

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 979

Föderative Gleichheit

Von

Marcus C. F. Pleyer



Duncker & Humblot · Berlin

MARCUS C. F. PLEYER

Föderative Gleichheit

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 979

Föderative Gleichheit

Von

Marcus C. F. Pleyer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Dresden
hat diese Arbeit im Jahre 2004 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-11507-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

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

Meinen Eltern

&

Juliane

&

Daniela

Vorwort

Der föderative Gleichheitsgedanke kann auf eine lange Ideengeschichte zurückblicken und hat in Gesetzgebung und Rechtsprechung der Gegenwart an zentralen Stellen Aufnahme gefunden. Und doch hat ihm die deutsche Staatsrechtslehre der Bundesrepublik bislang wenig Beachtung geschenkt. Zwar konstatiert nahezu die gesamte Kommentarliteratur eine Gleichheit der Länder, aber bis auf wenige Ausnahmen mangelt es an eingehenderen wissenschaftlichen Untersuchungen. So fehlt es in der Gegenwart an einer Systematisierung und einer dogmatischen Konzeption föderativer Gleichheit, die ihre Handhabung in Wissenschaft und Praxis auf ein sicheres Fundament stellen. Die vorliegende Untersuchung will einen Beitrag zur Beseitigung dieses Defizits leisten. Ihr zentrales Thema sind die verfassungsrechtliche Gleichheit und Ungleichheit der Länder und die sich daraus jeweils ergebenden Konsequenzen für das Verhalten der bundesstaatlichen Akteure im Rahmen eines föderativen Gleichheitssatzes. Zugleich zeigt die Arbeit am Beispiel des Grundgesetzes einen Weg, auf dem sich auch für andere föderale Ordnungen wie dem der Europäischen Union ein System und eine Dogmatik zur Gleichheit der Glieder entwickeln läßt.

Diese Arbeit ist ohne meinen verehrten Doktorvater, Professor Hartmut Bauer, nicht zu denken. Bereits in meiner Studienzeit in Heidelberg hat er mein Interesse auf das Öffentliche Recht gelenkt und mich später als Assistent nach Dresden geholt, wo ich an seinem Lehrstuhl in einer angenehmen Atmosphäre wissenschaftlicher Libertät juristische Forschung und Bildung auf höchstem Niveau erleben durfte. Ihm bin ich für die langjährige Förderung, für die gewonnenen Erkenntnisse in vielen wissenschaftlichen Gesprächen, für den mir gewährten Freiraum am Lehrstuhl und nicht zuletzt für die rasche Erstellung des Erstgutachtens sehr dankbar. Mein verbindlichster Dank gilt weiter den Herren Professoren Wyduckel und Lege für so manchen Gedankenaustausch und die ebenfalls sehr zügige Fertigung des Zweit- bzw. Drittgutachtens.

Trotz manch widriger Umstände wie der Flutkatastrophe im Sommer 2002 und der drohenden Schließung der Fakultät durfte ich in Dresden unter hervorragenden Arbeitsbedingungen und im Kreise ganz fabelhafter Kollegen forschen und lehren. Von den Mitarbeitern am Lehrstuhl, in der Fakultät und in der Bibliothek möchte ich besonders unserer Sekretärin, Frau Roswitha Hartmann, für ihre stets kompetente Unterstützung insbesondere bei den Drucklegungsarbeiten und Herrn cand. iur. Harald Evers für seine vielfältigen Hilfs-

dienste danken. Aus dem Assistentenkreis fühle ich mich besonders Herrn Privatdozent Dr. Martin Böse verbunden, der über die Fachgrenzen innerhalb der Jurisprudenz hinaus stets zu einem Gedankenaustausch bereit war. Das fertige Manuskript haben Frau Richterin am Landgericht Daniela Pleyer, Frau stud. iur. Inga Rosenke und Herr Rechtsanwalt Michael Pohlmann Korrektur gelesen. Daniela Pleyer und Michael Pohlmann standen auch jederzeit für Gespräche zur Verfügung, die so manche These absichern halfen. Ihnen sei dafür herzlich gedankt!

Meine langjährige Partnerin und Ehefrau Daniela hat mir darüber hinaus zu jeder Zeit mit Rat und Vertrauen in mich zur Seite gestanden und alle Entbehnungen räumlicher und zeitlicher Art mit liebevollem Verständnis hingenommen. Gratiam ago amatae!

Schließlich ist die Arbeit auch nicht ohne die Menschen zu denken, die mich geprägt, insbesondere meine Freude an Erkenntnis geweckt und gefördert haben: meine Eltern, meine Schwestern, meine Lehrer.

