

Sebastian von Schweinitz

Das Maßstäbengesetz



BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
A. Einleitung	23
B. Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 11.11.1999 zur Maßstäbegesetzgebung	28
I. Rechtliche und politische Ausgangssituation bei Antragstellung	32
1. Kurzer Abriß des Bund-Länder-Finanzausgleichs zum Zeitpunkt der Antragstellung	35
2. Beweggründe und politische Ziele der finanzstarken Antragsteller	37
II. Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	42
1. Antragsgegenstand des Verfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG	44
2. Anträge und Stellungnahmen der finanzstarken Antragsteller	45
3. Antrag und Stellungnahme der finanzschwachen Antragsteller	51
4. Stellungnahmen der übrigen Bundesländer	60
5. Stellungnahme der Bundesregierung	69
III. Konzeption und Begründung der Maßstäbegesetzgebung durch das Bundesverfassungsgericht	71
1. Feststellung eines grundgesetzlichen Gesetzgebungsauftrages zum Erlaß eines Maßstäbegesetzes durch das Bundesverfassungsgericht	72
a. Notwendigkeit einer Konkretisierung der Bestimmungen der Art. 106 und 107 GG	72
b. Konkretisierung der Bestimmungen durch ein einfaches Gesetz	73
c. Konkretisierung der Bestimmungen in Form von Maßstäben	74

d.	Konkretisierung der Art. 106 und 107 GG durch zwei einfache, gestufte Bundesgesetze – Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz	78
2.	Rechtspolitische Überlegungen und Ziele des Bundesverfassungsgerichts bei der Feststellung eines grundgesetzlichen Gesetzgebungsauftrages zum Erlaß eines Maßstäbengesetzes	82
3.	Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zu Rechtsnatur und Rechtscharakter eines Maßstäbengesetzes	85
a.	Langfristig anwendbare Maßstäbe	87
b.	Allgemeine Maßstäbe	89
c.	Abstrakte Maßstäbe	90
aa.	Maßstäbengesetzgebung und der „Schleier des Nichtwissens“ nach Rawls	90
bb.	Konflikt zwischen Abstraktion und Anwendbarkeit der Maßstäbe	94
d.	Selbstbindung des Bundesgesetzgebers durch das Maßstäbengesetz	95
aa.	Nur politische Bindung des Bundesgesetzgebers	95
bb.	Rechtliche Bindung des Bundesgesetzgebers	97
e.	Maßstäbengesetz als Mittel zur Schaffung von Distanz zwischen Gesetzgeber und den Regelungsunterworfenen	99
f.	Der zeitlichen Reihenfolge von Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz vom Bundesverfassungsgericht zugedachte Bedeutung	100
aa.	Zeitliche Reihenfolge von Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz bei deren Neufassung	101
bb.	Zeitlicher Abstand von Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz auch bei deren zukünftigen Änderungen	110
cc.	Rechtsfolgen einer Nichteinhaltung der zeitlichen Reihenfolge von Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz	112
g.	Zusammenfassung der Charakteristika der Maßstäbengesetzgebung	113
IV.	Reichweite der Bindung des Urteils für den Gesetzgeber	114
1.	Gesetzeskraft des Urteils nach Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. §§ 31 Abs. 2 S. 1, 13 Nr. 6 BVerfGG	115
2.	Rechtskraft und Bindungswirkung des Urteils	117

