

Senatskanzlei

Senator für Justiz und Verfassung

Senatorin für Finanzen

18. September 2014

Sara Witt (SF 01-7)

82307

Vorlage für die Sitzung des Senats am 23. September 2014

„Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (2 BvF 1/13): Zweite Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen“

A. Problem

Die Bayerische Staatsregierung und die Hessische Landesregierung haben am 4. März 2013 beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle eingereicht. Sie beantragen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit verschiedener Vorschriften des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat durch Prof. Dr. Wieland als Prozessbevollmächtigten eine erste Stellungnahme beim Bundesverfassungsgericht abgegeben. Auch eine aus zehn Ländern (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) bestehende Gemeinschaft sowie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, die Bundesregierung und der Bayerische Landtag haben Stellungnahmen eingereicht. Das Bundesverfassungsgericht hat daraufhin den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit zu einer weiteren Stellungnahme gegeben. Frist für die Einreichung dieser zweiten Stellungnahme ist der 30. September 2014.

Prof. Dr. Wieland hat in Abstimmung mit der Senatskanzlei, dem Senator für Justiz und Verfassung und der Senatorin für Finanzen eine zweite Stellungnahme erarbeitet.

B. Lösung

Fristgerechte Einreichung der zweiten Stellungnahme (Entwurf als Anlage) beim Bundesverfassungsgericht. Die Ausführungen in der zweiten Stellungnahme fokussieren sich auf die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich und auf die Einwohnerwertung.

Es wird dargelegt, dass es bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder keinen überzeugenden Grund für die Herabsetzung der Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes auf 64 % gibt, sondern vielmehr die kommunalen Einnahmen vollständig einbeziehen sind. Grundlage für die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur vollständigen Einbeziehung ist nicht nur Art. 106 Abs. 9 GG, der ausdrücklich bestimmt, dass die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einnahmen und Ausgaben der Länder gelten. Vielmehr folgt die Pflicht zur Einrechnung der Einnahmen der Kommunen in die der Länder schon aus dem Bundesstaatsprinzip, das nur den Zentralstaat und die Länder als Glieder des Bundes kennt. Die Kommunen sind sowohl staatsorganisations- als auch finanzverfassungsrechtlich Teil der

Länder. Ausgleichsrelevante kommunale Einnahmen sind daher in vollem Umfang in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen. Die Finanzverfassung geht diesbezüglich von einem Regel-Ausnahme-Verhältnis aus. Nur bei Vorlage eines sachlichen Grundes ist eine Nichteinbeziehung einzelner Einnahmen in der nachgewiesenen Höhe berechtigt. Auf einen sachlichen Grund hat sich aber der Bundesgesetzgeber nicht stützen können, als er 2001 entgegen dem Votum des Bundesfinanzministeriums, des Bundesinnenministeriums und des Bundesjustizministeriums sowie der überwiegenden Mehrheit der Sachverständigen entschieden hat, die kommunalen Einnahmen nur zu 64 % in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen.

Bezüglich der Einwohnerwertung wird dargelegt, dass sich die Regelungen über den abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten in § 8 Abs. 3 Satz 1 MaßstG und § 9 Abs. 2 und 3 FAG als verfassungsgemäß erweist. Die Einwohnerwertung ist als Modifizierung des Bezugspunkts der Einwohnerzahl nach objektiven Kriterien geboten, weil erst sie dafür sorgt, dass die Finanzkraft der Stadtstaaten mit der von Flächenländern vergleichbar wird. Stadtstaaten weisen aufgrund ihrer vorgegebenen strukturellen Eigenart einen Mehrbedarf gegenüber Flächenländern auf, weil sie die Aufgaben eines Bundeslandes sowie Hauptstadt- und Großstadtfunktionen erfüllen müssen. Diese Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern betrifft nicht nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes, so dass es sachgerecht ist, sie im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Mit der angemessenen Berücksichtigung der finanziellen Mehrbedarfe der Stadtstaaten hat sich der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage wissenschaftlicher Beratung durch Gutachten ausführlich befasst und daraufhin die Regelung getroffen, dass die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit 135 vom Hundert gewertet wird.