Mein bester und herzlichster Dank gilt meinen Eltern, Hildegard und Walter Pleyer. Ihr Zuspruch und ihre Unterstützung waren für mich von unschätzbarem Wert. Ihnen ist daher dieses Werk in tief empfundener Liebe und Dankbarkeit gewidmet. Ebenso eigne ich das Buch meiner Frau Daniela und unserer Tochter Juliane zu, die immer in unserem Herzen bleibt.

Die Untersuchung hat im Wintersemester 2003/2004 der Juristischen Fakultät der Universität Dresden als Dissertation vorgelegen. Der Bundesrat hat dankenswerterweise ihre Verlegung mit einem großzügigen Druckkostenzuschuß gefördert. Dank gebührt schließlich dem Verlag Duncker & Humblot sowie den Herren Professor Simon und Dr. Simon für die ehrenvolle Aufnahme in die Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht.

Dresden/Bensheim, 1. Juli 2004

Marcus C.F. Pleyer

Inhaltsübersicht

Erstes Kapitel

Föderative Gleichheit - Gegenstand und Forschungsziel	25
§ 1 Überblick über den Forschungsstand.....	25
§ 2 Gang der Untersuchung.....	26
§ 3 Bestimmung des Forschungsgegenstandes.....	27
I. Föderative Gleichheit als Status.....	27
II. Föderative Gleichheit als Verhaltensgebot	44
§ 4 Terminologische Klarstellungen und Vorüberlegungen zur Gleichheit.....	46
I. Die Vieldeutigkeit des Gleichheitsbegriffs	47
II. Definitionen.....	49

Zweites Kapitel

Historischer Abriss des föderativen Gleichheitsgedankens in Deutschland	57
§ 5 Das Heilige Römische Reich deutscher Nation.....	58
I. Der Streit um die <i>pluralitas votorum</i> in Religions- und Steuerangelegenheiten	59
II. Stimmrechte im Reichstag und Besetzung des Reichskammergerichts	63
III. Zusammenfassende Bewertung.....	64
§ 6 Die Zeit des Deutschen Bundes.....	66
I. Die staatenbündische Ordnung des Deutschen Bundes.....	66
II. Die Paulskirchenverfassung.....	73
§ 7 Das Deutsche Kaiserreich von 1871.....	76
I. Die Diskussion um die Rechte der Einzelstaaten.....	76
II. Gleichheit als Systematisierungskriterium für Staatenverbindungen.....	84
III. Einzelne Verfassungsbestimmungen im Lichte der Gleichheit.....	86

IV. Zusammenfassende Bewertung.....	90
§ 8 Die Weimarer Republik.....	93
I. Die Kontroverse um die Bedeutung von Gleichheit und ihre Rezeption im föderalen Kontext.....	94
II. Geltung und Herleitung des föderativen Gleichheitssatzes in Wissenschaft und Rechtsprechung.....	97
III. Inhalt und Konsequenzen des föderativen Gleichheitssatzes.....	108
IV. Föderative Gleichheit im Reichsrat?.....	112
V. Rechtsschutz.....	118
VI. Zusammenfassende Bewertung.....	119

Drittes Kapitel

Verfassungsrechtliche Gleichheit der Bundesländer unter dem Grundgesetz 124

§ 9 Die Herleitung föderativer Gleichheit in der Rechtsprechung und der Staatsrechtslehre der Gegenwart.....	126
I. Auszuscheidende Geltungsgründe.....	126
II. Das Bundesstaatsprinzip als Generator der Gleichheit?.....	128
III. Völkerrechtliche Staatengleichheit im Bundesstaat?.....	137
IV. Zusammenfassende Bewertung.....	153
§ 10 Normative Begründung föderativer Gleichheit.....	155
I. Das Grundgesetz als normativer Ausgangspunkt.....	155
II. Analyse des Grundgesetzes.....	155
III. Normative Befundlage und zusammenfassende Bewertung.....	230

Viertes Kapitel

Konsequenzen für das Verhalten von Bund und Ländern 237

§ 11 Der föderative Gleichheitssatz im direktiven Bund-Länder-Verhältnis.....	238
I. Herleitung des föderativen Gleichheitssatzes.....	238
II. Inhaltliche Konkretisierung des föderativen Gleichheitssatzes.....	254
III. Zusammenfassende Bewertung.....	316

§ 12 Föderative Gleichheit im kooperativen Bundesstaat	318
I. Gleichordnung und Gleichberechtigung	319
II. Einstimmigkeitsprinzip, Stimmgleichheit und andere Grundsätze kooperativer Koordination	321
III. Der föderative Gleichheitssatz	324
IV. Zusammenfassende Bewertung	332

