

**Inhaltsverzeichnis**

§ 1	Einführung .....	1
I.	Die Probleme im Einzelnen .....	5
II.	Die wesentlichen Lösungsansätze .....	7
§ 2	Konzepte föderalistischer Verfassungen – Vom Bundestag des Deutschen Bundes bis zur Weimarer Reichsverfassung .....	10
I.	Der Bundestag des Deutschen Bundes .....	11
II.	Die Frankfurter Paulskirchenverfassung und die Erfurter Unionsverfassung .....	15
1.	Der Entwurf des Siebzehner-Ausschusses zur Paulskirchenverfassung .....	16
2.	Der Entwurf der Nationalversammlung zur Paulskirchenverfassung .....	17
3.	Das Scheitern der Paulskirchenverfassung und die Verfassung der Erfurter Union .....	22
III.	Der Norddeutsche Bund – Vom Bismarckschen Entwurf bis zu den Beratungen im verfassungsgebenden Reichstag .....	23
1.	Der Bundesrat und das Bundespräsidium als Spitze der Exekutive .....	25
2.	Der Bundeskanzler als Mittler zwischen Volksvertretung und Regierung .....	26
3.	Die Zunahme der Reichsgesetzgebungskompetenzen und der wachsende Einfluss des Parlaments .....	27
IV.	Zusammenfassung und Ergebnis .....	28
V.	Die Reichsverfassung von 1871 .....	30
1.	Die Rolle des Bundesrats im Spannungsfeld von Föderalismus und Unitarismus .....	30
a)	Der föderalistisch strukturierte Bundesrat der Reichsverfassung .....	30
b)	Die Abschwächung der preußischen Hegemonie zugunsten des Föderalismus .....	32
c)	Die Zunahme unitarischer Elemente .....	33
aa)	Das Staatsziel der nationalen Wohlfahrt .....	33
bb)	Die Kompetenz-Kompetenz des Reichs und die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit von Reich und Ländern .....	34
cc)	Die ungeschriebenen Gesetzgebungszuständigkeiten des Reichs .....	35
dd)	Der zunehmende Einfluss des Reichskanzlers und die starke Stellung des Kaisers .....	35
d)	Zwischenergebnis .....	38
2.	Die Verfassungsentwicklung .....	39
a)	Veränderungen hinsichtlich der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt .....	39

b)	Die zunehmende Bedeutung des Kaisers .....	41
aa)	Die Vertretung der kaiserlichen Gesetzesvorlagen durch den Kanzler .....	41
bb)	Das informelle Vetorecht des Kaisers.....	42
c)	Zwischenergebnis .....	43
d)	Die Auswirkungen des Stellvertretergesetzes .....	44
aa)	Die Schaffung parlamentarisch verantwortlicher Verwaltungszweige .....	44
bb)	Personelle Verflechtungen zwischen Reichskanzleramt und Bundesrat .....	45
cc)	Die mittelbare Einflussnahme des Kaisers auf den Bundesrat .....	46
e)	Die Selbstkoordinierung der Länder .....	46
f)	Die Parlamentarisierung der Reichsgewalt .....	47
VI.	Zusammenfassung und Ergebnis .....	50
VII.	Die Weimarer Reichsverfassung .....	51
1.	Die Verfassungsentstehung.....	51
a)	Der erste Preußische Verfassungsentwurf .....	51
b)	Der zweite Entwurf und seine Behandlung in der Länderkommission und im Staatenausschuss – Gründe für die Einbeziehung der Länder .....	54
c)	Die Durchsetzung der Länderinteressen bei den Verhandlungen zum dritten Verfassungsentwurf .....	56
d)	Zwischenergebnis .....	59
e)	Die Diskussion der Verfassungsentwürfe in der Nationalversammlung .....	60
f)	Der Weimarer Verfassungskompromiss .....	61
g)	Ergebnis .....	64
2.	Das Demokratieverständnis unter der Weimarer Reichsverfassung .....	65
a)	Die Festschreibung der parlamentarischen Demokratie in Reich und Ländern .....	65
b)	Die Ausprägungen des Demokratieprinzips in der Weimarer Reichsverfassung .....	67
c)	Die Vorkehrungen der Weimarer Reichsverfassung zum Schutz des Repräsentativsystems und der parlamentarischen Demokratie .....	70
aa)	Der Abgeordnete als Träger eines freien Mandats .....	71
bb)	Der Reichspräsident als „Hüter“ der Verfassung und sein Recht zur Ernennung und Entlassung der Reichsregierung .....	71
d)	Zwischenergebnis .....	74
3.	Der Wandel der Bundesstaatlichkeit unter der Weimarer Reichsverfassung .....	75
a)	Der Bedeutungszuwachs des Reichstags .....	75