C. Alternativen

Die Freie Hansestadt Bremen verzichtet auf die Einreichung einer zweiten Stellungnahme in dem Verfahren 2 BvF 1/13. Diese Alternative wird nicht empfohlen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Aus der Einreichung der zweiten Stellungnahme beim Bundesverfassungsgericht ergeben sich weder finanzielle noch personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Geschlechtsspezifische Wirkungen sind nicht zu erwarten.

E. Beteiligung und Abstimmung

Es handelt sich um eine gemeinsame Senatsvorlage der Senatskanzlei, des Senators für Justiz und Verfassung und der Senatorin für Finanzen.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Das Thema dieser Senatsvorlage ist für Öffentlichkeitsarbeit geeignet. Die Senatsvorlage kann nach Beschlussfassung und Einreichung der zweiten Stellungnahme beim Bundesverfassungsgericht im Informationsregister veröffentlicht werden.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage 1722/18 den Entwurf der zweiten Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen in dem Verfahren 2 BvF 1/13.
2. Der Senat bittet den Prozessbevollmächtigten Prof. Dr. Wieland, die zweite Stellungnahme fristgerecht zum 30. September 2014 beim Bundesverfassungsgericht einzureichen.
3. Der Senat bittet die Senatskanzlei, eine entsprechende Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) zu übermitteln, sobald der Prozessbevollmächtigte die zweite Stellungnahme beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hat.

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Gregor-Mendel-Str. 13
53115 Bonn
Tel.: 0228/92399334
Fax: 0228/3294898
joachim.wieland@gmx.de

Wieland Gregor-Mendel-Str. 13 53115 Bonn

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

. September 2014

2 BvF 1/13

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung

ob Vorschriften des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar sind,

Antragsteller: Bayerische Staatsregierung,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Franz-Josef-Strauß-Ring 1,
80539 München

Hessische Landesregierung,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Georg-August-Zinn-Straße 1,
65183 Wiesbaden

- Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

[REDACTED]

nehme ich für den Senat der Freien Hansestadt Bremen zu den übersandten Stellungnahmen wie folgt Stellung:

I. Kommunale Finanzausstattung

Die Landesregierung Baden-Württemberg hält in ihrer Stellungnahme Kürzungen der kommunalen Steuereinnahmen bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs für zulässig, wenn damit zum Ausdruck gebracht werde, dass es dem Landesgesetzgeber verwehrt sei, vollumfänglich über die den Kommunen zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu verfügen. Die politisch beschlossene Herabsetzung der Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs auf nur 64 % (§ 8 Abs. 3 FAG) trage der gestärkten finanzwirtschaftlichen Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen nicht Rechnung.

Schriftsatz Landesregierung Baden-Württemberg vom 12. März 2014, S. 24 f.

Schon der Wortlaut des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 HS 2 GG, wonach bei dem gebotenen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände „zu berücksichtigen“ sei, mache deutlich, dass eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs jedenfalls nicht zwingend sei.

Schriftsatz Landesregierung Baden-Württemberg vom 12. März 2014, S. 19.

Die Landesregierung räumt zwar ein, dass die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Art. 106 Abs. 9 GG als Einnahmen der Länder gelten, was auch der staatsorganisatorischen und finanzverfassungsrechtlichen Einordnung entspreche. Dennoch erscheint es ihr sachgerecht, der durch die Anerkennung der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG und die Einräumung eines eigenen kommunalen Anteils am Aufkommen der Einkommensteuer in Art. 106 Abs. 5 GG sowie an der Umsatzsteuer in Art. 106 Abs. 5a GG gestärkten finanziellen Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen durch einen kommunalen Autonomieabschlag von deren eigener Finanzkraft Rechnung zu tragen.

Schriftsatz Landesregierung Baden-Württemberg vom 12. März 2014, S. 20 ff. unter Bezug auf BVerfGE 101, 158 (230).

Ähnlich argumentiert die Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Sie räumt zwar ein, dass eine volle Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen durchaus nachvollziehbar sei, weist dann aber auch auf gestiegene finanzpolitische und finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit der Kommunen und kommt zu dem Ergebnis, dass der Ansatz der kommunalen Finanzkraft mit 64 % überhöht sei.

Schriftsatz Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2014, S. 39 ff.

