

# Inhalt

Einleitung .....	19
------------------	----

## *Erster Abschnitt*

<b>Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung durch Zustimmungsrechte und die Bedeutung des Zustimmungstatbestandes des Art. 84 Abs. 1 GG</b>	<b>29</b>
--	-----------

A. Die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat .....	29
B. Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung .....	31
C. Zustimmungspflichtige Bundesgesetze .....	34
I. Der verfassungstextliche Befund .....	35
II. Die systematische Erfassung der Zustimmungstatbestände .....	36
1. Die Konzeption des historischen Verfassungsgebers .....	37
a) Der Ausgangsbestand zustimmungspflichtiger Bundesgesetze ..	37
b) Systematisierung der Zustimmungstatbestände im Ausgangsbe- stand des Grundgesetzes .....	40
2. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Fälle ungeschriebe- ner Zustimmungskompetenzen des Bundesrates .....	46
a) BVerfGE 26, 338 ff. – Eisenbahnkreuzungsbeschluss .....	47
b) BVerfGE 28, 66 ff. – Postverwaltungsgesetz .....	49
c) Bestätigung des Enumerationsprinzips .....	50
3. Die durch Grundgesetzänderungen eingefügten Zustimmungstatbe- stände .....	53
a) In die Verwaltungskompetenzen der Länder eingreifende zustim- mungspflichtige Bundesgesetze .....	54
b) Die finanzielle Ausstattung der Länder unmittelbar berührende zustimmungspflichtige Bundesgesetze .....	58
aa) Art. 104a ff. GG .....	59
bb) Art. 109 GG .....	64
c) Zustimmungspflichtige Bundesgesetze ohne Bezug zur bundes- staatlichen Kompetenzordnung .....	65
aa) Art. 87b Abs. 1 Satz 4 GG .....	65
bb) Art. 16a GG .....	66

cc) Art. 87e Abs. 4 i. V. m. Abs. 5 GG; Art. 87f Abs. 1 GG . . . .	67
dd) Art. 74a GG . . . . .	68
ee) Art. 74 Abs. 2 GG . . . . .	71
d) Sonderfälle . . . . .	71
aa) Art. 115a ff. GG . . . . .	71
bb) Art. 91a GG . . . . .	72
cc) Art. 96 Abs. 5 GG . . . . .	74
dd) Art. 23 GG . . . . .	75
e) Zusammenfassung . . . . .	77
III. Statistische Erfassung der Zustimmungsgesetze . . . . .	78
1. Der Anteil zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze . . . . .	78
2. Die quantitative Bedeutung einzelner Zustimmungstatbestände . . . . .	80
IV. Die quantitative und qualitative Bedeutung des Art. 84 Abs. 1 GG . . . . .	83
1. Ursachen für die hohe Anzahl der nach Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze . . . . .	83
2. Die qualitative Bedeutung des Art. 84 Abs. 1 GG für die Zustimmungskompetenzen des Bundesrates . . . . .	85
3. Die Bedeutung des Art. 84 Abs. 1 GG im Verhältnis zu den anderen Zustimmungstatbeständen des Grundgesetzes . . . . .	88
a) Die finanzverfassungsrechtlichen Zustimmungstatbestände . . . . .	88
b) Die durch Verfassungsänderungen hinzugekommenen Zustimmungstatbestände . . . . .	90
c) Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Zustimmungstatbestände . . . . .	92
D. Folgerungen . . . . .	93

### *Zweiter Abschnitt*

#### **Der Bundesrat als politischer Akteur:**

<b>Das Abstimmungsverhalten und die „Legitimation“ des Bundesrates</b> . . . . .	98
A. Das Problem der Parteipolisierung des Bundesrates . . . . .	99
I. Die Gefahr der Parteipolisierung des Bundesrates aus der Perspektive des historischen Verfassungsgebers . . . . .	100
II. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs in der Bundesrepublik . . . . .	105
III. Das Problem divergierender Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat . . . . .	106
IV. Die Erfassung von parteipolitisch motiviertem Abstimmungsverhalten im Bundesrat . . . . .	113

B. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit parteipolitisch motivierten Abstimmungsverhaltens im Bundesrat .....	118
C. Die „Legitimation“ des Bundesrates .....	123

*Dritter Abschnitt*

<b>Die Stellung des Art. 84 Abs. 1 GG im bundesstaatlichen Gefüge des Grundgesetzes und sein Regelungsgehalt</b>	129
A. Art. 84 Abs. 1 GG im System funktionaler Kompetenzverteilung .....	130
I. Verfassungshistorischer Kontext .....	132
1. Die Frankfurter Reichsverfassung von 1849 .....	133
2. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 .....	134
3. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 .....	137
II. Das Grundgesetz von 1949 und die Entstehungsgeschichte des Art. 84 Abs. 1 GG .....	140
1. Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf .....	142
2. Die Verhandlungen im Parlamentarischen Rat .....	144
3. Anmerkungen zur Entstehungsgeschichte .....	146
B. Der Anwendungsbereich des Art. 84 Abs. 1 GG .....	150
I. Der Regelfall der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit .....	150
II. Die Ausführung der Bundesgesetze .....	152
III. Die Ausgestaltung der Landeseigenverwaltung durch Art. 84 GG .....	154
C. Die bundesgesetzliche Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens der Länder nach Art. 84 Abs. 1 GG .....	156
I. Die Tatbestandsmerkmale des Art. 84 Abs. 1, HS. 1 GG .....	157
1. Die Einrichtung der Behörden .....	157
2. Das Verwaltungsverfahren .....	159
a) Begriffsbestimmung und Problemlagen .....	160
b) Beschränkung auf das „allgemeine“ Verwaltungsverfahren .....	164
3. Das Tatbestandsmerkmal der „Regelung“ .....	166
II. Die Grundlage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens der Länder .....	169
1. Annexkompetenz zu den Art. 70 ff. GG .....	170
2. Konstitutive Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 84 Abs. 1 GG .....	171
III. Besondere Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Bundesgesetzgebungskompetenz .....	174
D. Ergebnis und Folgerungen .....	175

*Vierter Abschnitt***Einheitsthese oder Trennungsthese im Anwendungsbereich  
des Art. 84 Abs. 1 GG**

178

A. Die Einheitsthese .....	178
I. Die Staatspraxis .....	179
1. Durchsetzung der Einheitsthese in der Staatspraxis .....	180
2. Strittige Folgefragen .....	183
II. Das Meinungsbild im Schrifttum .....	188
III. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	191
1. BVerfGE 1, 76 ff. – Gesetz zur Durchführung des Art. 108 Abs. 2 (a. F.) GG .....	194
2. BVerfGE 8, 274 ff. – Preisgesetz .....	195
3. BVerfGE 24, 184 ff. – Apostille-Beschluss .....	198
4. BVerfGE 37, 363 ff. – Viertes Rentenversicherungs-Änderungsgesetz	203
5. BVerfGE 55, 274 ff. – Ausbildungsplatzförderungsgesetz .....	207
6. BVerfGE 105, 313 ff. – Lebenspartnerschaftsgesetz .....	210
7. BVerfGE 106, 310 ff. – Zuwanderungsgesetz .....	213
8. Fünftes und Sechstes Hochschulrahmengesetz-Änderungsgesetz ....	215
a) BVerfGE 111, 226 ff. ....	217
b) BVerfGE 112, 226 ff. ....	219
9. Zusammenfassung .....	222
B. Begründungen für die Einheitsthese .....	223
I. Auslegung des Zustimmungserfordernisses in Art. 84 Abs. 1 GG .....	224
1. Wortlaut und Systematik .....	224
a) Interpretation unter Heranziehung des Art. 78 GG .....	225
b) Interpretation unter Heranziehung des Art. 77 GG .....	227
c) Folgerungen .....	229
2. Erstreckung des Zustimmungserfordernisses unter Zugrundelegung der Mitverantwortungsthese .....	230
3. Erstreckung des Zustimmungserfordernisses unter dem Aspekt des Sachzusammenhangs und der Untrennbarkeit von formellem und materiellem Recht .....	232
4. Sinn und Zweck des Zustimmungserfordernisses des Art. 84 Abs. 1 GG .....	234
a) Die Schutzfunktion des Zustimmungserfordernisses .....	234
b) Herleitung einer Kompensationsfunktion des Zustimmungserfor- dernisses .....	240
c) Die Handlungsfähigkeit der Länderexekutiven als Auslegungskri- terium .....	248
5. Die Einheit des Gesetzesbeschlusses .....	251
II. Abweichendes Verfassungsgewohnheitsrecht .....	254

