

Senatorin für Finanzen

Senatskanzlei

Bremen, den 8. Februar 2013

Fries / Baumheier

15090 / 6202

Vorlage für die Sitzung des Senats am 26. 3.2013

„Normenkontrollanträge der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich“

„Rahmenvertrag mit Prof. Dr. Wieland und Schaffung einer Arbeitsstruktur“

A. Problem

Am 31. Dezember 2019 werden das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz auslaufen. Für die Zeit danach sind Anschlussregelungen zu finden. Das Grundgesetz schreibt in Artikel 107 einen angemessenen Finanzausgleich vor.

Bayern und Hessen haben am 5. Februar 2013 angekündigt, vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz „klagen“ zu wollen. In der Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 5. Februar 2013 haben die beiden Länder Eckpunkte der geplanten Normenkontrollanträge gegen den Länderfinanzausgleich aufgeführt, in denen u.a. die Stadtstaatenregelung als dem Grunde nach verfassungswidrig bewertet wird, da sie einen abstrakten Mehrbedarf in den einnahmeorientierten Begriff der Finanzkraft integriere.

B. Lösung

Bei ihrer Jahreskonferenz in Weimar haben die Regierungschef_innen der Länder im Oktober 2012 beschlossen, bereits in diesem Jahr mit den Überlegungen zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 zu beginnen. Gegenwärtig sind die Finanzminister_innen der Länder gefragt, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Bund-Länder-Finanzbeziehungen und danach auch ein Meinungs-

bild zu deren Ausgestaltungsmöglichkeiten zu erstellen. Es ist empfehlenswert, dass Bremen sich in diesem Prozess extern wissenschaftlich unterstützen lässt.

In dem zu erwartenden Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht werden die Bundesländer zudem Gelegenheit zur Äußerung erhalten. In Abstimmung mit der Senatskanzlei schlägt die Senatorin für Finanzen vor, dass Bremen die Gelegenheit zu einer eigenen Stellungnahme in dem Normenkontrollverfahren wahrnimmt und dafür einen Prozessbevollmächtigten beauftragt.

Als Prozessbevollmächtigter und wissenschaftlicher Berater soll Prof. Dr. Joachim Wieland beauftragt werden. Prof. Dr. Wieland lehrt an der Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer und hat Bremen und andere Länder bereits im Normenkontrollverfahren zum Finanzausgleich vor dem BVerfG (1999) vertreten. Zudem ist er im Jahre 2000 von Bremen mit mehreren Gutachten zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1999 auf den Länderfinanzausgleich beauftragt worden. Er ist in Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als einer der führenden Experten Deutschlands ausgewiesen. Seine Bereitschaft zur Prozessvertretung Bremens hat er bereits signalisiert. Basis für die Zusammenarbeit soll ein Rahmenvertrag sein, der als Anlage 1 beigefügt ist.

Neben dieser rechtswissenschaftlichen Beratung durch Prof. Dr. Wieland wird es notwendig sein, dass Bremen noch weitere wissenschaftliche Gutachten oder Stellungnahmen einholt.

Die beiden Bürgermeister haben am 5. Februar 2013 ein Zehnpunktepapier zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorgelegt (Anlage 2). Diese Punkte bilden die Basis für die Bremer Verhandlungsposition in der Reformdiskussion und sollen deshalb auch Eingang in die Bremer Stellungnahme finden.

C. Alternativen

Bremen verzichtet auf eine eigene Prozessvertretung vor dem Bundesverfassungsgericht oder schließt sich einer Ländergruppe mit einem gemeinsamen Prozessbevollmächtigten an.

Die Alternativen werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Mit dem Abschluss des Rahmenvertrages mit Prof. Dr. Wieland sind keine direkten Kosten verbunden. Die Prozessvertretung – für die ein separater Vertrag erforderlich ist – wird Kosten in Abhängigkeit vom Aufwand verursachen. Die Höhe der Ausgaben ist noch nicht abzusehen, da der Umfang der Normenkontrollanträge noch unbekannt ist. Darüber hinaus sieht der Rahmenvertrag die Möglichkeit weiterer Beratung und Gutachten vor, die separat beauftragt und abgerechnet werden müssten. Auch insoweit stehen die Kosten noch nicht fest.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Senator für Justiz abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Öffentlichkeitsarbeit soll mit Prof. Dr. Wieland erst nach Einreichung der Normenkontrollanträge beim Bundesverfassungsgericht durch die Länder Bayern und Hessen erfolgen. Nach Abschluss des Rahmenvertrages soll eine Veröffentlichung im Informationsregister erfolgen.

