

## **In der Senatssitzung am 29. August 2023 beschlossene Fassung**

Senator für Finanzen

22.08.2023

### **Vorlage für die Sitzung des Senats am 29.08.2023**

#### **„Normenkontrollantrag der bayerischen Staatsregierung wegen des Finanzausgleichs (BVerfG – 2 BvF 2/23)“**

#### **„hier: Beauftragung eines Prozessbevollmächtigten für die Freie Hansestadt Bremen“**

### **A. Problem**

Beim Bundesverfassungsgericht ist das Verfahren 2 BvF 2/23 über den Antrag der Bayerischen Staatsregierung auf verfassungsrechtliche Überprüfung der derzeitigen Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs anhängig.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Antragschrift der bayerischen Staatsregierung vom 12. Juli 2023 am 4. August 2023 dem Senat der Freien Hansestadt Bremen zugestellt. Zuständig ist der Zweite Senat. Frau Vizepräsidentin Prof. Dr. König, Vorsitzende des Zweiten Senats, hat in der Übersendungsverfügung sämtlichen Ländern (mit Ausnahme von Bayern) Gelegenheit zur Äußerung bis zum 31. Oktober 2023 gegeben.

Die 12 Länder Berlin, Brandenburg, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen wollen sich zu einer Prozessgemeinschaft zusammenschließen und einen gemeinsamen Prozessbevollmächtigten mit der Erstellung einer gemeinsamen Stellungnahme beauftragen. Inhaltliche Vorgabe wird sein, dass die Stellungnahme argumentiert, dass das geltende Finanzausgleichsrecht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Der Prozessbevollmächtigte wird für die 12 Länder zudem gegebenenfalls im Laufe des Verfahrens erforderliche, ergänzende gemeinsame Stellungnahmen erstellen.

In Absprache mit den anderen 11 Ländern der Prozessgemeinschaft hat der Präsident des Senats mit Schreiben vom 7. August 2023 beantragt, die zur Abgabe der Stellungnahme gesetzte Frist bis zum 29. Februar 2024 zu verlängern. Eine Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zu den 12 Verlängerungsanträgen steht noch aus.

Die Länder haben sich auf Fachebene geeinigt, als Prozessbevollmächtigten Herrn Prof. Dr. Stefan Koriath, München, zu beauftragen. Damit die Freie Hansestadt Bremen (FHB) Teil dieser Prozessgemeinschaft werden kann, muss sie gemeinsam mit den 11 genannten Ländern („Auftraggeber“) einen Vertrag mit Herrn Prof. Dr. Koriath („Auftragnehmer“) schließen. Außerdem ist erforderlich, dass die FHB Herrn Prof. Dr. Koriath eine Prozessvollmacht für das Auftreten vor dem Bundesverfassungsgericht erteilt.

## B. Lösung

Es ist zwingend erforderlich, gegenüber dem Bundesverfassungsgericht eine Stellungnahme abzugeben.

Die vom Normenkontrollantrag angegriffenen Normen des Finanzausgleichsgesetzes und des Maßstäbengesetzes enthalten für die FHB existenziell wichtige Regelungen. Hervorzuheben sind

- § 6 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 9 Abs. 2 und 3 Finanzausgleichsgesetz (Wertung der Einwohnerzahl der Länder Berlin, Bremen und Hamburg mit 135 Prozent) sowie
- § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung).

Auf Fachebene, in Abstimmung mit den Staats- und Senatskanzleien der betroffenen 11 Länder, ist vorgeschlagen worden, Herrn Prof. Dr. Stefan Koriath mit dieser Aufgabe zu betrauen. Herr Prof. Dr. Koriath ist Professor an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München und gilt als ausgewiesener Experte im Bereich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Der Senator für Finanzen begrüßt daher diese Wahl ausdrücklich. Der Senat hat mit der Beratung durch Herrn Prof. Dr. Koriath bezüglich der grundsätzlichen Zulässigkeit und der Höhe der Ausnahmeverschuldung während der Corona-Pandemie sehr gute Erfahrungen gemacht.

Der Vertrag und die Prozessvollmacht bedürfen zwecks bindender Wirkung nach außen der Unterschrift des Präsidenten des Senats. Im Innenverhältnis bedarf der Präsident des Senats hierzu eines Beschlusses des Senats.

## C. Alternativen

Inhaltlich ist es ohne Alternative, eine Stellungnahme abzugeben.

Was die Art und Weise der Vertretung des Landes FHB vor dem Bundesverfassungsgericht angeht, sind mehrere Alternativen denkbar. Es ist prinzipiell möglich, dass die FHB mit eigenem Fachpersonal bei der Senatskanzlei, der Senatorin für Justiz und Verfassung sowie dem Senator für Finanzen die erbetene Stellungnahme erstellt und, vertreten durch den Präsidenten des Senats, beim Bundesverfassungsgericht abgibt. Vertretungsberechtigt wären auch Beamtinnen oder Beamte der FHB, die die gesetzlichen Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 BVerfGG erfüllen. Bei Verfahren dieses Zuschnitts ist es jedoch üblich und fachlich geboten, eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt bzw. eine Rechtslehrerin oder einen Rechtslehrer, die/der die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, mit der Vertretung zu beauftragen.

Bei dieser Entscheidung sind zwei Alternativen denkbar:

- Die FHB beteiligt sich an der Prozessgemeinschaft und akzeptiert, dass die Wahl auf Herrn Prof. Dr. Koriath gefallen ist.