C. Konsequenzen aus der Aufgabe der Einheitsthese für das Gesetzgebungsverfahren .....	256
I. Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens gem. Art. 77 GG bei Mischgesetzen .....	258
1. Möglichkeiten einer differenzierenden Behandlung .....	260
a) Die Differenzierung im Beschluss des Bundestages .....	260
b) Die Differenzierung im Verfahren nach der Zuleitung an den Bundesrat .....	261
aa) Das Vermittlungsverfahren .....	261
bb) Die Beschlussfassung des Bundesrates über die Zustimmung und die Einlegung eines Einspruchs .....	264
c) Fallvarianten .....	265
2. Grenzen einer Differenzierung .....	267
3. Folgerungen .....	271
II. Ausfertigung und Gegenzeichnung .....	275
1. Die Ausfertigung gem. Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG .....	275
a) Die Prüfungs- und Verwerfungskompetenz des Bundespräsidenten bei formeller Verfassungswidrigkeit des Gesetzes .....	277
b) Die Verwerfungskompetenz des Bundespräsidenten bei partieller Verfassungswidrigkeit des Gesetzes .....	280
2. Die Gegenzeichnung .....	284
D. Konsequenzen aus der Aufgabe der Einheitsthese für die verfassungsgerichtliche Kontrolle von Mischgesetzen .....	285
I. Der Umfang der Nichtigerklärung durch das Bundesverfassungsgericht .....	285
1. Der Grundsatz der Teilnichtigkeit .....	286
2. Die Ausnahme der Gesamtnichtigerklärung .....	289
II. Die Ausgrenzung der Frage der Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes durch Interpretation des Antragsgegenstandes der abstrakten Normenkontrolle .....	293
1. Der Verfahrensgegenstand der abstrakten Normenkontrolle .....	294
2. Die Beschränkung des Prüfungsumfanges .....	297
E. Ergebnis und Folgerungen .....	298

#### *Fünfter Abschnitt*

#### **Die an der Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 84 Abs. 1 GG orientierte Teilung von Gesetzen** 300

A. Die „aktive“ und „reaktive“ Aufteilung .....	301
B. Die Staatspraxis .....	302
I. Die gegenteiligen Positionen von Bundesregierung und Bundesrat .....	303
II. Fälle der Aufteilung von Gesetzen in der Staatspraxis .....	304