Fünftes Kapitel

Föderative Gleichheit im deutschen Bundesstaatsrecht - Zusammenfassung 334

§ 13 Vorgrundgesetzliche Konzeptionen als Fundament für das föderative Gleichheitssystem der Gegenwart	334
§ 14 Föderative Gleichheit als Struktur- und Verhaltensprinzip	335
Literaturverzeichnis	339
Sachwortverzeichnis	371

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Föderative Gleichheit - Gegenstand und Forschungsziel	25
§ 1 Überblick über den Forschungsstand.....	25
§ 2 Gang der Untersuchung.....	26
§ 3 Bestimmung des Forschungsgegenstandes.....	27
I. Föderative Gleichheit als Status.....	27
1. Bedeutungsfeld.....	27
2. Bezugssysteme	29
a) Das internationale föderative System des Staatenbundes	30
b) Das supranationale föderative System der Europäischen Union.....	32
c) Das nationale föderative System des Bundesstaates.....	33
d) Andere föderative Systeme?	35
e) Organisationstheoretische Einordnung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	37
3. Abgrenzungen	38
a) Ordnungsverhältnis in der Bund-Länder-Beziehung	38
b) Pluralität oder Uniformität der gliedstaatlichen Rechtsordnungen	39
c) Rechtseinheit oder Rechtszersplitterung im Bundesrecht.....	40
d) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	42
e) Gleichgewicht und Hegemonie im Bundesstaat	43
II. Föderative Gleichheit als Verhaltensgebot	44
1. Grundrechtlicher Gleichheitsschutz: Intraföderale Gleichbehandlung des Individuums im Bundesstaat	44
2. Gleichheit im Staatsorganisationsrecht: Die Länder als Berechtigte des föderativen Gleichheitssatzes.....	45

3. Eingrenzung	46
§ 4 Terminologische Klarstellungen und Vorüberlegungen zur Gleichheit.....	46
I. Die Vieldeutigkeit des Gleichheitsbegriffs	47
II. Definitionen.....	49
1. Gleichheit	49
a) Begriffsbestimmung und Abgrenzung zur Identität.....	49
b) Absolute Gleichheit.....	50
c) Relative Gleichheit	50
d) Der verfassungsrechtliche Status der Länder als <i>tertium comparationis</i>	52
2. Gleichheitssatz und Willkürverbot	52
a) Inhalt und Abgrenzung zur Gleichheit.....	52
b) Gleichheit und Gleichbehandlung im Funktionengefüge des Gleichheitssatzes	54
3. Die Länder als Vergleichsobjekte.....	54
a) Gleichberechtigung der Länder als juristische Personen	54
b) Die Länder als Zuweisungsadressaten grundgesetzlicher Rechtspositionen	55

Zweites Kapitel

Historischer Abriss des föderativen Gleichheitsgedankens in Deutschland 57

§ 5 Das Heilige Römische Reich deutscher Nation.....	58
I. Der Streit um die <i>pluralitas votorum</i> in Religions- und Steuerangelegenheiten	59
II. Stimmrechte im Reichstag und Besetzung des Reichskammergerichts	63
III. Zusammenfassende Bewertung.....	64
§ 6 Die Zeit des Deutschen Bundes.....	66
I. Die staatenbündische Ordnung des Deutschen Bundes.....	66
1. Normative Verankerung der Rechtsgleichheit in der Bundesakte	67
2. Ausnahmen von der Gleichheit als Regel.....	68

3. Zusammenfassende Bewertung	71
II. Die Paulskirchenverfassung.....	73
§ 7 Das Deutsche Kaiserreich von 1871.....	76
I. Die Diskussion um die Rechte der Einzelstaaten.....	76
1. Die „Gleichberechtigung“ der Reichsglieder bei Paul Laband.....	76
2. Die Labandschen Thesen in der zeitgenössischen Kritik.....	80
II. Gleichheit als Systematisierungskriterium für Staatenverbindungen.....	84
III. Einzelne Verfassungsbestimmungen im Lichte der Gleichheit.....	86
1. Die Präsidialrechte Preußens und die Sonderstellung Bayerns.....	86
2. Die Stimmengewichtung im Bundesrat	87
3. Die Verteilung finanzieller und militärischer Lasten.....	88
4. Die Präambel	89
IV. Zusammenfassende Bewertung.....	90
§ 8 Die Weimarer Republik.....	93
I. Die Kontroverse um die Bedeutung von Gleichheit und ihre Rezeption im föderalen Kontext	94
II. Geltung und Herleitung des föderativen Gleichheitssatzes in Wissenschaft und Rechtsprechung.....	97
1. Die Rechtsprechung des Weimarer Staatsgerichtshofs zum föderativen Gleichheitsprinzip als Verfassungsgrundsatz	97
2. Die Diskussion zur Geltung und Herleitung des föderativen Gleichheitssatzes in der Wissenschaft	99
a) Herleitung des föderativen Gleichheitssatzes aus Rechtsstaatlichkeit und Bundestreue	101
b) Herleitung des föderativen Gleichheitssatzes aus dem geschriebenen Verfassungsrecht.....	101
aa) Die kompetenzielle Stellung der Glieder nach der Reichsverfassung	103
bb) Die Stellung der Länder in der Reichsorganisation nach der Weimarer Verfassung.....	105
III. Inhalt und Konsequenzen des föderativen Gleichheitssatzes.....	108
1. Verbot der willkürlichen Behandlung der Länder	108