- Die FHB beteiligt sich nicht an der Prozessgemeinschaft und lässt sich nach Maßgabe des § 22 Abs. 1 BVerfGG von einer oder einem anderen Prozessbevollmächtigten vertreten. So ist es beim Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen im Jahr 2013 gehandhabt worden.

Der Senator für Finanzen empfiehlt, trotz der zum Teil nicht vollständig deckungsgleichen Interessen der in der Prozessgemeinschaft zusammengeschlossenen Länder, den Schulterchluss mit den anderen 11 Ländern zu suchen, um den bis mindestens Ende des Jahre 2030 vereinbarten bundesstaatlichen Finanzausgleich einschließlich der Einwohnerwertung zu bewahren. Im aktuellen Verfahren wird durch die bayerische Staatsregierung die erst zum 1. Januar 2020 wirksam gewordene Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen angegriffen, obwohl in Artikel 143f GG eine Art „Kündigungsklausel“ vorgesehen worden war, wonach erst nach dem 31. Dezember 2030 „die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen“ verlangen dürfen. Es ist zwar rechtlich zulässig, dass die bayerische Staatsregierung jetzt die von ihr im Antrag genannten Normen des Finanzausgleichsgesetzes und des Maßstäbengesetzes auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen lässt. Einem Aufkündigen der geltenden Regelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nach nicht einmal vier Jahren muss jedoch eine möglichst große Phalanx an Ländern entgegengestellt werden.

Für die FHB ist der zuletzt gefundene Kompromiss bei den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen existenziell wichtig. Es ist von zentraler Bedeutung, die geltenden Regeln in ihrem Bestand zu verteidigen.

Schon aus strategischen Erwägungen erscheint es daher dem Senator für Finanzen richtig, sich in die Prozessgemeinschaft einzureihen. Dabei wird der Senator für Finanzen, unterstützt durch die Senatskanzlei und der Senatorin für Justiz und Verfassung, darauf achten, dass die Interessen der Stadtstaaten, speziell Bremens, in der vom Prozessbevollmächtigten zu erstellenden Stellungnahme sorgfältig und überzeugend gegenüber dem Bundesverfassungsgericht vertreten werden.

#### **D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung**

Durch die Prozessvertretung entstehen die aus dem in der Anlage beigefügten Vertragsentwurf ersichtlichen Nettokosten, zuzüglich gesetzliche Mehrwertsteuer, geteilt durch die Zahl der an der Prozessgemeinschaft beteiligten Länder (aktuell zwölf).

Sollte es der bayerischen Staatsregierung gelingen, die geltenden bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu Fall zu bringen, insbesondere die Einwohnerwertung, entstünden potenziell existenzbedrohende Risiken für den bremischen Haushalt. Der aktuelle Beitrag des Finanzkraftausgleichs, insbesondere der Einwohnerwertung, und der Kosten der politischen Führung machen in Summe aktuell jährlich weit mehr als 1 Mrd. Euro der Einnahmen im bremischen Haushalts aus. Hinzu kommen jährlich 400 Mio. Euro Sanierungshilfen.

Geschlechtsspezifische Wirkungen der zu treffenden Entscheidung sind nicht ersichtlich.

## **E. Beteiligung und Abstimmung**

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei und der Senatorin für Justiz und Verfassung abgestimmt.

## **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Die Senatsvorlage ist nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister zu veröffentlichen.

Die Anlagen sind nicht zu veröffentlichen:

- Die Anlage „2 BvF 2-23 Antragsschriftsatz und Gerichtsverfügung“ ist nicht zu veröffentlichen. Der Schriftsatz stammt von einem anderen Bundesland, das ihn selbst nicht veröffentlicht hat (§ 3 Nr. 1 lit. a BremIFG). Zudem ist der Schriftsatz der Senatskanzlei in einem laufenden Gerichtsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zugestellt worden und unterliegt dem Dienstgeheimnis (§ 3 Nr. 1 lit. d und Nr. 4 BremIFG).
- Die Anlagen „Entwurf des Vertrages“ und „Prozessvollmacht“ sind nicht zu veröffentlichen. Vertragsentwürfe sind nicht veröffentlichungspflichtig (§ 4 Abs. 1 Satz 1 BremIFG). Unter bestimmten Voraussetzungen sind geschlossene Verträge zu veröffentlichen (§ 11 Abs. 4 Satz 1, Abs. 4a BremIFG). Sofern und soweit diese Voraussetzungen gegeben sind, wird der Vertrag nach Vertragsabschluss veröffentlicht.

## **G. Beschluss**

Der Senat beschließt, dass die Freie Hansestadt Bremen im Verfahren 2 BvF 2/23 vor dem Bundesverfassungsgericht sich der Prozessgemeinschaft der Länder Berlin, Brandenburg, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen anschließt und Herrn Prof. Dr. Koriath mit der Prozessvertretung beauftragt.

Der Senat bittet den Präsidenten des Senats, den in der Anlage als Entwurf beigefügten Vertrag und die in der Anlage beigefügte Prozessvollmacht zu unterzeichnen.

### Anlagen (vertraulich, gesondert verteilt):

1. 2 BvF 2-23 Antragsschriftsatz und Gerichtsverfügung
2. Entwurf des Vertrages mit dem Prozessbevollmächtigten zur Unterzeichnung durch den Präsidenten des Senats
3. Prozessvollmacht zur Unterzeichnung durch den Präsidenten des Senats