Die Bundesregierung weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass einer der beiden Prozessbevollmächtigten im Jahr 2010 festgestellt habe, dass ein prozentualer Abschlag von den kommunalen Steuereinnahmen zur Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs impliziere, dass ein Land, das besonders hohe kommunale Steuereinnahmen habe, auch einen besonders hohen kommunalen Finanzbedarf aufweise. Dieser Zusammenhang dränge sich aber nicht auf. Vielmehr spreche eine Vermutung dafür, dass gerade weniger finanzkräftige Kommunen einen vergleichsweise hohen Finanzbedarf hätten. Diese Überlegung spricht nach Auffassung der Bundesregierung eher für eine weitere Erhöhung des Prozentsatzes als für dessen Senkung.

Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 19 f. unter Verweis auf Kube, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 2011, S. 70.

Außerdem legt die Bundesregierung dar, dass sich im Jahr 2001 das Bundesfinanzministerium in Abstimmung mit dem Bundesinnenministerium und dem Bundesjustizministerium grundsätzlich für eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft ausgesprochen habe. Bei einer öffentlichen Anhörung des Sonderausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft habe auch die überwiegende Mehrheit der Sachverständigen eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft für sachgerecht gehalten.

Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 20 unter Bezug auf Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz, Ausschussdrucksache 79.

Für die Bundesregierung habe sich die Notwendigkeit eines Abschlags aus dem von ihr beauftragten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamtes für Bauwesen und

Raumordnung vom 7. September 2001 mit dem Titel „Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich“ ergeben. Danach sei eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft angesichts methodischer und empirischer Probleme bei der Bedarfsprüfung nicht in Betracht gekommen.

Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 20 f. unter Bezug auf Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz, Ausschussdrucksache 106, S. 96.

In diesem Zusammenhang verweist die Bundesregierung darauf, dass die Länder in ihrer jeweiligen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs die Möglichkeit hätten, eine Verbindung zum bundesstaatlichen Finanzausgleich vorzusehen, von der alle Flächenländer Gebrauch gemacht hätten. Beispielsweise bestimme Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayFAG, dass sich die Verbundmasse um die Einnahmen und Ausgaben des Staates im Länderfinanzausgleich erhöhe oder vermindere. Auch § 2 Abs. 3 des hessischen FAG sehe eine Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs vor.

Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 21.

Tatsächlich ist kein überzeugender Grund für die Herabsetzung der Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes auf 64 % ersichtlich. Der von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG geforderte angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder findet seine Grundlage im bündischen Prinzip des Einstehens füreinander. Darauf folgt die verfassungsrechtliche Pflicht, dass die finanzstärkeren Länder den -schwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe leisten. Zwar lässt sich aus der Verfassung eine Pflicht des Gesetzgebers nicht ableiten, zur Bestimmung der Finanzkraft alle Einnahmen der Länder zu addieren. Der Gesetzgeber muss sich bei der Regelung des Finanzausgleichs aber an der Ausgleichsrelevanz der Ländereinnahmen orientieren. Er darf keine Einnahmen außer Acht lassen, die für die Finanzkraft der Länder von Bedeutung sind.

BVerfGE 72, 330 (397 ff.).

Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, kann ein angemessener Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder zustande kommen. Bleiben für den Ausgleich relevante Einnahmen der Länder außer Betracht, wird notwendig das Ziel eines angemessenen Ausgleichs

verfehlt. Die von der Außerachtlassung begünstigten Länder zahlen zu wenig oder erhalten zu hohe Zuweisungen im Finanzausgleich, die anderen Länder zahlen umgekehrt zu viel oder erhalten zu wenig Ausgleichsmittel. Daraus folgt, dass die kommunale Finanzkraft vollständig in den Länderfinanzausgleich einberechnet werden muss.