2. Völkerrechtliche Prägung föderativer Gleichheit	110
3. Gleichberechtigung von Reich und Ländern	111
IV. Föderative Gleichheit im Reichsrat?.....	112
1. Die Bewertung der Stimmenverteilung als Spiegelbild unterschiedlicher Gleichheitsbegriffe	112
2. Die Teilung der preußischen Stimmen	113
3. Die Stimmenverteilung im Reichsrat als demokratischer Faktor.....	115
4. Kompatibilität oder Antinomie von Majoritätsprinzip und Gleichheit im Reichsrat?.....	116
V. Rechtsschutz.....	118
VI. Zusammenfassende Bewertung.....	119

Drittes Kapitel

**Verfassungsrechtliche Gleichheit der Bundesländer
unter dem Grundgesetz**

124

§ 9 Die Herleitung föderativer Gleichheit in der Rechtsprechung und der Staatsrechtslehre der Gegenwart	126
I. Auszuscheidende Geltungsgründe	126
II. Das Bundesstaatsprinzip als Generator der Gleichheit?.....	128
1. Historische und rechtsvergleichende Begründung.....	129
2. Begründung aus dem bundesstaatlichen Wesen	132
3. Die Staatsqualität der Länder als Gleichheitsgrund	133
III. Völkerrechtliche Staatengleichheit im Bundesstaat?	137
1. Historische Ableitung	139
a) Historische Interpretation	139
b) Fortwirkung bündischer Grundlagen	140
c) Dogmatisch-methodische Gründe gegen eine historische Ableitung.....	141
2. Die Anwendung von Völkerrecht im Zwischenländerverhältnis.....	142
a) Begründung, Inhalt und Ablehnung des völkerrechtlichen Gleichheitsprinzips als Zwischenländerrecht.....	142

b) Dogmatisch-methodische Einwände gegen das Völkerrecht als „Lückenfüller“	143
3. Übertragung der völkerrechtlichen Herleitungsgründe?	144
a) Naturrechtliche Herleitung: Gleichheit der Länder aufgrund der Gleichheit der Menschen?	144
b) Herleitung der Positivisten: Ländergleichheit als Folge von Souveränität?	148
4. Strukturelle Unterschiede zwischen Völkerrecht und Bundesstaatsrecht und Verschiedenheit ihrer Gleichheitskonzepte	149
IV. Zusammenfassende Bewertung.....	153
§ 10 Normative Begründung föderativer Gleichheit	155
I. Das Grundgesetz als normativer Ausgangspunkt.....	155
II. Analyse des Grundgesetzes.....	155
1. Die abstrakte Normebene als Ausgangspunkt	155
2. Typisierung der Normen.....	156
a) 1. Fallgruppe: Ungleichheit durch Zuweisung einer Sonderrechtsstellung.....	157
aa) Die Sonderstellung des süddeutschen Notariats in Art. 138 GG als Beispiel eines benannten Sonderrechts.....	157
bb) Die „Bremer Klausel“ als Beispiel eines unbenannten Sonderrechts	158
b) 2. Fallgruppe: Ungleichheit durch Einbindung der Länder in ein abstrakt differenzierendes System	160
aa) Das Beispiel der Verteilung der Bundesratsstimmen nach Art. 51 Abs. 2 GG	161
bb) Das Beispiel der horizontalen Verteilung der Steuereinnahmen nach Art. 107 Abs. 1 GG	162
c) 3. Fallgruppe: Gleichheit bei undifferenzierter Inbezugnahme aller Länder.....	164
aa) Das Beispiel der allgemeinen Befugnis- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 30 GG	165
bb) Das Beispiel der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 71 GG	165

