements im zukünftigen Finanzausgleichssystem	305
2. Ausgleichskriterien des umsatzsteuerbezogenen Ausgleichsmechanismus	307
a) Ressourcenorientierung als Alternative zum Vergleich der Finanzausstattungen	307
b) Umfang der berücksichtigten Einnahmen	308
c) Einbeziehungsumfang der gemeindlichen Einnahmen	309
d) Stadtstaatenwertung	310

IV.	Neuordnungsvorschläge im Bereich der sekundären vertikalen Finanzbeziehung zwischen Bund und Ländern	311
1.	Erhöhung des Volumens der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen	311
2.	Fortführung alter und Einführung neuer Formen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	312
a)	Fortführung der Sonderbedarfszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung	313
b)	Fortführung der Sonderbedarfszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit	314
c)	Einführung von Sonderbedarfszuweisungen zum Ausgleich einer unterproportionalen Gemeindefinanzausstattung	314
d)	Einführung von Sonderbedarfszuweisungen zur Forschungsförderung	316
e)	Einführung von Sonderbedarfszuweisungen wegen des demografischen Wandels	316
3.	Weitergehende Konsolidierung von Landeshaushalten und Umgang mit finanziellen Notständen	317
4.	Übertragung der gesamten Finanzierungsverantwortung des Landes Berlin auf den Bund	319
V.	Würdigung der erörterten Neuordnungsvorschläge im Hinblick auf das Land Berlin	320
D.	Eigener Ansatz zur Neuordnung des Finanzausgleichsystems im Hinblick auf das Land Berlin	323
I.	Anpassung des Revisionsanspruchs der vertikalen Umsatzsteuerzuteilung an die Staatspraxis	323
II.	Neugestaltung des horizontalen Ausgleichselements	324
1.	Umsatzsteuer als Bezugspunkt der Verortung und Begrenzung des horizontalen Ausgleichs	324
2.	Modifizierter Finanzausstattungsvergleich als Ausgleichskriterium	327
a)	Finanzkraftbemessung	327
b)	Bemessung der Ausgleichsmesszahl	328
aa)	Individualisierung der Stadtstaatenwertung	328
bb)	Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Länder	329
cc)	Berücksichtigung von Sonderbedarfen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung	330
dd)	Berücksichtigung von Sonderbedarfen wegen struktureller Arbeitslosigkeit	331
3.	Ausgestaltung des Ausgleichstarifs	331
III.	Anpassung des sekundären vertikalen Ausgleichs an das vorgeschlagene horizontale Ausgleichselement	332
IV.	Einfügung des eigenen Ansatzes zur Neuordnung des Finanzausgleichsystems in das derzeitige Finanzverfassungsrecht	333

E. Zentrale Erkenntnisse bezüglich der Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs im Hinblick auf das Land Berlin	335
Schlussbemerkung	338
Literaturverzeichnis	339
Anhänge	349
Sachregister	447