Die verfassungsrechtliche Pflicht, auch die Finanzkraft der Kommunen vollständig in den Länderfinanzausgleich einzuberechnen, ergibt sich nämlich nicht nur aus Art. 106 Abs. 9 GG, der ausdrücklich bestimmt, dass die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einnahmen und Ausgaben der Länder gelten. Vielmehr folgt die Pflicht zur Einrechnung der Einnahmen der Kommunen in die der Länder schon aus dem Bundesstaatsprinzip, das als Glieder des Bundes nur den Zentralstaat und die Länder kennt. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung entfaltet ihre Wirkungen nur innerhalb der staatsorganisationsrechtlichen Ebene der Länder. Die Kommunen bilden weder staatsorganisationsrechtlich noch finanzverfassungsrechtlich ein *aliud* gegenüber den Ländern, sondern sind deren Teil. Die Garantie der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung ist nach Art. 20 Abs. 2 Satz 3 GG ausdrücklich Teil der Gewährleistung der Selbstverwaltung. Sie setzt damit die Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern gerade voraus. Kommunale Selbstverwaltung ist auf ausreichende finanzielle Mittel angewiesen. Dazu trägt die den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle ebenso bei wie der Anteil der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist (Art. 106 Abs. 5 GG), und der Anteil der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer, den die Länder auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weiterleiten (Art. 106 Abs. 5a GG). Gerade die verfassungsrechtliche Pflicht der Länder zur Weiterleitung des gemeindlichen Anteils aus ihrem eigenen Anteil am Aufkommen von Einkommen- und Umsatzsteuer verdeutlicht, dass die Finanzverfassung die Gemeinden als Teil der Länder qualifiziert. Die Gemeinden stehen dem Bund nicht als den Ländern gleichwertiger Adressat der Zuweisung von Steueraufkommen gegenüber, sondern erhalten ihren Anteil am Aufkommen mediatisiert durch die Länder, welche die Erträge zunächst erhalten und dann weiterleiten müssen. Die Zweistufigkeit der Finanzverfassung ist also nicht aufgehoben, sondern nur modifiziert, wie das Bundesverfassungsgericht 1999 zutreffend festgestellt hat.

BVerfGE 101, 158 (230).

Ziel des Länderfinanzausgleichs ist es, die unterschiedliche Finanzkraft der **Länder** angemessen auszugleichen. Der Länderfinanzausgleich basiert damit auf dem zweistufigen Bundesstaat, der auch sonst der Finanzverfassung zu Grunde liegt. Er kann sein Ziel nur erreichen, wenn die gesamte Finanzkraft der Länder in den Ausgleich einbezogen wird. Die bundesstaatliche Finanzordnung soll die sachgerechte Beteiligung von Gesamtstaat und Gliedstaaten am Ertrag der Volkswirtschaft erreichen und eine hinreichende Finanzausstattung von Bund und Ländern sicherstellen.

BVerfGE 72, 330 (388).

Er soll Bund und Länder in die Lage versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen.

BVerfGE 72, 330 (383).

Das ist nur möglich, wenn bei der bundesstaatlichen Finanzverteilung alle Finanzmittel berücksichtigt werden, die Bund und Ländern zur Verfügung stehen.

Im zweistufigen Bundesstaat stehen den Ländern im Verhältnis zum Bund aber auch die Gelder zur Verfügung, über die ihre Kommunen verfügen. Die Kommunen erfüllen als Teil der Länder öffentliche Aufgaben. Im Verhältnis zum Bund ist es ohne Bedeutung, wie die Aufgabenerledigung und die Finanzmittel zwischen Ländern und Kommunen verteilt sind. Ein Land kann den Kommunen in größerem oder geringerem Ausmaß öffentliche Aufgaben zur Erledigung überlassen. Von diesem Ausmaß hängt dann der größere oder geringere Finanzbedarf der Kommunen ebenso ab wie die den Kommunen von ihrem jeweiligen Land zu gewährleistende Finanzkraft.

So zutreffend BVerfGE 86, 148 (219 f.).

Art. 107 Abs. 2 Satz 1 2. HS GG gebietet deshalb zu Recht, im Rahmen des Länderfinanzausgleichs die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat 1992 zu Recht entschieden, dass die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen grundsätzlich auf deren Einbeziehung in die Finanzkraft des betreffenden Landes zielt. Es hat darauf hingewiesen, dass ein Land mit Kommunen von geringer ei-

gener Finanzkraft seine eigene Finanzkraft stärker für deren Finanzausstattung einsetzen muss als ein Land mit Kommunen, die selbst über eine große Finanzkraft verfügen.