d) 4. Fallgruppe: Gleichheit bei tatbestandsmäßiger Betroffenheit.....	167
aa) Das Beispiel der Anforderungsrechte eines Landes im inneren Notstand.....	169
bb) Das Beispiel der Mängelrüge im Rahmen der Bundesaufsicht bei der Landesverwaltung.....	169
3. Zentrale Regelungsbereiche der Bundesstaatsverfassung.....	170
a) Die Stellung der Länder bei der Zuständigkeitsverteilung.....	170
aa) Die Verteilung der Gesetzgebung.....	171
(1) Grundsätzliche Gleichheit der Länder.....	171
(2) Prinzipielle Irrelevanz der unterschiedlichen Länderaffinität zur Gesetzgebungsmaterie	172
(3) Sonderstellung der Meeresanrainerländer	173
(4) Die Sonderregelung des Art. 138 GG zum süddeutschen Notariat	174
(5) Zusammenfassende Bewertung.....	175
bb) Die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten	176
(1) Die Ausführung der Gesetze	176
(2) Gesetzesfreie Verwaltung	179
(3) Zusammenfassende Bewertung.....	179
cc) Die Gemeinschaftsaufgaben	180
(1) Prinzipielle Gleichheit der Länder in der Kooperation mit dem Bund.....	180
(2) Die Kostenverteilung bei den Gemeinschaftsaufgaben.....	181
dd) Die Verteilung der Rechtsprechung.....	182
ee) Weitere Zuständigkeitsvorschriften	184
(1) Die Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 23 GG.....	184
(2) Die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen nach Art. 24 Abs. 1 a GG.....	186
(3) Die Befugnis zur Neugliederung des Bundesgebietes.....	187
ff) Zusammenfassende Bewertung	190

b) Die Stellung der Länder bei ihrer Partizipation an Funktionen der Bundesebene.....	191
aa) Die Mitwirkung der Länder im Bundesrat.....	191
(1) Die Mitgliedschaft im Bundesrat als solche.....	192
(2) Ungleichheit der Länder durch Geltung des Mehrheitsprinzips?	192
(3) Die Verteilung der Stimmen im Bundesrat	194
bb) Die Partizipation der Länder im Gemeinsamen Ausschuß nach Art. 53 a GG.....	196
cc) Die Beteiligung der Länder im Richterwahlausschuß nach Art. 95 Abs. 2 GG	198
dd) Der Einfluß der Länder auf die Zusammensetzung der Bundesbehörden und die Wehrgesetze nach Art. 36 GG.....	199
ee) Die Zusammensetzung der Bundesversammlung	205
ff) Zusammenfassende Bewertung	206
c) Die Stellung der Länder in der Finanzverfassung.....	208
aa) Die Teilung der finanziellen Verantwortlichkeiten.....	209
(1) Die Ausgabenverantwortung nach Art. 104 a GG.....	209
(2) Die finanziellen Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 105 GG.....	211
(3) Die finanziellen Verwaltungskompetenzen nach Art. 108 GG.....	212
(4) Die Rechtsprechungsaufgaben in Finanzangelegenheiten.....	214
bb) Die Verteilung des Steueraufkommens.....	214
(1) Der vertikale Finanzausgleich in Art. 106, 106 a GG	215
(a) Die Verteilung der Steuerertragshoheit auf Bund und Länder	215
(b) Die Zuweisung von Einnahmen an die Kommunen	216
(2) Der horizontale Finanzausgleich in Art. 107 GG.....	219
(a) Der primäre horizontale Finanzausgleich in Art. 107 Abs. 1 GG	219
(b) Der sekundäre horizontale Finanzausgleich in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG.....	221

(c) Die Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG	224
cc) Zusammenfassende Bewertung	227
III. Normative Befundlage und zusammenfassende Bewertung	230
1. Resultat der Bereichsanalysen	231
a) Grundsätzliche Gleichheit der Kompetenzen	231
b) Gleichheitsnahe Abstufung des Einflusses der Länder bei der Partizipation an Funktionen der Bundesebene	231
c) Approximative proportionale Berechtigung der Länder bei der horizontalen Verteilung der Finanzmassen	232
2. Die grundgesetzliche Konzeption föderativer Gleichheit	232
a) Die Gleichheit als Grundstatus der Länder	232
b) Die bereichsspezifischen Ausnahmen vom Grundstatus der Gleichheit	235