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1:	Beispielsrechnungen zum Deckungsquoten- und Deckungslückenverfahren	351
Anhang 2:	Steuereinnahmen des Landes Berlin 2014	353
Anhang 3:	Steuersätze der Grunderwerbsteuer nach Ländern	355
Anhang 4:	Bemessungsgrundlagen der Grunderwerbsteuer im Ländervergleich	356
Anhang 5:	Feuerschutzsteuererträge des Landes Berlin im Ländervergleich ..	357
Anhang 6:	Finanzausgleichsrechnung 2014	358
Anhang 7:	Einpendlerstatistik der Länder 2014	361
Anhang 8:	Umsatzsteuerzuteilung nach dem Bruttoinlandsproduktprinzip	362
Anhang 9:	Übersicht Finanzausgleichsergebnisse 2014	366
Anhang 10:	Steuerkraft der Grunderwerbsteuer	368
Anhang 11:	Berechnung der fiktiven Gewerbesteuerumlage an das Land Berlin	372
Anhang 12:	Beispielsrechnung Ausgleichszuweisungen	373
Anhang 13:	Gruppierungsübersicht des Landes Berlin	378
Anhang 14:	Emailverkehr bzgl. Gruppierungsübersicht mit SenVerw. für Finanzen	396
Anhang 15:	Emailverkehr bzgl. Gruppierungsübersicht mit Bayerischem Staatsministerium der Finanzen	398
Anhang 16:	Einnahmen aus Konzessionsabgaben des Landes Berlin im Ländervergleich	400
Anhang 17:	Einnahmen aus Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin im Ländervergleich	402
Anhang 18:	Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen des Landes Berlin im Ländervergleich	404
Anhang 19:	Emailverkehr bzgl. des haushaltstechnischen Ausweises von Unternehmensbeteiligungen mit SenVerw. für Finanzen	406
Anhang 20:	Zinseinnahmen des Landes Berlin im Ländervergleich	408
Anhang 21:	Wirkung der Kürzung gemeindlicher Einnahmen auf die Ausgleichszuweisungen	410
Anhang 22:	Wirkung der Einwohnerwertung	415

Anhang 23: Finanzwissenschaftliche Gutachten zum Großstadtvergleich	419
Anhang 24: Modellrechnung zur Wirkung einer Einwohnerzahlerhöhung	421
Anhang 25: Relation zwischen Finanzausstattung und Ausgleichsintensität . . .	425
Anhang 26: Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2014	426
Anhang 27: Übersicht Bundesergänzungszuweisungen 2014	429
Anhang 28: Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen 2014	430
Anhang 29: Beispielsrechnung allgemeine Bundesergänzungszuweisungen . . .	434
Anhang 30: Teilungsbedingte Sonderbedarfszuweisungen 2014	436
Anhang 31: Sonderbedarfszuweisungen für Kosten politischer Führung im Pro- Kopf-Vergleich	445
Anhang 32: Obergrenze des vorgeschlagenen horizontalen Ausgleichselements	446

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz/Absätze
AH	Abgeordnetenhaus von Berlin
Alt.	Alternativfall
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BBergG	Bundesberggesetz
BerlBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BerlVerfGH	Berliner Verfassungsgerichtshof
BetrKV	Betriebskostenverordnung
BewG	Bewertungsgesetz
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKartA	Bundeskartellamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesmeldegesetz
BoKo	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVR	Bundesverfassungsrichter <i>m/w</i>
BWB	Berliner Wasserbetriebe
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Einf.	Einführung

Einl.	Einleitung
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
f./ff.	folgende <i>sing./plur.</i>
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FeuerschStG	Feuerschutzsteuergesetz
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
grds.	grundsätzlich
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GVBl. Bln.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
h. M.	herrschende Meinung
HbFöd	Handbuch Föderalismus
HbkommWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hs.	Halbsatz
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
k.A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KAV	Konzessionsabgabenverordnung für Strom und Gas
Kennz.	Kennzahl(en)
KommR	Kommunalrecht
KonsHilfG	Konsolidierungshilfengesetz
KraftStKompG	Kraftfahrzeugsteuer-Kompensation-Gesetz
krit.	kritisch
KStG	Körperschaftsteuergesetz
lfde.	laufende
LHO Bln	Landeshaushaltsordnung Berlin
lit.	littera (lat.: Buchstabe)
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MaßstG	Maßstäbengesetz

Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer(n)
o. Fn.	obige Fußnote
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesezt
Rn.	Randnummer(n)
S.	Seite(n)
SenVerw.	Senatsverwaltung
SpBG	Spielbankengesetz des Landes Berlin
std. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tz.	Textzeichen
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
ÜnStG Bln	Übernachtungsteuergesetz Berlin
v. a.	vor allem
VGebO Bln	Verwaltungsgebührenordnung Berlin
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkungen
VvB	Verfassung von Berlin
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WD	Zeitschrift Wirtschaftsdienst
ZerlG	Zerlegungsgesetz