Nur wenn besondere Gründe entgegenstehen, ist die Finanzkraft der Kommunen eines Landes ausnahmsweise nicht in dessen Finanzkraft einzubeziehen. So ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerechtfertigt, kommunale Einnahmen aus der Erhebung von Realsteuern nicht voll in die Finanzkraft des Landes einzubeziehen, weil sie in sachlichem Zusammenhang mit örtlich radizierten Lasten stehen.

BVerfGE 86, 148 (220 f.).

Abgesehen von solchen Ausnahmen, die aus einem sachlichen Grund gerechtfertigt sind, darf der Gesetzgeber kommunale Einnahmen nur dann bei der Ermittlung der Finanzkraft unberücksichtigt lassen, wenn sie ihrem Volumen nach unerheblich sind, wenn sie in allen Ländern verhältnismäßig gleich anfallen oder wenn der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zu dem möglichen Ausgleichseffekt außer Verhältnis steht. Nur dann sind sie nämlich nicht ausgleichserheblich, wie das Bundesverfassungsgericht 1999 noch einmal nachdrücklich betont hat.

BVerfGE 101, 158 (227 f.).

Ausgleichserhebliche kommunale Einnahmen müssen demgegenüber in vollem Umfang in den Länderfinanzausgleich eingestellt werden, wenn nicht ein sachlicher Grund ausnahmsweise ihre Nichtberücksichtigung erlaubt. Auf einen sachlichen Grund konnte sich aber der Bundesgesetzgeber nicht stützen, als er 2001 entgegen dem Votum des Bundesfinanzministeriums, des Bundesinnenministeriums und des Bundesjustizministeriums sowie der überwiegenden Mehrheit der Sachverständigen entschieden hat, die kommunalen Einnahmen nur zu 64 % in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen.

Dazu Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 20.

Die Begründung des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung vom 7. September 2001, auf die sich der Bundesgesetzgeber bei seiner Regelung gestützt hat, vermag weder die Nichteinbeziehung eines Teils der kommunalen

Einnahmen in den Länderfinanzausgleich überhaupt noch die Höhe der Nichteinbeziehung von 36 % zu rechtfertigen. Das Gutachten versucht die Nichteinbeziehung damit zu begründen, dass eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft „angesichts methodischer und empirischer Probleme bei der Bedarfsprüfung allerdings auch nicht in Betracht“ komme.

Gutachten, S. 96, zitiert nach Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 20 f.

Das Gutachten nennt damit nicht etwa Gründe für eine teilweise Nichteinbeziehung der kommunalen Finanz**kraft**, sondern beschäftigt sich nur mit den Schwierigkeiten der Ermittlung des kommunalen Finanz**bedarfs**. Daraus folgt aber, dass auch nach Auffassung der Gutachter kein sachlicher Grund für eine Nichtberücksichtigung der kommunalen Finanz**kraft** besteht. Unterstellt, ein kommunaler Finanz**bedarf** ließe sich nicht bestimmen, reichte das aber nach den Vorgaben der Finanzverfassung nicht aus, um einen sachlichen Grund für eine Nichteinrechnung zu schaffen. Die Finanzverfassung geht insoweit von einem Regel-Ausnahme-Verhältnis aus. Grundsätzlich sind alle ausgleichsrelevanten kommunalen Einnahmen in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen. Nur wenn ein sachlicher Grund nachweisbar ist, der eine Nichteinbeziehung einzelner Einnahmen rechtfertigt, dürfen diese in der nachgewiesenen Höhe unberücksichtigt bleiben.

Für einen Ermessenspielraum, auf den sich der Bundesgesetzgeber beruft,

Dazu Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 21.

lässt die Finanzverfassung keinen Raum. Ein solcher Ermessenspielraum ließe die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen in Ermangelung eines sachlichen Grundes für eine ausnahmsweise Nichteinrechnung einzelner Einnahmen leer laufen. Er ist folglich mit der Verfassung nicht vereinbar. Die Regelung des § 8 Abs. 3 FAG ist deshalb ebenso verfassungswidrig wie § 8 Abs. 4 MaßstG, der einen Abschlag von den kommunalen Einnahmen und damit von der kommunalen Finanz**kraft** vorsieht, sofern eine Abbildung des kommunalen Finanz**bedarfs** nicht möglich ist.