b)	Die fortschreitende Unitarisierung in der Gesetzgebung .....	76
aa)	Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit von Reich und Ländern .....	76
bb)	Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Reichs und seine ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen .....	78
cc)	Die Verwaltung und Rechtsprechung .....	79
c)	Die gewandelte Stellung der Länder und der Bedeutungsverlust des Länderorgans .....	82
aa)	Die Fortführung der Bundesstaatlichkeit bei gleichzeitiger Abnahme einzelstaatlicher Zuständigkeiten .....	82
bb)	Die Souveränität des Reichs und die Staatlichkeit der Länder .....	82
cc)	Die Beschränkung des Reichsrats auf das Einspruchsrecht sowie der Verlust exekutiver und judikativer Befugnisse .....	84
d)	Neue Sinngebungen des Föderalismus - Vom Wesensprinzip des staatlichen Aufbaus zum formalen Gestaltungsprinzip ....	85
aa)	Der Föderalismus als neue Form der Gewaltenteilung ..	85
bb)	Die Bedeutung der Länder für die Parteiendemokratie .	86
cc)	Das materielle Einflussrecht der Länder auf die Reichswillensbildung .....	87
dd)	Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens als Maßstab des gliedstaatlichen Einflussrechts .....	89
§ 3	Zusammenfassung und Ergebnis .....	91
§ 4	Der Föderalismus des Bonner Grundgesetzes .....	93
I.	Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates für die Bundesratslösung .....	93
II.	Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland .....	98
1.	Die voranschreitende Entwicklung zum unitarischen Bundesstaat .	98
a)	Die Entwicklung zum sozialen Rechtsstaat .....	99
b)	Die gestiegene Zahl zustimmungsbedürftiger Materien .....	99
c)	Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit und die Rahmengesetzgebung .....	101
d)	Die Verwaltung .....	103
e)	Die Selbstkoordinierung von Bund und Ländern .....	105
2.	Erscheinungsformen und Wirkungen des kooperativen Föderalismus .....	106
3.	Vor- und Nachteile der Kooperation im Bundesstaat .....	108
a)	Vorteile des Kooperativen Föderalismus .....	108
aa)	Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern .....	108
bb)	Demokratieprinzip und regionale Identifikation .....	109
cc)	Gewaltenteilung .....	110
dd)	Zwischenergebnis .....	111