a.	Erstreckung der Bindungswirkung auf die tragenden Gründe einer Entscheidung	119
b.	Die tragenden Gründe der Entscheidung zum Bund-Länder-Finanzausgleich	121
c.	Rechtsfolgen der Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG	126
C.	Maßstäbegesetzgebung und Grundgesetz	127
I.	Zulässigkeit zweier formeller, einfacher Bundesgesetze zur Regelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs	127
1.	Generelle Zulässigkeit von zwei formellen einfachen Bundesgesetzen zur Regelung einer Rechtsmaterie	129
a.	Der Stufenbau der Rechtsordnung	133
aa.	Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung	134
(1)	Verschiedene Ansatzpunkte für einen Stufenbau des Rechts	138
(2)	Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit	145
(3)	Stufenaufbau nach der derogatorischen Kraft	149
(4)	Ermächtigungsstufentheorie	151
bb.	Aussagen des Grundgesetzes zum Stufenbau der Rechtsordnung	161
(1)	Normenhierarchie zwischen einfachen Bundesgesetzen im Haushaltsrecht	167
(2)	Normenhierarchie zwischen zwei einfachen Bundesgesetzen im Beamtenrecht	171
(3)	Normenhierarchie zwischen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und Haushaltsgesetz bzw. wirtschaftspolitischen Einzelgesetzen des Bundes	174
b.	Ergebnis	176
2.	Zulässigkeit einer solchen Konstellation im Bereich der Art. 106 und 107 GG	178
a.	Wortlaut der Artikel 106 Abs. 3, 4 und 107 GG	179
b.	Systematik der Artikel 106 und 107 GG	181
c.	Vorstellungen des historischen Verfassungsänderungsgesetzgebers	185
d.	Teleologische Gründe für eine Trennung der konkreten Ausgleichsfolgen von den Maßstäben und Grundsätzen für den Finanzausgleich	186
e.	Ergebnis	189

II. Gesetzgebungskompetenz für Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz	191
1. Gesetzgebungskompetenz für das Maßstäbengesetz in den Art. 106 und 107 GG	191
a. Abschließende Aufzählung der Gesetzgebungs- kompetenzen des Bundes im Grundgesetz	192
b. Die Maßstäbengesetzgebung als Sonderform einer der anerkannten Gesetzgebungskompetenzen	196
aa. Unterschiede zwischen Maßstäbe- und Grundsatzgesetzgebung	197
bb. Die Maßstäbengesetzgebung ein Fall der ausschließlichen Gesetzgebung	198
2. Gesetzgebungsauftrag und -kompetenz für das Finanzausgleichsgesetz im Maßstäbengesetz	198
a. Finanzausgleichsgesetz beruht nicht auf den Art. 106 Abs. 3, 4 und 107 GG	199
b. Zulässigkeit der Delegation einer Gesetzgebungs- kompetenz für den Bereich des Finanzausgleichs- gesetzes durch den Bundesgesetzgeber an sich selbst	200
c. Ergebnis	203
III. Problem der Selbstbindung des einfachen Gesetzgebers durch die Maßstäbengesetzgebung	204
1. Umfang der rechtlichen Selbstbindung des Bundesgesetzgebers	204
2. Argumente gegen eine Selbstbindung des Bundesgesetzgebers	206
a. Demokratieprinzip?	208
b. Rechtsstaatsprinzip?	211
3. Ansätze zur Rechtfertigung einer Selbstbindung des Bundesgesetzgebers	217
a. Quaritsch und das Hamburger Aufbaugesetz	217
b. Übertragung der zum Verhältnis von landes- rechtlichen Gemeindegebietsänderungsgesetzen und landesrechtlichen Gemeindeordnungen entwickelten Gedanken auf Maßstäbengesetz und Finanz- ausgleichsgesetz	220
c. Übertragung der Gedanken Maurers zu Aus- führungs- und Vollzugsgesetzen auf das Verhältnis von Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz	225
d. Ansatz von Degenhart	227

