

Inhaltsverzeichnis

Einführung	17
Erster Abschnitt	
Gegenstand der Untersuchung	17
A. Klärung der Begrifflichkeiten – Föderalismus/Bundesstaat	19
B. Synonyme Verwendung der Begriffe	21
Zweiter Abschnitt	
Ziel der Untersuchung	21
Dritter Abschnitt	
Gang der Untersuchung	22
<i>Erstes Kapitel</i>	
Der Weg zur Föderalismusreform	24
Erster Abschnitt	
Grundgesetzliche Verankerung des Bundesstaatsprinzips	24
A. Hintergründe für die Schaffung eines Bundesstaates	25
B. Beratungsverlauf und Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung	28
I. Herrenchiemseer Verfassungskonvent	29
II. Parlamentarischer Rat	33
1. Bundesrat oder Senat?	35
2. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	39
3. Verteilung der Verwaltungskompetenzen	43
C. Charakterisierung des grundgesetzlichen Bundesstaates	44

Geschichtliche Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik 51

A.	Entwicklung zum unitarischen Bundesstaat	52
I.	Bedeutungszuwachs des Bundes bei den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	53
II.	Selbstkoordinierung von Bund und Ländern	61
III.	Stellung des Bundesrates	62
IV.	Hintergründe für die Unitarisierung	69
V.	Resümee	72
B.	Im Besonderen: Der „kooperative“ Bundesstaat	72
C.	Wahrung des Status quo	74
I.	Enquete-Kommission Verfassungsreform	75
1.	Vorschläge für den Bereich der Gesetzgebungskompetenzen	76
2.	Vorschläge für den Bereich der Verwaltungskompetenzen	78
II.	Stillstand in der verfassungsrechtlichen Entwicklung	79
D.	Ansätze einer Reföderalisierung	81
I.	Kommission Verfassungsreform	83
II.	Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestages und Bundesrates	85
III.	Die Verfassungsreform von 1994	88

Dritter Abschnitt

Gründe für die Föderalismusreform 90

A.	Verfassungsrechtliche Reformgründe	90
I.	Beeinträchtigung des Bundesstaatsprinzips	91
1.	„Gliederung des Bundes in Länder“ – Annäherung unter dem Blickwinkel einer funktionellen Betrachtung	94
a)	Funktionen der bundesstaatlichen Ordnung für das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip	95
b)	Funktionen der bundesstaatlichen Ordnung für die Funktionsfähigkeit des politisch-administrativen Systems	98
c)	Bedenken gegen eine funktionelle Herangehensweise	100
2.	„Gliederung des Bundes in Länder“ – Annäherung unter dem Blickwinkel einer institutionellen Betrachtung	102
3.	Bedeutung für die verfassungsrechtliche Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung	105
II.	Beeinträchtigung des Demokratieprinzips	108
1.	„Entparlamentarisierung“ und Verunklarung politischer Verantwortlichkeiten	108

2. Verfassungsrechtliche Bewertung anhand des Demokratieprinzips . . .	111
a) Funktionsverlust der Parlamente	111
b) Zuordnung politischer Verantwortlichkeiten	114
III. Bundesstaats- und Demokratieprinzip als Optimierungsgebote?	116
B. Realpolitische Reformgründe des verfassungsändernden Gesetzgebers	117
I. Eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Bundes und der Länder	120
II. Fehlende Europatauglichkeit des Grundgesetzes	121
III. Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 72 Abs. 2 GG und Art. 75 GG	122
1. Altenpflege-Urteil	123
2. Kampfhunde-Urteil	125
3. Ladenschluss-Urteil	125
4. Juniorprofessur-Urteil	126
5. Studiengebühren-Urteil	128
6. Auswirkungen auf das bundesstaatliche Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern	129

Vierter Abschnitt

Die Föderalismusreform

131

A. Initiativen im Vorfeld der Föderalismuskommission	131
I. Ausgangsposition der Länder – Leitlinien der Ministerpräsidenten	135
II. Antwort der Bundesregierung – Position des Bundes	136
B. Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung	138
I. Einsetzung der Kommission	139
II. Zusammensetzung	141
III. Öffentlichkeit	144
IV. Verfahrensablauf	145
V. Zusammenfassung der Ergebnisse: Vorschlag der Vorsitzenden vom 13. Dezember 2004	150
1. Zu den Gesetzgebungskompetenzen	151
2. Zu den Verwaltungskompetenzen	154
VI. Fortgang nach dem Scheitern der Föderalismuskommission	154
C. Aufnahme des Reformvorhabens in den Koalitionsvertrag	156
D. Ausarbeitung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Grundgesetzes	159
E. Verabschiedung der Föderalismusreform durch Bundestag und Bundesrat	160

Ziele der Föderalismusreform 162

Erster Abschnitt

Ziele nach der Gesetzesbegründung 162

- A. Oberziel – Ausbalancierung zwischen Solidarität und Kooperation auf der einen und Wettbewerb auf der anderen Seite 164
 - I. Schaffung klarer Verantwortlichkeiten 168
 - II. Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern 170
- B. Oberziel – Erhöhung der Europatauglichkeit 171

Zweiter Abschnitt

Weitere Zielsetzungen des verfassungsändernden Gesetzgebers 171

Drittes Kapitel

Die Verfassungsänderungen im Bereich der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen 173