Viertes Kapitel

Konsequenzen für das Verhalten von Bund und Ländern	237
§ 11 Der föderative Gleichheitssatz im direktiven Bund-Länder-Verhältnis	238
I. Herleitung des föderativen Gleichheitssatzes	238
1. Das Gleichheitsgrundrecht als Rechtsgrundlage	240
2. Das Bundesstaatsprinzip in der verfassungsgerichtlichen Herleitung	241
3. Bundestreue und Rechtsstaatlichkeit als Grundlagen des föderativen Gleichheitssatzes	243
4. Die Ableitung des föderativen Gleichheitssatzes aus der grundgesetzlichen Ausformung der bundesstaatlichen Ordnung	250
5. Ergebnis	253
II. Inhaltliche Konkretisierung des föderativen Gleichheitssatzes	254
1. Das Wertungsproblem beim länderbezogenen Vergleich	254
2. Die Werteordnung der Verfassung als primäres Referenzsystem	256
3. System der inhaltlichen Konkretisierung des föderativen Gleichheitssatzes	258

a) Der strenge föderative Gleichheitssatz	259
aa) Bereichsspezifische Determination.....	259
(1) Anwendungsbeispiel aus dem Bereich der Länderautonomie:	
Die Ermächtigung nach Art. 71 GG	262
(a) Die Anforderungen des föderativen Gleichheitssatzes an die Ermächtigung nach Art. 71 GG	262
(b) Die Ermächtigung der Länder zur Setzung von Bezugsgrenzen für Wahlkampfkostenerstattungen im Parteiengesetz a.F.	263
(c) Die Ermächtigungen Schleswig-Holsteins zu Sonderregelungen für Helgoland.....	264
(d) Die Ermächtigung des Saarlandes im Rahmen seiner Eingliederung in die Bundesrepublik.....	266
(2) Anwendungsbeispiel aus dem Bereich der Partizipation der Länder auf der Bundesebene: Die Zusammensetzung der Bundesversammlung.....	267
(a) Die Anforderungen des föderativen Gleichheitssatzes an die Regelung der Zusammensetzung der Bundesversammlung.....	268
(b) Die Regelung im Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung.....	273
(3) Anwendungsbeispiel aus dem Bereich der Finanzverfassung:	
Der Mehrbelastungsausgleich	276
(a) Der bereichsspezifische Gehalt des föderativen Gleichheitssatzes bei der Verteilung der Finanzmassen und der Mehrbelastungsausgleich	276
(b) Die Verteilungsregelung zum Mehrbelastungsausgleich in den Volkszählungsgesetzen.....	281
bb) Bereichsübergreifende Determinanten.....	282
(1) Formale Gleichbehandlung bei der Rechtsanwendung	283
(2) Formale Gleichbehandlung bei der Konkretisierung von Verfassungsbegriffen	283
(a) Herleitung der Gleichbehandlungspflicht.....	284
(b) Konsequenzen der Gleichbehandlungspflicht	285

(aa) Einheitliche Konkretisierung	285
(bb) Inhaltliche Gleichbehandlung durch abstrakte Maßstabsgleichheit: Das Beispiel der Berücksichtigung von Sonderlasten bei Bundesergänzungszuweisungen	285
(cc) Gleichbehandlung bei der Anwendung des konkretisierten Verfassungsbegriffs	290
(c) Anwendungsbeispiel: Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen beim Finanzkraftausgleich als gerechtfertigte Ungleichbehandlung?	291
(aa) Die Berücksichtigung der Seehafenlasten.....	294
(bb) Die Einwohnervedelung	297
b) Der allgemeine föderative Gleichheitssatz	305
aa) Die Gleichheit der Länder als Ausgangspunkt.....	305
bb) Argumentative Anforderungen an die Ungleichbehandlung der Länder.....	306
(1) Sachgerechtigkeit als Minimalanforderung an eine differenzierte Behandlung der Länder	307
(2) Proportionalität und sachgerechte Kriterienauswahl bei ökonomischen Verteilungsmaßnahmen.....	309
(3) Ungleichheit durch situative Betroffenheit	310
(4) Einheitlichkeit und inhaltliche Gleichheit der Differenzierungskriterien	310
(5) Begründungs- und Überprüfungsgebote	311
(6) Anwendungsbeispiel: Die Aufbauhilfe nach der Hochwasserkatastrophe 2002 vor dem Hintergrund föderativer Gleichheit	312
III. Zusammenfassende Bewertung.....	316
§ 12 Föderative Gleichheit im kooperativen Bundesstaat	318
I. Gleichordnung und Gleichberechtigung	319
II. Einstimmigkeitsprinzip, Stimmengleichheit und andere Grundsätze kooperativer Koordination.....	321
III. Der föderative Gleichheitssatz.....	324

1. Geltungsanspruch des föderativen Gleichheitssatzes zwischen den Ländern.....	324
2. Verdrängung der Gleichheitsverpflichtungen im Autonomiebereich der Länder	324
3. Grenzen der Koordinationsfreiheit der Länder	326
4. Der Bund als Verpflichteter des Gleichheitssatzes in der Kooperation mit den Ländern.....	329
IV. Zusammenfassende Bewertung.....	332