b)	Die Stellung des Bundesrats im kooperativen Föderalismus .	111
c)	Nachteile des Kooperativen Föderalismus .....	112
aa)	Minderung der staatlichen Problemlösungsfähigkeit ....	112
bb)	Reduzierung demokratischer Teilhabe .....	113
cc)	Mitwirkungsdefizite innerhalb der Landesregierungen .	114
dd)	Mitwirkungsdefizite im parlamentarischen Bereich .....	115
§ 5	Zusammenfassung und Ergebnis .....	117
§ 6	Der Bundesrat als Blockadeinstrument – Versuch einer Begriffsbestimmung .	117
§ 7	Die organschaftlichen Beziehungen des Bundesrats zum Bundestag und zur Bundesregierung.....	119
I.	Die Einbeziehung in das Gesetzgebungsverfahren .....	119
II.	Vergleichbarkeit des Bundesrats mit einer parlamentarischen Körperschaft.....	123
1.	Parlamentarische Strukturelemente .....	124
2.	Die Artikel 43 und 53 GG .....	124
3.	Keine Einbeziehung des Bundesrats in das System parlamentarischer Verantwortlichkeit .....	127
4.	Strukturelle Unterschiede zum Bundestag .....	128
III.	Ergebnis .....	131
IV.	Die Einflussnahme der Parteien auf die Bundespolitik über den Bundesrat und ihre Auswirkungen auf das Demokratieprinzip und das Gewaltenteilungsprinzip .....	131
1.	Die Position des Bundesrats in der Parteiendemokratie .....	131
a)	Die Stellung der Parteien im politischen Leben .....	131
b)	Die Verzahnung des Demokratie- und Bundesstaatsprinzips durch die Parteien -.....	134
c)	Der Abgeordnete im Spannungsfeld von Art. 21 und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG .....	135
d)	Unterschiede in der Stellung des Bundestagsabgeordneten im Vergleich zu der eines Bundesratsmitglieds .....	138
2.	Das Verhältnis des Bundesrats zur Bundesregierung vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung .....	139
a)	Existenz eines materiellen Regierungsbegriffs .....	139
aa)	Das Fehlen definitiver Ansätze im Grundgesetz .....	139
bb)	Die Regierung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	140
b)	Gewaltenverschränkungen zwischen Bundesregierung und Bundestag .....	142
aa)	Gewaltenverbindung aufgrund der parlamentarischen Demokratie .....	142
bb)	Gewaltenverbindung durch die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung .....	143
c)	Gewaltenverschränkungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat .....	145
d)	Zwischenergebnis .....	146

e)	Der faktische Vorbehaltsbereich von Regierungskompetenzen .....	147
aa)	Die Eigenständigkeit der Bundesregierung aufgrund tatsächlicher Notwendigkeiten und rechtsstaatlicher Vorgaben .....	147
bb)	Die Stärkung der verfassungsrechtlichen Position des Bundeskanzlers gegenüber seinem Vorgänger .....	147
cc)	Die Bestimmung der Richtlinien der Politik im Spannungsfeld von Kanzler-, Ressort- und Kabinettsprinzip .....	149
dd)	Der Konsens- und Stabilitätsgedanke .....	150
ee)	Versuch einer typisierenden Aufgabenbeschreibung ....	153
3.	Ergebnis .....	154
4.	Der Einfluss des Bundesrats auf wesentliche Prinzipien der parlamentarischen Demokratie .....	155
a)	Die Relativierung des Mehrheitsprinzips .....	155
b)	Die Rolle der Opposition .....	159
c)	Die Relativierung der Wahlentscheidung .....	163
aa)	Die nachträgliche Beeinträchtigung der Wahlentscheidung durch die Entwertung des Mehrheitsprinzips .....	163
bb)	Die Beeinträchtigung der Wahlentscheidung durch die Verdeckung von Verantwortlichkeitszusammenhängen	163
d)	Das Hineinwirken der Landtagswahlen in die Bundespolitik	165
5.	Ergebnis .....	167
6.	Die Stellung des Bundesrats innerhalb der Gewaltenteilung vor dem Hintergrund der Kernbereichsthese und der These von der Organadäquanz.....	168
a)	Die Ersatzfunktion vertikaler Gewaltenteilung .....	168
b)	Die Kernbereichsthese als Ausgangspunkt für eine sachgerechte Kompetenzverteilung .....	171
c)	Die Organadäquanz als Ausdruck eines funktionalen Verständnisses der Gewaltenteilung .....	172
d)	Das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat vor dem Hintergrund der Kernbereichsthese und der These von der Organadäquanz.....	174
e)	Zwischenergebnis .....	179
f)	Das Verhältnis von Bundesregierung und Bundesrat vor dem Hintergrund der Kernbereichsthese und der These von der Organadäquanz.....	179
7.	Ergebnis .....	180
§ 8	Lösungsversuche .....	181
I.	Die Forderung nach „parteilichter Enthaltbarkeit“ .....	181
II.	Das Prinzip der Bundestreue .....	182
III.	Der Grundsatz der Verfassungsorganstreue .....	185

