

Senatorin für Finanzen

Senatskanzlei

Bremen, den 12. September 2013

Fries / Baumheier

15090 / 6201

Vorlage für die Sitzung des Senats am 17.9.2013

„Normenkontrollanträge der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich“

„Prozessvertretung durch Prof. Dr. Wieland“

A. Problem

Die Regierungen des Freistaates Bayern und des Landes Hessen haben am 4. März 2013 beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit weiter Teile des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes gestellt. Dieser Normenkontrollantrag ist dem Senat der Freien Hansestadt Bremen Anfang August vom Bundesverfassungsgericht zur Stellungnahme bis zum 15. November 2013 übersandt worden. Wesentliche Eckpunkte des Normenkontrollantrags sind angebliche Defizite der Maßstäbebildung, Kritik an der Umsatzsteuerverteilung, der Einwohnerwertung insbesondere der Stadtstaaten, der Höhe des Einbezugs der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich, der Methode der Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer sowie insgesamt an den Ausgleichswirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auch unter Berücksichtigung des Themas der Leistungsanreize.

B. Lösung

In dem Normenkontrollverfahren hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen nach § 77 Nr. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz ebenso wie alle anderen Landesregierungen und die Landesparlamente, die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat durch das Bundesverfassungsgericht die Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung erhalten. Nach der Fristsetzung des Bundesverfassungsgerichts müssen die Stellungnahmen bis zum 15. November 2013 beim Gericht eingehen. Andere

Äußerungsberechtigte werden voraussichtlich eine Fristverlängerung bis zum 31. März 2014 beantragen. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen sollte sich diesem Begehren anschließen.

Der Senat hatte – auf der Grundlage seiner inhaltlichen Eckpunkte vom Februar 2013 (10-Punkte-Papier der Bürgermeister) - bereits am 26. März 2013 beschlossen, dass er die Gelegenheit zu einer eigenen Stellungnahme wahrnimmt und dafür als Prozessbevollmächtigten Prof. Dr. Wieland beauftragt. Als Basis für die Zusammenarbeit hatte der Senat einen Rahmenvertrag beschlossen, der inzwischen mit Herrn Prof. Dr. Wieland abgeschlossen worden ist.

Mittlerweile hat Prof. Dr. Wieland eine erste Einschätzung des Normenkontrollantrages vorgenommen. Er sieht in dem Normenkontrollantrag mit seinem Angriff sowohl gegen das Maßstäbengesetz als auch das Finanzausgleichsgesetz den Versuch, eine Änderung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herbeiführen zu wollen. Die Argumente seien dabei im Wesentlichen die gleichen, die von den Geberländern in früheren Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorgebracht wurden und dort keinen Erfolg hatten. Die bremische Stellungnahme soll daher auf die bisherige, im Wesentlichen konstante Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinweisen. Hierzu gehören im Einzelnen:

- a) In der Beschreibung des Sachverhalts gingen die Antragsteller überhaupt nicht auf das Ziel der bundesstaatlichen Finanzverteilung ein, nämlich die Sicherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Die Darstellung der Finanzkraftreihenfolge sei ohne Berücksichtigung der Umsatzsteuer willkürlich und ohne Einwohnerwertung sinnlos. Die Umsatzsteuer bestimme die eigene Finanzkraft des Landes mit; die Einwohnerwertung sei nach der Entscheidung des Gesetzgebers notwendiger Bestandteil des Finanzausgleichs. Die Ausführungen zu den Abschöpfungsquoten bei der Lohn- und Einkommensteuer seien falsch, da sie davon ausgingen, dass ein Land den Bundesanteil bei dieser Steuer abgebe. Die Lohn- und Einkommensteuer sei eine Gemeinschaftsteuer, hier gebe weder der Bund noch die Länder an den jeweils anderen etwas ab.

- b) Der Länderfinanzausgleich sei einnahmebezogen, die Finanzkraft der Geberländer bleibe überdurchschnittlich und die der Empfängerländer unterdurchschnittlich. Welche Ausgaben sich ein Land leiste, entscheide es demokratisch legitimiert selbst, darin komme seine Staatlichkeit zum Ausdruck.
- c) Die Ausführungen zur Gleichwertigkeit und nicht zur Einheitlichkeit als Maßstab der Solidarität seien nicht überzeugend. Die Antragsteller stützten sich dabei, wie auch schon in früheren Verfahren, auf das Gutachten von Paul Kirchhof aus dem Jahre 1982, dem das Bundesverfassungsgericht weder 1986 noch später gefolgt sei. Der Gesetzgeber handle nicht verfassungswidrig, wenn er sich um die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bemühe. Im Gegenteil sei diese in der Finanzverfassung des Grundgesetzes ausdrücklich vorgesehen. Weil es um eine aufgabengerechte Finanzausstattung gehe und dieser Aufgabenbezug notwendigerweise einen Bezug zum Finanzbedarf der Länder beinhalte, sei eine bedarfsorientierte Interpretation der Finanzverteilung kein Missverständnis sondern die eigentliche Intention der Finanzverfassung.
- d) Die Kritik der Antragsteller, dass zwischen Verabschiedung des Maßstäbengesetzes und Verabschiedung des Finanzausgleichsgesetzes nicht nur wenige Monate liegen dürften, überzeuge nicht. Erstens gebe es in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen Beleg dafür, dass eine bestimmte Anzahl von Monaten als Abstand zwischen der Verabschiedung beider Gesetze einzuhalten sei. Zweitens kann das Gericht auch nicht so verstanden werden, dass der Gesetzgeber ein Gesetz beschließen solle, dessen Auswirkungen er nicht kenne. Im Gegenteil widerspräche die Schaffung eines Maßstäbengesetzes ohne Blick auf die finanziellen Auswirkungen gerade dem grundgesetzlichen Gebot, die Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen. Drittens sei es widersprüchlich, wenn die Antragsteller einerseits fordern, dass die Maßstäbe unabhängig vom Verteilungsergebnis festgelegt werden müssen, sie aber andererseits deren Verfassungswidrigkeit mit dem derzeitigen Verteilungsergebnis begründen.
- e) Die Umsatzsteuerverteilung sei von Verfassung wegen nicht zu beanstanden. Die Einnahmen der Kommunen sollten vollständig in die Finanzkraft der Länder