Fünftes Kapitel

Föderative Gleichheit im deutschen Bundesstaatsrecht - Zusammenfassung	334
§ 13 Vorgrundgesetzliche Konzeptionen als Fundament für das föderative Gleichheitssystem der Gegenwart	334
§ 14 Föderative Gleichheit als Struktur- und Verhaltensprinzip	335
Literaturverzeichnis	339
Sachwortverzeichnis	371

Föderative Gleichheit - Gegenstand und Forschungsziel

§ 1 Überblick über den Forschungsstand

Seit sich in Deutschland bündische Strukturen gebildet haben, wird über föderative Gleichheit nachgedacht¹. Im Verfassungsrecht der Gegenwart gilt bundesstaatliche Gleichheit als allgemein anerkannt². Und doch sind wichtige Fragen bis heute nicht befriedigend geklärt³: Welche Bedeutung hat föderative Gleichheit? Wie kann die Geltung föderativer Gleichheit in der gegenwärtigen Rechtsordnung dogmatisch hergeleitet werden und welche Konsequenzen ergeben sich aus ihr?

Die Stellungnahmen in Wissenschaft und Rechtsprechung belassen es zumeist bei einer knappen Feststellung einer Gleichheit der Länder⁴; nur wenige Beiträge gehen darüber hinaus⁵, und Monographien zur föderativen Gleichheit unter dem Grundgesetz fehlen gänzlich. Am eingehendsten befaßt sich in neuerer Zeit Josef Isensee mit der Thematik in einem Abschnitt seines Beitrags zu Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz im Handbuch des Staatsrechts⁶, in dem er die Geltung föderativer Gleichheit feststellt, sich kritisch mit

¹ Siehe dazu unten 2. Kapitel.

² *Josef Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IV, 2. Aufl., Heidelberg 1999, § 98 Rn. 129.

³ So *Isensee*, Föderalismus (Fn. 2), § 98 Rn. 129 für die Frage der dogmatischen Herleitung; *Roman Herzog*, in: Maunz/Dürig u.a., Grundgesetz, Bd. I, München, Losebl.-Stand: 1994, Art. 3 Anhang Rn. 37 für die inhaltliche Ausformung des föderativen Gleichheitssatzes.

⁴ So findet sich der Hinweis darauf, daß alle Länder „gleichberechtigt nebeneinander“ stehen, etwa bei *Michael Antoni*, in: Seifert/Hömig (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 20 Rn. 6; *Gerhard Leibholz/Hans-Justus Rinck/Dieter Hesselberger*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 7. Aufl., Köln, Losebl.-Stand: Juli 1994, Art. 20 Rn. 46; *Michael Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., München 2003, Art. 20 Rn. 73; für die Rechtsprechung siehe die gleiche Formulierung etwa in BVerfGE 1, 299 (315); 39 (96).

⁵ So etwa *Isensee*, Föderalismus (Fn. 2), § 98 Rn. 129-145; *Hans Huber*, Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ÖZöR XVII (1967), S. 247-261; *Stefan Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997, S. 111-119; siehe dazu auch das 3. Kapitel, § 9.

⁶ *Isensee*, Föderalismus (Fn. 2), § 98 Rn. 129-145.

einigen Herleitungsversuchen auseinandersetzt und konkrete Direktiven aus der bundesstaatlichen Gleichheit ableitet. Allerdings läßt auch seine Begründung föderativer Gleichheit Fragen offen. Zudem bleiben Zweifel, ob tatsächlich die von ihm genannten Gebote aus der bundesstaatlichen Gleichheit folgen. Wenn er etwa „Fairneß“, „Vertragstreue“ und „Wahrung von Treu und Glauben“⁷ anführt, so handelt es sich um Grundsätze, die dogmatisch bei der Bundestreue angesiedelt sind⁸, so daß ihre Ableitung aus der Ländergleichheit jedenfalls nicht ohne weiteres einleuchtet. Schließlich leidet seine Darstellung an der für viele Abhandlungen zur Gleichheit typischen Unschärfe hinsichtlich der Bedeutung des Untersuchungsgegenstandes. Im Ergebnis hat daher auch Isensee kein umfassendes und gänzlich zufriedenstellendes Konzept föderativer Gleichheit entwickelt; in einem Handbuchbeitrag, der sehr viel breiter angelegt ist, war dies aber auch kaum möglich.

Bislang mangelt es damit noch an einer ausführlichen Auseinandersetzung mit den Fragen nach Herleitung, Inhalt und Konsequenzen föderativer Gleichheit unter dem Grundgesetz. Die vorliegende Arbeit hat sich zur Aufgabe gemacht, in diese Lücke zu stoßen und einen ersten Beitrag zu leisten.