1. Das Regelungspaket zu den Bonner Verträgen aus dem Jahre 1952 ..	305
2. Der Entwurf des Wehrpflichtgesetzes aus dem Jahre 1956 .....	306
3. Die Mieterschutznovelle von 1971 und das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 .....	307
4. Aktuelle Beispiele aus der 14. und 15. Wahlperiode .....	311
a) Das Lebenspartnerschaftsgesetz .....	311
b) Das Gesetz zur Neuordnung des Gentechnikrechts .....	311
c) Das Tagesbetreuungsausbaugesetz .....	313
C. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	314
I. Stellungnahmen des Bundesverfassungsgerichts bis zum Ende der acht- ziger Jahre .....	315
II. Die Entscheidung zum Lebenspartnerschaftsgesetz .....	317
D. Das Meinungsbild im Schrifttum .....	320
E. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Aufspaltung in den verschiede- nen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens .....	321
I. Die aktive Aufteilung eines Gesetzesvorhabens .....	324
II. Die reaktive Aufteilung .....	325
1. Die Aufteilung durch die Bundesregierung nach dem sog. ersten Durchgang .....	326
2. Die Aufteilung im Verlauf der Beratungen im Bundestag .....	327
3. Die Aufteilung im Vermittlungsverfahren .....	330
a) Die Anrufung des Vermittlungsausschusses .....	330
b) Der Umfang der Änderungskompetenz des Vermittlungsausschus- ses .....	332
c) Beeinträchtigung der Mitwirkungskompetenzen des Bundesrates durch Aufspaltung eines Mischgesetzes .....	336
F. Ergebnis und Folgerungen .....	340

### *Sechster Abschnitt*

#### **Der Vorschlag der Bundesstaatskommission für eine Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG** 344

A. Die Bundesstaatskommission .....	344
I. Initiativen im Vorfeld .....	345
II. Die Aufgabe der Kommission nach Maßgabe der Einsetzungsbe- schlüsse .....	348
III. Aufbau und Arbeitsweise der Kommission .....	349
1. Zusammensetzung und Verfahren .....	349
2. Untergliederung in Arbeits- und Projektgruppen .....	350
3. Die beabsichtigten Beschlussempfehlungen .....	351
IV. Das Ende der Kommission .....	352

B. Art. 84 Abs. 1 GG in der Bundesstaatskommission .....	355
I. Die Ausgangslage zu Beginn der Beratungen und erste Stellungnahmen der Sachverständigen .....	356
1. Die Revision der Einheitsthese .....	357
2. Die Beschränkung des Zustimmungsrechts des Art. 84 Abs. 1 GG auf wesentliche Eingriffe in die Verwaltungskompetenzen der Länder ..	360
3. Die Abschaffung der Ingerenzrechte des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 GG .....	361
4. Die Zugriffskompetenz der Länder .....	365
a) Die Idee der Zugriffsrechte .....	365
b) Der neue Kompetenztypus des Zugriffsrechts .....	368
II. Die Diskussion in der Arbeits- und Projektgruppe .....	373
III. Der Vorschlag für einen neuen Art. 104a Abs. 3a GG .....	379
C. Anmerkungen zum Vorschlag für eine Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG ..	384
I. Das Zugriffsrecht der Länder auf organisations- und verfahrensrechtlich regulierten Regelungen des Bundes .....	385
1. Die Konstruktion des Zugriffsrechts in Satz 2, HS. 2 des Art. 84 Abs. 1 – neu – GG .....	385
2. Kritik .....	386
a) Allgemeine verfassungspolitische Erwägungen .....	386
b) Allgemeine verfassungstheoretische Bedenken .....	389
c) Das Problem von Normenkonflikten .....	391
d) Die Umkehrung des „Tauschgeschäftes“ .....	394
e) Zusammenfassung .....	395
II. Die Sperrklausel des Art. 84 Abs. 1 Satz 4 und 5 – neu – GG .....	396
1. Die Abgrenzung zwischen Einrichtungs- und Verwaltungsverfahren regulierungen .....	397
2. Die Voraussetzung des „besonderen Bedürfnisses nach bundesein- heitlicher Regelung“ .....	398
3. Das Zustimmungsrecht des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 – neu – GG .....	403
4. Zusammenfassung .....	406
III. Ergebnis .....	406
D. Anmerkungen zum Zustimmungstatbestand des neuen Art. 104a Abs. 3a GG	408
E. Folgerungen aus dem Scheitern der Kommission .....	411
<b>Schluss</b> .....	416
<b>Literatur</b> .....	418
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	449