II. Einwohnergewichtung

Vor allem die Landesregierung Baden-Württemberg kritisiert die nach ihrer Auffassung bis heute nicht belegte Anerkennung eines pauschalen Einwohnermehrbedarfs für Ballungsräume, der § 8 Abs. 3 MaßstG durch das Gebot einer Modifizierung der Einwohnerzahl der Stadtstaaten und § 9 Abs. 2 und 3 FAG durch eine Wertung der Einwohnerzahl der Stadtstaaten mit 135 vom Hundert Rechnung tragen. Der Bundesgesetzgeber habe einen diesbezüglichen Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1999

BVerfGE 101, 158 (230).

nur unzureichend erfüllt, indem er einmal in der Vergangenheit gewählte Größen, deren Plausibilität sich nicht zwingend erschließe, fortgeschrieben habe. Die Landesregierung verweist auf Kritik im Schrifttum und in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum kommunalen Finanzausgleich.

Schriftsatz Landesregierung Baden-Württemberg vom 12. März 2014, S. 8 ff.

Demgegenüber betont die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, dass das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Berücksichtigung der abstrakten Mehrbedarfe der Stadtstaaten und dünn besiedelten Flächenländer als Mittel zur Herstellung der Vergleichbarkeit der finanzkraftrelevanten Einnahmen aller Länder für zulässig halte.

Schriftsatz Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2014, S. 36 unter Verweis auf BVerfGE 72, 330 (Ls.7); 86, 148 (239) und 101, 158 (230).

Ebenso wie die Bundesregierung

Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 23 f.

bezieht sich auch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen auf die zahlreichen Gutachten, die der Gesetzgeber seiner Regelung zu Grunde gelegt hat.

Schriftsatz Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2014, S. 37 f. unter Verweis auf die Zusammenstellung ausgewählter Gutachten in: Bundesministerium

der Finanzen, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, BMF-Schriftenreihe, Bd. 73, 2003, S. 436 ff.

Die Landesregierung hebt in diesem Zusammenhang zu Recht hervor, dass Bayern in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BayFAG

Vom 16. April 2013, BayGVBl. I S. 210.

ebenso wie die meisten anderen Flächenländer einen mit zunehmender Einwohnerzahl steigenden Hauptansatz für Gemeinden vorschreibt. Auch die Bundesregierung verweist darauf, dass die in dieser Vorschrift geregelte Einwohnerwertung in Bayern für Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern 150 Prozent beträgt.

Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 25.

Dazu kommen in Bayern Zuschläge für kreisfreie Städte und Sozialzuschläge, so dass München im Jahre 2013 im kommunalen Finanzausgleich auf eine Einwohnerwertung von über 190 vom Hundert gekommen ist.

Schriftsatz der Regierungen von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vom März 2014, S. 53 unter Verweis auf Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 und 4 BayFAG.

Diese „Einwohnergewichtung“ begründe das Bayerische Staatsministerium der Finanzen

Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, 5. Aufl. 2010, S. 38.

damit, „dass die Gemeinden mit zunehmender Größe mehr Aufgaben, unter anderem auch für das Umland, erbringen (etwa Ausbildung, Kultur, Verkehrsnetz) und auch die Aufgabenerfüllung in einigen Bereichen kostspieliger wird (etwa im sozialen Bereich).“ Der Bundesgesetzgeber habe als Grundlage seiner Regelung ganz entsprechend die Ergebnisse des Gutachtens des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung für sachgerecht erachtet und sei diesen bei der Ausgestaltung der Regelungen zur Einwohnerwertung gefolgt.

Schriftsatz Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2014, S. 37 f. unter Verweis auf BT-Drs. 14/7063, S. 28 f. sowie Bundesministerium der Finanzen, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2003, S. 45.

Damit sei er dem Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts nachgekommen.

Schriftsatz Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2014, S. 37.

Die gleiche Auffassung vertritt die Bundesregierung, die zu dem Ergebnis kommt, dass der Bundesgesetzgeber sich mit der Regelung der Einwohnerwertung innerhalb des in den Gutachten ermittelten und ihm von der Verfassung eröffneten Gestaltungsspielraums bewege.

Schriftsatz Bundesregierung vom 24. März 2014, S. 26.