einbezogen werden, denn die Kommunen seien staatsorganisatorisch Teil der Länder und ihnen deshalb zuzurechnen. Der Ausgleichstarif verstoße nicht gegen das Nivellierungsverbot, da er die Finanzkraft der Länder nicht vollständig ausgleiche. Die ursprüngliche Zustimmung aller Länder zu dieser Regelung bei der Verabschiedung der nunmehr angegriffenen Gesetze bilde ein deutliches Indiz dafür, dass sie „angemessen“ im Sinne der Verfassung sei.

- f) Mit der Kritik an der Einwohnerwertung der Stadtstaaten forderten die Antragsteller ohne überzeugenden Grund eine fundamentale Änderung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht habe diese Einwohnerwertung der Stadtstaaten bereits 1986 dem Grund nach für zulässig erachtet und dem Gesetzgeber einen Prüfauftrag zur Berechnung der Höhe erteilt. Im Urteil aus dem Jahre 1992 habe es den Großstadtvergleich, den der Gesetzgeber durchgeführt habe, gebilligt und 1999 noch einmal eine Prüfung unter Berücksichtigung der dünn besiedelten Flächenländer gefordert. Die Antragsteller wendeten sich gegen diese Rechtsprechung ohne neue Argumente vorzutragen.
- g) Ebenfalls wendeten sich die Antragsteller gegen die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher Kosten der politischen Führung. Sie müssten jedoch zugeben, dass das Bundesverfassungsgericht gerade diese Art der Bundesergänzungszuweisungen als ein mögliches Beispiel genannt hat. Dass zehn Länder diese Bundesergänzungszuweisungen erhalten, liege an ihrer geringen Einwohnerzahl und sei deshalb Folge einer notwendigen Gleichbehandlung.
- h) Letztendlich unternähmen die Antragsteller auf der Grundlage unzutreffender Annahmen eine Gesamtbewertung des Ausgleichssystems, möglicherweise aus der Erkenntnis heraus, dass ihre Einzelbedenken gegen die verschiedenen Elemente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht überzeugten. Sie betrachteten Umsatzsteuervorausgleich, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen als eine Einheit und stellten eine „Übernivellierung“ fest. Dabei übersähen sie aber die spezifische Eigenart der Instrumente und ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Stufen der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs. Jedes Instrument müsse für sich

geprüft werden. Wegen der Unterschiedlichkeit der Gegenstände und Maßstäbe der drei Finanzverteilungsinstrumente sei aus Sicht der Finanzverfassung eine wertende Gesamtbetrachtung methodisch ausgeschlossen.

Die Stellungnahme wird Herr Prof. Dr. Wieland in Abstimmung mit den Ressorts Finanzen, Justiz sowie der Senatskanzlei fristgerecht erstellen.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Für die Kosten der Prozessvertretung durch Prof. Dr. Wieland ist Vorsorge getroffen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Senator für Justiz und Verfassung abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Prozessvertretung durch Prof. Dr. Wieland ist für Öffentlichkeitsarbeit geeignet. Diese Senatsvorlage soll ohne Anlage 1 im Informationsregister veröffentlicht werden.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, den als Anlage 1 der Tischvorlage beigefügten Vertrag mit Prof. Dr. Wieland abzuschließen und ihm die als Anlage 2 beigefügte Vollmacht zu erteilen, um so zu gewährleisten, dass Prof. Dr. Wieland Bremen in dem laufenden Normenkontrollverfahren vertreten wird.

2. Der Senat bittet den Prozessbevollmächtigten Prof. Dr. Wieland, beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Fristverlängerung zur Stellungnahme bis zum 31. März 2014 zu stellen.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, den Haushalts- und Finanzausschuss zu informieren.
4. Der Senat bittet den Prozessbevollmächtigten Prof. Dr. Wieland, in Abstimmung mit der Senatskanzlei, der Senatorin für Finanzen und dem Senator für Justiz und Verfassung eine Stellungnahme zu erarbeiten.

Briefkopf

Datum

Vollmacht

Im Namen des Senates der Freien Hansestadt Bremen erteile ich

Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland

wohnhaft in



Vollmacht zur Vertretung der Freien Hansestadt Bremen vor dem Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren zur Normenkontrollprüfung des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes, das durch Antrag der Länder Bayern und Hessen vom 4. März 2013 initiiert worden ist.

Karoline Linnert

Bürgermeisterin