Einführung

Das Land Berlin besitzt nicht allein als Bundeshauptstadt und politisches Zentrum Deutschlands eine erhebliche gesamtstaatliche Bedeutung. Mit 3,5 Mio. Einwohnern ist Berlin mit weitem Abstand vor Hamburg die größte Stadt Deutschlands und kann als Deutschlands einzige Weltmetropole gesehen werden. Hiermit verbunden ist dem Land Berlin eine führende Rolle in Kunst, Kultur und Sport zuzusprechen. Es bildet einen Anziehungspunkt für Touristen aus Deutschland, Europa und der ganzen Welt und kann jährlich steigende Einwohnerzahlen verbuchen.

Umso stärker erscheint vor diesem Hintergrund der Kontrast zu der Stellung, die das Land Berlin im Rahmen der föderalen Finanzbeziehungen einnimmt. Als größtes Empfängerland von Finanzausweisungen sowohl von Seiten der anderen Länder als auch von Seiten des Bundes fokussiert sich die finanzpolitische Kritik auf das Land Berlin. Ihm wird ein unsachgemäßer Umgang mit den zufließenden Finanzmitteln genauso vorgeworfen wie eine Existenz auf Kosten der föderalen Bundespartner. Im Hinblick auf die ab 2020 notwendige Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs stellt sich daher die Frage nach der angemessenen Berücksichtigung des Landes Berlin im Finanzausgleichssystem.

Voraussetzung für die Beantwortung dieser Frage ist eine eingehende Analyse der Stellung Berlins im derzeitigen föderalen Finanzausgleich, die in Teil 1 dieser Arbeit durchgeführt wird. Hierbei wird die finanzverfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Ausgestaltung des Finanzausgleichs untersucht, um die rechtlichen Mechanismen aufzuzeigen, die die finanzausgleichsrechtliche Stellung des Landes Berlin prägen. Ein Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf der verfassungsrechtlichen Bewertung dieser ausgleichssystematischen Mechanismen und ihrer Wirkungsweisen auf das Land Berlin. Darüber hinaus wird aufgrund der angeführten finanzpolitischen Kritik ebenso auf die Einflussmöglichkeiten des Landes Berlin bezüglich der Ergebnisse des föderalen Finanzausgleichs eingegangen. Ziel der Analyse ist es, die hinter den Ergebnissen des föderalen Finanzausgleichs stehenden gesetzlichen Wirkungsmechanismen aufzuzeigen und dadurch die Stellung Berlins im föderalen Finanzausgleich nicht nur wie bislang hauptsächlich finanzpolitisch, sondern vor allem rechtlich zu beurteilen.

In Teil 2 dieser Arbeit werden auf Grundlage der Analyseergebnisse Neuordnungsvorschläge erörtert und bewertet, die Relevanz für die Stellung

Berlins im zukünftigen Finanzausgleich aufweisen. Es wird dabei geprüft, ob die in der Analyse als unsachgerecht erachteten Wirkungsmechanismen des derzeitigen Finanzausgleichsystems im Rahmen der Neuordnungsvorschläge abgeändert und die als sachgerecht erachteten Wirkungsmechanismen beibehalten werden. Zusätzlich soll ein eigener Neuordnungsvorschlag Ansatzpunkte für eine angemessene Einbindung des Landes Berlin in den zukünftigen föderalen Finanzausgleich aufzeigen.