Tatsächlich ist die Einwohnerwertung unverzichtbar, weil erst sie dafür sorgt, dass die Finanzkraft der Stadtstaaten mit der von Flächenländern vergleichbar ist. Grundsätzlich stellt die Bemessung der Finanzkraft der Länder pro Einwohner und nicht nach absoluten Beträgen die Vergleichbarkeit sicher. Da alle Länder grundsätzlich die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben, stellt der angemessene Ausgleich der pro Einwohner zur Verfügung stehenden Finanzkraft der Länder sicher, dass in Deutschland die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse entsprechend dem Gebot von Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. GG gewahrt ist. Die Tragfähigkeit des einwohnerbezogenen Vergleichs der Finanzkraft endet jedoch da, wo „aus vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern, wie bei den Stadtstaaten, von vornherein“ eine Modifizierung des Bezugspunkts der Einwohnerzahl nach objektiven Kriterien geboten ist.

BVerfGE 72, 330 (401); ebenso BVerfGE 86, 148 (239).

Die Regierungen von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen betonen deshalb zu Recht, dass die Einwohnerwertung nicht unzulässig vom Einwohnermaßstab abweicht, sondern erst die Voraussetzung dafür schafft, ihn sachgerecht anwenden zu können.

Schriftsatz der Regierungen von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vom März 2014, S. 49.

Stadtstaaten weisen aufgrund ihrer vorgegebenen strukturellen Eigenart einen Mehrbedarf gegenüber Flächenländern auf, weil sie die Aufgaben eines Bundeslandes und zugleich Hauptstadt- und Großstadtfunktionen erfüllen müssen. Da Stadtstaaten nur aus Großstadtgebieten bestehen und von ihrem Umland durch Staatsgrenzen getrennt sind, kann dort kein landesinterner Finanzausgleich vorgenommen werden, der einen Ausgleich der großstädtischen Belastungen mit ländlicherem Gebiet gewährleistet. Diese Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern betrifft nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes, so dass es sachgerecht ist, sie im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen.

BVerfGE 72, 330 (415 f.); 86, 148 (239 f.).

Besonders deutlich zeigt sich beim Angebot von Studienplätzen, dass die Stadtstaaten Leistungen für die Bewohner aller Länder und nicht nur ihrer Nachbarländer erbringen.

So auch der Schriftsatz der Regierungen von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, März 2014, S. 52.

Der Bundesgesetzgeber hat sich auf der Grundlage wissenschaftlicher Beratung durch Gutachten im Gegensatz zur Behauptung der Antragstellerinnen

Normenkontrollantrag vom 4. März 2013, S. 65.

auch ausführlich mit der richtigen Bemessung des strukturellen finanziellen Mehrbedarfs der Stadtstaaten befasst, mehrere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler angehört und auf dieser belastbaren Grundlage die Regelung getroffen, dass die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit 135 vom Hundert gewertet werden. So hat der Sonderausschuss Maßstäbe-gesetz/Finanzausgleichsgesetz des Deutschen Bundestages in seiner 9. Sitzung am 30. März

2001 auf der Grundlage des Gutachtens der Wissenschaftlichen Abteilung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung über die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe beraten.

Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses vom 2. Juli 2001, BT-Drs. 14/6533, S. 23 f.

Der Bundesrat hat am 27. April 2001 den Großstadtvergleich als Grundlage der Berechnung des strukturellen Mehrbedarfs der Stadtstaaten einstimmig beschlossen.

BT-Drs. 14/5951, S. 36 und 46.

Der Bundesgesetzgeber hat ausdrücklich festgestellt, dass aus den Gutachten „ein Korridor möglicher Einwohnerwertungen abgeleitet werden“ kann, „der der Streuung der Ergebnisse hinreichend Rechnung trägt.“ Der Gesetzgeber ist außerdem zu dem Ergebnis gekommen, dass „die Notwendigkeit einer Differenzierung der Einwohnerwertungen zwischen den Stadtstaaten ... auf der Basis der Ergebnisse von Gutachten nicht gegeben“ war.

Bt-Drs. 14/7063, S. 28; ebenso Schriftsatz der Regierungen von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, März 2014, S. 56 ff.

Damit erweisen sich die Regelungen über den abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten in § 8 Abs. 3 Satz 1 MaßstG und § 9 Abs. 2 und 3 FAG als verfassungsgemäß.

Wieland