e.	Ansatz von Hanebeck	234
f.	Aus dem Stufenbau der Rechtsordnung entwickelter eigener Ansatz	236
aa.	Bindung des Bundesgesetzgebers beim Erlaß des Finanzausgleichsgesetzes an das dazu ermächtigende Maßstäbengesetz	238
bb.	Widerlegung denkbarer Einwände gegen diesen Ansatz	239
g.	Ergebnis	240
IV.	Das Maßstäbengesetz und die Normenkollisionsgrundsätze	241
1.	Anerkannte Normenkollisionsgrundsätze	241
2.	Verhältnis der Normenkollisionsgrundsätze zueinander	244
3.	Ergebnis	245
V.	Regelungsdichte von Maßstäbe- und Finanzausgleichs- gesetz	245
1.	Maßstäbe des Maßstäbengesetzes abstrakt oder konkret?	246
2.	Dem Finanzausgleichsgesetz zugewiesener Inhalt	250
VI.	Zeitlicher Geltungshorizont von Maßstäbe- und Finanz- ausgleichsgesetz	252
D.	Neugestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs	254
I.	Vorgaben und Hinweise des Bundesverfassungsgerichts auf den möglichen und zulässigen materiell-rechtlichen Inhalt einer Neuregelung des Bund-Länder-Finanzaus- gleichs	255
1.	Vertikaler Finanzausgleich nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 GG	255
a.	Einbeziehung des primären vertikalen Finanz- ausgleichs in die Entscheidung des Bundes- verfassungsgerichts	256
b.	Inhaltliche Vorgaben für die den primären vertikalen Finanzausgleich regelnden Maßstäbe	257
2.	Horizontale Steuerertragsaufteilung gemäß Artikel 107 Absatz 1 GG	261
a.	Umsatzsteuerergänzungsanteile ein Bestandteil der horizontalen Steuerertragsaufteilung	261
b.	Maßstäbe für die horizontale Steuerertrags- aufteilung	264

3. Horizontaler umverteilender Finanzausgleich gemäß Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 und 2 GG	265
a. Die Finanzkraft im Sinne des Artikels 107 Absatz 2 Satz 1 GG	266
aa. Begriff der Finanzkraft	267
bb. Vergleichsmaßstab für die Beurteilung des finanziellen Aufkommens eines Bundeslandes	269
cc. Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl	271
dd. Modifikationen der Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl	273
(1) Berücksichtigung der Hafencosten	274
(2) Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden	277
(3) Einwohnerwertung	281
(a) Stadtstaaten	282
(b) Gemeinden	289
b. Angemessenheit des Finanzkraftausgleichs	290
aa. Nivellierungsverbot/ Erhaltung der Finanzkraftreihenfolge	292
bb. Schwächungsverbot	295
cc. Ländersteuergarantie	298
dd. Berücksichtigung von Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“	300
ee. Ergebnis	303
4. Bundesergänzungszuweisungen gemäß Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG	304
a. Begriff der Leistungsschwäche	306
b. Ordentliche Bundesergänzungszuweisungen bzw. Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen	308
aa. Maßstäbe für die Zulässigkeit von ordentlichen Bundesergänzungszuweisungen	309
bb. Ober- und Untergrenzen für die Gewährung von ordentlichen Bundesergänzungszuweisungen	311
c. Außerordentliche Bundesergänzungszuweisungen bzw. Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten	312
aa. Gleichbehandlungsgebot und andere Grund- sätze im Rahmen der außerordentlichen Bundesergänzungszuweisungen	312

bb.	Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderlasttatbeständen in § 11 Abs. 3–6 FAG	314
(1)	Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich hoher Kosten der politischen Führung	314
(2)	Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zugunsten der neuen Länder	315
(3)	Übergangsbundesergänzungszuweisungen zugunsten der finanzschwachen alten Bundesländer	317
(4)	Ergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung	317
II.	Die Verhandlungen über die Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleich und der Entwurf eines Maßstäbegesetzes der Bundesregierung (Bundesratsdrucksache 161/01 vom 23.02.2001)	319
1.	Die Verhandlungen über die Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs	319
2.	Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Maßstäbegesetzes	325
3.	Vergleich von verfassungsrechtlich postulierten theoretischen Anspruch und politischer Wirklichkeit	331
E.	Zusammenfassung der Ergebnisse	337
	Executive Summary	349
	Anhang: Vorschlag für ein Maßstäbegesetz mit Begründung	357
	Literaturverzeichnis	403
	Stichwortverzeichnis	425