Teil 1

**Analyse der Stellung Berlins
im föderalen Finanzausgleich**

A. Finanzausgleichsystem und Land Berlin als zentrale Gegenstände der Analyse

Zur Analyse der Stellung Berlins im föderalen Finanzausgleich sind zunächst die Analysegegenstände zu definieren. Der Begriff des föderalen Finanzausgleichs kann dabei je nach Präzision der Begriffsverwendung sowohl die gesamte bundesstaatliche Finanzverfassung als auch lediglich einen Teilaspekt des Finanzausgleichsmechanismus umfassen. Im Folgenden wird der föderale Finanzausgleich als das Finanzausgleichssystem angesehen, das durch die Regelungen des Art. 106 und 107 GG finanzverfassungsrechtlich normiert ist.¹

Art. 106 und 107 GG beschreiben eine vierstufige, aufeinander aufbauende Abfolge des Finanzausgleichs, deren einzelne Stufen weder umgekehrt noch übersprungen werden dürfen.² Dabei haben die ersten beiden Finanzausgleichsstufen die Zuteilung des in Deutschland anfallenden Steueraufkommens zum Gegenstand. Der primäre vertikale Finanzausgleich weist als erste Stufe dem Bund und der Ländergesamtheit die Erträge bestimmter Steuerarten vollständig zu und bestimmt weiterhin den jeweiligen Anteil an den Steuern, die diesen föderalen Hoheitsebenen gemeinschaftlich zustehen. Auf der zweiten Stufe, dem primären horizontalen Finanzausgleich, erfolgt eine Zuteilung der Landessteuern und der der Ländergesamtheit zustehenden Gemeinschaftssteuern an die einzelnen Länder.

Beide Stufen sprechen den einzelnen Ländern beziehungsweise dem Bund originäre Ertragsrechte zu.³ Die hiermit einhergehende originäre Ertragshoheit der jeweiligen Gebietskörperschaft bildet den Ausgangspunkt der Finanzmittelzuteilung und -umverteilung innerhalb des Bundesstaats. Unabhängig von der Steuerverwaltung und den damit verbundenen finanztechnischen Verbuchungen, die sich von den originären Ertragsrechten unterscheiden können, vereinnahmt ein Land oder der Bund durch eine ihm zugewiesene Ertragshoheit das entsprechende Steueraufkommen als sein eige-

¹ Vgl. *Hidien*, Umsatzsteuer, 31 f. und 35 ff.

² BVerfGE 101, 158 (214); *Kube*, Bundesstaatlicher Finanzausgleich, 5. Zur im Folgenden dargestellten Stufenfolge des Finanzausgleichs siehe *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 107 Rn. 1; *Hidien*, in: BoKo, Art. 106 Rn. 325 ff.; *Korioth*, Finanzausgleich, 419 ff.

³ Zur Einordnung des Ausnahmefalls des Umsatzsteuervorausgleichs siehe unten, Teil I, C. V. 1.

nes und stellt es als originäre Einnahme in seinen Haushalt ein.⁴ Eine Umverteilung der so vereinnahmten Finanzmittel bedeutet somit einen unmittelbaren Eingriff in die Haushaltsautonomie des ausgleichspflichtigen Landes beziehungsweise des Bundes.⁵

Die dritte und vierte Stufe des Finanzausgleichs betreffen eine solche Umverteilung der originär vereinnahmten Finanzmittel. Als dritte Stufe erfolgt mit dem sekundären horizontalen Finanzausgleich eine Umverteilung unter den Ländern. Der sekundäre vertikale Finanzausgleich enthält ergänzende Zuweisungen aus den Einnahmen des Bundes an einzelne Länder. Diese vierte Stufe stellt den Abschluss des föderalen Finanzausgleichs dar.

Aspekte, die außerhalb des vierstufigen Finanzausgleichsystems stehen, finden in der folgenden Analyse lediglich dann Beachtung, wenn sie einen im Hinblick auf das Land Berlin relevanten Bezug zum föderalen Finanzausgleich enthalten. Verfassungsrechtliche Mischfinanzierungstatbestände werden daher nur punktuell miteinbezogen, während europäische Mittelzuweisungen an das Land Berlin gänzlich außer Acht bleiben. Ebenso werden staatsvertragliche Leistungen nur dann erörtert, wenn sie – wie im Falle der Hauptstadtfinanzierung – in einer inhaltlichen oder gar rechtlichen Verbindung mit den finanzausgleichsrechtlichen Regelungen stehen. Darüber hinaus wird im Rahmen der Analyse auch nicht umfassend auf die Thematik der Aufgaben- und Ausgabenverteilung im Bundesstaat eingegangen.⁶