G. Beschluss

1. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, den Rahmenvertrag mit Prof. Dr. Wieland abzuschließen, um so zu gewährleisten, dass Prof. Dr. Wieland Bremen in dem zu erwartenden Normenkontrollverfahren vertreten wird und zu rechtswissenschaftlicher Beratung der Freien Hansestadt Bremen in den Verhandlungen zur Neugestaltung der Bund-Länder-Beziehungen bereit ist.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, die zu erwartenden Normenkontrollanträge der Länder Bayern und Hessen nach Erhalt mit einer ersten Auswertung dem Senat zuzuleiten.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen nach dem Eingang der Normenkontrollanträge Prof. Dr. Wieland gemäß Rahmenvertrag mit der Prozessvertretung zu beauftragen und ihm die Prozessbevollmächtigung zu erteilen.

4. Der Senat setzt zur Begleitung des zu erwartenden Normenkontrollverfahrens eine Staatsräte-Arbeitsgruppe der Ressorts SK, SF, SJV und BV ein, die von einer Arbeitsgruppe auf Beamtenenebene der Ressorts unterstützt wird.

Rahmenvertrag Entwurf

Die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Finanzen, Rudolf-Hilferding-Platz 1, 28195 Bremen

(nachfolgend „Auftraggeberin“ genannt)

und

Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland
wohnhaft

(nachfolgend „Auftragnehmer“ genannt)

schließen folgenden Rahmenvertrag

§ 1

Gegenstand des Vertrages und Leistungen der Vertragsparteien

- (1.) Der Auftragnehmer wird die Auftraggeberin zu rechtswissenschaftlichen Fragen beraten, die sich aus den angekündigten Normenkontrollanträgen der Länder Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung der für den Länderfinanzausgleich maßgeblichen Vorschriften des Maßstäbegesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes ergeben können. Zudem wird er die Auftraggeberin in diesen zu erwartenden Normenkontrollverfahren vertreten.
- (2.) Darüber hinaus wird der Auftragnehmer die Auftraggeberin auch in weiteren, sich aus der Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ergebenden Fragen beraten.
- (3.) Die konkrete Festlegung der vom Auftragnehmer zu erbringen Leistungen bleibt gesonderten Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien vorbehalten, in denen auch die jeweiligen Vergütungen des Auftragnehmers festgelegt werden.

§ 2

Zusammenwirken der Vertragsparteien

Die Auftraggeberin wird den Auftragnehmer im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der Erbringung seiner Leistungen durch die Bereitstellung finanzwirtschaftlicher Daten und Berechnungen unterstützen. Die Vertragsparteien werden sich stets gegenseitig unterrichten und den Fortgang der Arbeit jeweils abstimmen.

§ 3

Verschwiegenheitspflicht und Urheberrecht

- (1.) Der Auftragnehmer bewahrt über Art und Umfang seiner Aufträge, die Ergebnisse seiner Arbeit sowie über die ihm übergebenen Unterlagen und Inhalte von vertraulichen Besprechungen Dritten gegenüber Verschwiegenheit.
- (2.) Die Arbeitsergebnisse werden der Auftraggeberin zu deren uneingeschränkter und alleiniger Nutzung zur Verfügung gestellt.
- (3.) Der Auftragnehmer ist nur mit Zustimmung der Auftraggeberin berechtigt, seine Arbeitsergebnisse für Veröffentlichungen zu nutzen.

§ 4

Schlussbestimmungen

- (1.) Änderungen, Ergänzungen und Nebenabreden zu diesem Vertrag bedürfen zur Wirksamkeit der Schriftform. Dieses Formerfordernis kann nicht durch mündliche Vereinbarung außer Kraft gesetzt werden.
- (2.) Sollten einzelne Bestimmungen dieses Vertrages unwirksam sein oder ihre Rechtswirksamkeit später verlieren, so wird die Wirksamkeit der übrigen Bestimmungen hiervon nicht berührt. Die Parteien sind verpflichtet, die unwirksame Bestimmung durch eine wirksame Bestimmung zu ersetzen, die den mit der unwirksamen Bestimmung angestrebten wirtschaftlichen Erfolg in gesetzlich zulässiger Weise soweit wie möglich erreicht.

Bremen, den

Speyer, den

Zehn-Punkte Papier zum LFA

Weichen stellen für gerechte Bund-Länder-Finanzbeziehungen:

Bremen bezieht Position

Bremen ist ein starker Wirtschaftsstandort und leistet mit seiner Hafeninfrastruktur einen wichtigen Beitrag für die deutsche Exportwirtschaft. Unsere Hochschulen leisten mit ihrer Forschung und mit der Lehre einen Beitrag weit über die Landesgrenzen hinaus. Durch die bestehenden Regeln bei der Lohnsteuererlegung und der Umsatzsteuerverteilung wird Bremen besonders benachteiligt. Obwohl Bremen das zweithöchste Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Ländervergleich hat, bewirkt die ungerechte Steueraufteilung die starke Abhängigkeit vom Länderfinanzausgleich.