Erster Abschnitt

Zu den Gesetzgebungskompetenzen 174

- A. Die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes 177
 - I. Erweiterung des Gesetzgebungskatalogs, Art. 73 GG 177
 - 1. Überführung aus der Rahmengesetzgebung: Schutz deutschen Kulturgutes (Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG) sowie das Melde- und Ausweiswesen (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GG) 178
 - 2. Überführung aus der konkurrierenden Gesetzgebung: Waffen- und Sprengstoffrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 a GG), Versorgung und Fürsorge für Kriegsbeschäftigte (Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 GG) sowie das Atomrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 a GG) 178
 - 3. Neuer Kompetenztitel – Präventivbefugnisse für das Bundeskriminalamt 179
 - a) Der Weg des Zustandekommens 179
 - b) Auslegung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG 184
 - II. Übergangsregelungen 187
- B. Die ausschließliche Gesetzgebung der Länder 188
 - I. Kompetenzänderungen zugunsten der Länder 189

1. Übertragung aus der Rahmengesetzgebung: Teile des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a GG) sowie das Pressewesen (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG)	189
2. Übertragung aus der Rahmen- und konkurrierenden Gesetzgebung: Teile des öffentlichen Dienstrechtes (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG) und das Besoldungs- und Versorgungsrecht (Art. 74a GG)	190
a) Beratungsverlauf in der Föderalismuskommission	191
b) Auslegung der Statusrechte und -pflichten in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG	195
3. Übertragung aus der konkurrierenden Gesetzgebung	197
a) Straf- und Untersuchungshaftvollzug (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) ..	197
b) Versammlungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG)	201
c) Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) ..	202
d) Kompetenzen mit regionalem Bezug	203
aa) Heimrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	204
bb) Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schauausstellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	206
cc) Gesetzgebungsmaterien aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG	208
II. Übergangsregelungen	210
III. Beibehaltung des Status quo	212
1. Regionale Arbeitsmarktpolitik	212
2. Krankenhausfinanzierung	213
3. Verkehr	214
4. Bodenrecht	214
5. Notariat	215
C. Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 72 GG	216
I. Erforderlichkeitsgesetzgebung	217
1. Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG	218
2. Rechtsfolge – Sperrwirkung der Bundesgesetzgebung	221
a) Voraussetzungen der Sperrwirkung	222
b) Umfang der Sperrwirkung	222
3. Wegfall der Erforderlichkeit, Art. 72 Abs. 4 GG und 125a Abs. 2 GG ..	223
a) Anwendungsbereich	224
b) Tatbestandliche Voraussetzungen	225
c) Dreifache Rechtsfolge	225
aa) Im Besonderen: Freigabeermessen	226
bb) Auswirkungen der Ermessensentscheidung des Bundes	231
d) Einordnung des Art. 93 Abs. 2 GG in das System bundesverfassungsgerichtlicher Verfahren	233

II.	Vorranggesetzgebung	235
	1. Beratungsverlauf in der Föderalismuskommission	236
	2. Unterschiede zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes	239
	3. Voraussetzung und Rechtsfolge	240
III.	Abweichungsgesetzgebung	241
	1. Frühere Ideen zu einer Art „Abweichungsgesetzgebung“	242
	2. Der Weg zur Abweichungsgesetzgebung	244
	a) Beratungsverlauf in der Föderalismuskommission zu dem Themenkomplex Umwelt	248
	b) Durchbruch in den Nachverhandlungen – Abweichungsgesetzgebung im Umweltrecht	251
	c) Korrekturen im weiteren Gesetzgebungsverfahren	252
	d) Aufnahme der Hochschulzulassung und -abschlüsse in die Abweichungsgesetzgebung	254
	3. Verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Abweichungsgesetzgebung	256
	a) Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes unter Freistellung von der Erforderlichkeit	256
	b) Abweichungsbefugnis der Länder	259
	aa) Beschränkungen des materiellen Abweichungsrechts der Länder	260
	(1) Ohne das Recht der Jagdscheine (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG)	263
	(2) Ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG)	264
	(3) Ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG)	266
	bb) Ermessensentscheidung der Länder und Rechtsfolgen eines „Abweichens“	267
IV.	Kompetenzqualifikation	270
D.	Aufhebung der Rahmenkompetenz	272
	I. Einvernehmlicher Wunsch nach Streichung	272
	II. Übergangsvorschrift der Art. 125a Abs. 1 GG und Art. 125b Abs. 1 GG	274
E.	Zusammenfassung der übrigen Änderungen	274

Inhaltsverzeichnis	13
--------------------	----

Zweiter Abschnitt

Zu den Verwaltungskompetenzen 275

A. Beratungsverlauf zur Ausgestaltung des Art. 84 Abs. 1 GG	275
B. Rechtslage nach dem neuen Art. 84 Abs. 1 GG	280
I. Das Abweichungsmodell	281
1. Beschränkungen des formellen Abweichungsrechts der Länder	281
2. Ermessensentscheidung der Länder und Rechtsfolgen eines „Abweichens“	283
II. Das Zustimmungsmodell	284
1. Besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung	285
2. Beschränkung auf Ausnahmefälle	286
3. Zustimmung des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG	287

Viertes Kapitel

Die Neuordnung unter dem Blickwinkel der Reformziele 288

Erster Abschnitt

Ziele nach der Gesetzesbegründung 289

A. Schaffung klarerer Verantwortlichkeiten	289
I. Reduktion zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze	289
II. Hinwendung zum Trennsystem	291
B. Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit	294
I. Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Bundes	294
II. Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Länder	296
1. Öffentliches Dienstrecht	297
2. Bildungs- und Hochschulwesen	300
3. Kompetenzen mit regionalem Bezug	301
C. Oberziel – Ausbalancierung zwischen Solidarität und Kooperation auf der einen und Wettbewerb auf der anderen Seite	302
D. Oberziel – Erhöhung der Europa-tauglichkeit	306

Zweiter Abschnitt

Weitere Zielsetzungen des verfassungsändernden Gesetzgebers 308

Schlussbetrachtung	310
---------------------------	-----

Anhang 314

Literaturverzeichnis 339

Sachregister 365