Die hiermit einhergehende Beschränkung des Analysegegenstands wird vorgenommen, um die Wirkungsmechanismen des Finanzausgleichsystems auf das Land Berlin in erster Linie ausgleichsrechtlich zu erörtern. Demgegenüber würden gerade aus einer umfassenden Einbeziehung der Thematik der Aufgaben- und Ausgabenverteilung vorwiegend finanzpolitische Bewertungen des föderalen Finanzausgleichs und seiner Ergebnisse resultieren. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt durchgängig, dass rechtliche Aussagen über das Finanzausgleichssystem zuallererst anhand der Kriterien aus Art. 106 und 107 GG zu treffen sind.

Neben dem vierstufigen Finanzausgleichsystem bildet das Land Berlin den weiteren zentralen Gegenstand der Analyse. Als Einheitsgemeinde, Stadtstaat und Land kann die Gebietskörperschaft Berlin auf drei unterschiedliche Weisen charakterisiert und benannt werden. Im Rahmen des Finanzausgleichsystems, das die finanzielle Beziehung zwischen dem Bund

⁴ *Hidien*, Umsatzsteuer, 32; *Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee/P. Kirchhof, HbStR VI (3. Auflage), § 139 Rn. 92.

⁵ Vgl. *Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee/P. Kirchhof, HbStR VI (3. Auflage), § 139 Rn. 96; *Wernsmann*, in: BoKo, Art. 107 Rn. 163.

⁶ Hierzu ausführlich *Häde*, Finanzausgleich, 16 ff.; *Kempny/Reimer*, Neuordnung der Finanzbeziehungen, 29 ff.

und den Ländern regelt, ist dabei hauptsächlich die Bezeichnung Berlins als Land zu wählen. Hinsichtlich besonderer ausgleichsrechtlicher Regelungen steht die Stadtstaatlichkeit des Landes Berlin im Vordergrund. Diese ergibt sich in diesem Zusammenhang aus der durchgängig städtischen Prägung des gesamten Landesgebiets sowie dem Fehlen eines ländlichen Umlandes und ist nicht zuletzt historisch determiniert.⁷ Insofern zählen auch die Länder Bremen und Hamburg zur Kategorie der Stadtstaaten. Nicht gleichgesetzt werden darf die Bezeichnung Stadtstaat mit dem Fehlen einer kommunalen Untergliederung. Für das Land Berlin als Einheitsgemeinde trifft dieses Merkmal zu, da es in zwölf Bezirke untergliedert ist. Während das Land Hamburg ebenfalls eine bezirkliche Untergliederung aufweist, besteht das Land Bremen – trotz seiner weitläufigen und charakteristisch zutreffenden Bezeichnung als Stadtstaat – aus den beiden Städten Bremen und Bremerhaven und weist dadurch eine kommunale Untergliederung auf. Kommt es daher auf das Fehlen einer kommunalen Untergliederung an, so ist Berlin als Land ohne kommunale Untergliederung beziehungsweise Einheitsgemeinde zu bezeichnen.⁸

Gemäß der Definition und Beschreibung des Analysegegenstands des föderalen Finanzausgleichs werden in den folgenden Hauptkapiteln die vier Ausgleichsstufen näher betrachtet. Dabei steht die Bedeutung der jeweiligen Ausgleichsstufe für die finanzielle Stellung Berlins im Mittelpunkt der Ausführungen. Die relevanten, das Finanzausgleichsystem ergänzenden Aspekte werden jeweils im Rahmen derjenigen Finanzausgleichsstufe behandelt, zu der sie eine Verbindung aufweisen.

⁷ *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, *Öffentliches Recht in Berlin*, § 1 Rn. 29 f.

⁸ *Sieveling*, DÖV 1993, 452 f.