§ 2 Gang der Untersuchung

Zuvörderst bedarf der Gegenstand der föderativen Gleichheit der Erläuterung und Abgrenzung zu anderen Fragestellungen. Denn die Diskussion über den föderativen Gleichheitsgedanken ist aufgrund unterschiedlicher, zumeist unausgesprochener Vorstellungen über die Begriffsbedeutung seit jeher von Mißverständnissen geprägt⁹. Gleichheit wird mal absolut, mal relativ verstanden, Tatsächliches und Rechtliches werden vermischt, die Vergleichsebenen vermengt, hier wird ein Status beschrieben, dort ein Verhaltensgebot, die Abgrenzung zu nahestehenden Konzepten verschwimmt häufig.

Eine Untersuchung föderativer Gleichheit setzt daher zwingend eine möglichst exakte Bestimmung ihres Gegenstandes voraus. Dieser Aufgabe sind die beiden folgenden Paragraphen gewidmet. Es schließt sich eine Darstellung der Geschichte des föderativen Gleichheitsgedankens im zweiten Kapitel an, die den Bedeutungshintergrund abrundet und bereits Hinweise auf mögliche Geltungsgründe und Konsequenzen föderativer Gleichheit für die Gegenwart gibt. Die Diskussion in der Bundesrepublik bildet den Inhalt des dritten Kapitels, das

⁷ Isensee, Föderalismus (Fn. 2), § 98 Rn. 143.

⁸ Vgl. dazu *Hartmut Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, Tübingen 1998, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 25.

⁹ Siehe dazu im einzelnen 2. und 3. Kapitel.

einer ausführlichen Darstellung und kritischen Bewertung der Stellungnahmen aus Wissenschaft und Rechtsprechung einen eigenen Vorschlag zur Begründung und konzeptionellen Aufbereitung föderativer Gleichheit gegenüberstellt. Hierauf baut das vierte Kapitel auf, das die Konsequenzen bundesstaatlicher Gleichheit in der Gegenwart beleuchtet. Das fünfte Kapitel faßt schließlich die Ergebnisse der Arbeit zusammen.

§ 3 Bestimmung des Forschungsgegenstandes

I. Föderative Gleichheit als Status

1. Bedeutungsfeld

Die Staatsrechtswissenschaft versteht unter föderativer Gleichheit überwiegend ein die Gleichheit der Länder im rechtlichen Status beschreibendes Strukturelement des Bundesstaatsrechts¹⁰. Allein aus einer Betrachtung des Wortlaufes erschließt sich diese Bedeutung jedoch noch nicht. Vielmehr kann der die Begriffe Föderalismus und Gleichheit kombinierende Terminus ebenso wie seine konstituierenden Elemente mit unterschiedlichem Inhalt und in unterschiedlichem Zusammenhang verwandt werden¹¹. Die Wortverbindung „föderative Gleichheit“ vermag ein Gestaltungsprinzip auszudrücken, das nicht nur in bezug auf Staaten, sondern in allen föderalistisch verfaßten menschlichen Zusammenschlüssen, insbesondere auch in solchen nichtstaatlicher, rein gesell-

¹⁰ *Hans-Peter Schneider*, Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, NJW 1991, S. 2448 ff. (S. 2451: „bündische Gleichheit“); vgl. weiterhin *Isensee*, Föderalismus (Fn. 2), § 98 Rn. 129 ff. (Rn. 129: „föderative Gleichheit“); *Sachs*, Stichwort „Bundesstaat“, in: Sommer/von Westphalen (Hrsg.), Staatsbürgerlexikon, München 1999, S. 175 ff. (S. 176: „bundesstaatl. Gleichheit“); vgl. auch BVerfGE 1, 299 (315); 39, 96 (119); kritisch *H. Bauer*, GG (Fn. 8), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 25.

¹¹ Zur Bedeutungsvielfalt von Föderalismus siehe schon *Heinrich Triepel*, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen 1907, S. 11; *Siegfried Magiera*, Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union, in: Schneider/Wessels (Hrsg.), Föderale Union - Europas Zukunft?, München 1994, S. 71 ff. (S. 73); *Herzog*, Stichwort „Föderalismus“, in: Herzog u.a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Bd. I, 3. Aufl., Stuttgart 1987, Sp. 913 ff.; zum Bedeutungsfeld des deutschen Wortes „Bund“ vgl. *Reinhart Koselleck*, Stichwort „Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat“, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, 5. Aufl., Stuttgart 1997, S. 582 ff. Zur Vielschichtigkeit und Ambivalenz des Gleichheitsbegriffes siehe *Werner Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 1996, Art. 3 Rn. 2; vgl. ebenso *Paul Kirchhof*, Der allgemeine Gleichheitssatz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. V, 2. Aufl., 2000, § 124 Rn. 44 ff.