1. **Bremen steht zum kooperativen Föderalismus und dem bundesstaatlichen Solidarprinzip.** Der Finanzausgleich soll gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland sichern. Die unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Ländern werden es immer erforderlich machen, die Finanzkraft zwischen den Ländern auszugleichen. Eine „Übernivellierung“ findet im bestehenden Finanzausgleich – auch entgegen anderslautender Behauptungen – nicht statt. Ein Land, das vor dem LFA finanzstark und an der Spitze war, ist es auch hinterher noch.
2. **Bremen wird sich gegen die Angriffe der Landesregierungen Bayerns und Hessens aktiv zur Wehr setzen und offensiv eigene Anliegen vertreten.** Die Stadtstaaten im Allgemeinen und Bremen im besonderen geraten durch die angekündigte Klageschrift in den Mittelpunkt der Kritik. Wir werden nicht nur die ungerechtfertigten Darlegungen zurückweisen, sondern unsere Argumente für eine umfassendere Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vortragen.
3. **Bremen wird sich weiter dafür einsetzen, dass die besonderen Belastungen der Stadtstaaten ausreichend berücksichtigt werden.** Die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannte strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten wird durch die Einwohnerwertung gegenüber den Flächenländern zum Ausdruck gebracht. Bisher beträgt die Einwohnerwertung der Stadtstaaten 135%. Um den tatsächlichen Bedarf abzubilden, fordern wir eine Erhöhung.
4. **Bremen erwartet eine angemessene Beteiligung von Bund (und Ländern) an Hafenlasten.** Ohne die Bremischen Häfen gäbe es keinen Exportmeister Deutschland. Die Investitionshilfen für die Häfen sind zu gering, um einen angemessenen Ausgleich für die Hafenlasten zu leisten. Die Infrastruktur in den Häfen ist auch eine nationale Aufgabe und muss von allen mitfinanziert werden.
5. **Es ist erforderlich, dass die Finanzprobleme deutscher Großstädte gelöst werden.** Als Stadtstaat ist Bremen von den (kommunalen) Finanzproblemen deutscher Großstädte in vollem Umfang betroffen, insbesondere von dem extremen Anstieg der Sozialleistungsausgaben. Wir erwarten durch eine

Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe und höheren Anteilen an den Kosten der Unterkunft eine Entlastung finanzschwacher Kommunen.

6. **Die Finanzkraft der Kommunen muss den Ländern vollständig zugerechnet werden.** Als Stadtstaat wissen wir, dass die Bürger nicht zwischen Leistungen des Landes und der Kommunen unterscheiden. Von daher macht es im LFA auch keinen Sinn, die Finanzkraft der Kommunen nur mit 64% zu berücksichtigen. Deshalb muss die Finanzkraft der Kommunen vollständig beim LFA berücksichtigt werden.
7. **Bremen erwartet, dass alle Finanzströme zwischen Bund und Ländern in den Blick genommen werden.** Es gilt, alle horizontalen und vertikalen Umverteilungsmechanismen in den Blick zu nehmen. Der LFA im engeren Sinne beinhaltet nur einen relativ kleinen Teil der gesamten Finanzbeziehungen innerhalb der Bundesrepublik – ein wahres Bild der Verteilung und Umverteilung ergibt sich erst bei Einbeziehung der Steuerverteilung und weiterer Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, bspw. im Verkehrsbereich, in der Bildungsinfrastruktur und im Sozialbereich.
8. **Bremens Benachteiligung bei der Steuerverteilung muss beseitigt werden.** Bei der Steuerverteilung wird die Steuerkraft Bremens wie bei keinem anderen Land durch Lohnsteuerzerlegung und Umsatzsteuerverteilung erheblich reduziert. Dieses muss im Finanzausgleich im engeren Sinne dann wieder aufgefüllt werden.
9. **Bremen lehnt Zuschlagsrechte der Länder auf Steuern ab.** Steuerwettbewerb zwischen den Ländern schafft mehr Probleme, als er löst. Während finanzschwache Länder zu immer weiteren Steuererhöhungen gezwungen wären, würden finanzstarke Länder ihre Standortbedingungen durch niedrige Steuern immer weiter verbessern. Die Stadtstaaten in ihrer „Insellage“ würden durch einen Steuerwettbewerb mit dem umgebenen Ländern vor besondere Probleme gestellt. Außerdem würde durch unterschiedliche Steuersätze – gerade bei der Lohnsteuer – ein erheblicher bürokratischer Aufwand für die Arbeitgeber und die Finanzverwaltung entstehen.
10. **Bremen hält eine Lösung der Altschuldenproblematik der Länder und Kommunen für dringend erforderlich.** Aufgrund von unterschiedlichen Schuldenständen und daraus resultierenden Zinsbelastungen haben die Länder sehr unterschiedliche Ausgangslagen, die die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gefährden. Es ist deshalb erforderlich, eine Lösung für das Problem der Altschulden der Länder und Kommunen zu finden. Wir wollen auch die freiwerdenden Einnahmen aus dem Soli zur Finanzierung eines Altschuldenfonds nutzen.