IV.	Die Zulässigkeit von Reformen .....	187
V.	Abschaffung oder Reform des Bundesrats .....	188
1.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Abschaffung des Bundesrats .....	188
2.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung eines Senatsmodells bzw. senatsähnlichen Modells .....	191
3.	Einführung eines mit der Paulskirchenverfassung vergleichbaren Senatsmodells .....	193
a)	Einführung eines nur aus Senatoren bestehenden Länderorgans .....	194
b)	Die unmittelbare Übernahme der Konzeption der Paulskirchenverfassung .....	194
4.	Übertragung des Modells des dritten Preußischen Entwurfs .....	195
5.	Übernahme des Systems der Weimarer Reichsverfassung .....	195
6.	Einführung der im Parlamentarischen Rat diskutierten Mischmodelle .....	196
7.	Zwischenergebnis .....	198
8.	Übernahme der Konfliktlösungsmechanismen früherer Verfassungen .....	199
VI.	Ergebnis .....	202
VII.	Das Gebot praktischer Konkordanz als Ausweg .....	202
1.	Kooperativer oder kompetitiver Föderalismus .....	203
2.	Die Stärkung der Staatlichkeit der Länder .....	204
a)	Die Einrichtung eines Länderrats .....	205
b)	Die Zustimmung der Länderparlamente zu Änderungen des Grundgesetzes .....	206
c)	Das Befassungsrecht der Länderparlamente mit Angelegenheiten des Bundesrats .....	207
aa)	Bestehen eines Weisungsrechts der Landtage in Bundesratsangelegenheiten .....	207
bb)	Der Umfang des parlamentarischen Kontrollrechts der Landtage in Bundesratsangelegenheiten .....	209
d)	Verlängerung der Beratungsfrist des Art. 76 Abs. 2 GG .....	211
e)	Berücksichtigung der Bevölkerungsverteilung bei der Stimmengewichtung im Bundesrat .....	212
3.	Ergebnis .....	213
4.	Die Reduzierung des Einflusses des Bundesrats durch die Abschaffung seines Zustimmungsrechts .....	214
a)	Die Einheitsthese des Bundesverfassungsgerichts und die auf ihr aufbauende Mitverantwortungstheorie .....	216
b)	Praktische Konsequenzen – Die Aufspaltung von Gesetzgebungsvorhaben in zustimmungspflichtige und zustimmungsfreie Teile .....	220
aa)	Rechtliche Probleme einer aktiven Aufteilung von Gesetzen .....	220

bb)	Rechtliche Probleme einer reaktiven Aufteilung von Gesetzen .....	222
c)	Verfassungsrechtliche Normierung einer Aufspaltungsbefugnis – Ergebnis .....	224
5.	Die Beschränkung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes durch die Neufassung des Art. 72 GG .....	227
a)	Der Erforderlichkeitsmaßstab des Art. 72 Abs. 2 GG .....	228
b)	Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 72 GG aus dem Blickwinkel der Erforderlichkeit .....	232
c)	Die Entscheidung der Erforderlichkeitsfrage .....	236
aa)	Die Entscheidungskompetenz des Bundes .....	236
bb)	Die Letztentscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts .....	238
cc)	Die Beteiligung der Länder an einer sachgerechten Ausfüllung des Erforderlichkeitsbegriffs .....	241
dd)	Prozedurale Voraussetzungen für eine Beteiligung der Länder .....	245
6.	Die Überprüfung legislativer Prognoseentscheidungen durch die höchstrichterliche Rechtsprechung in der Vergangenheit .....	250
a)	Prozedurale Maßstäbe für eine Überprüfung der Prognosebasis .....	252
b)	Sachinhalt der Prognoseentscheidung .....	253
c)	Legitimität gesetzlicher Entscheidungen .....	254
d)	Experiment und Irreversibilität .....	254
e)	Alternativenbildung .....	256
f)	Die Frage nach der Beweislast .....	256
7.	Ergebnis .....	258
8.	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Altenpflegegesetz vom 24.10.2002 .....	259
9.	Fortbestehende Widersprüche .....	261
a)	Das Fehlen institutioneller Vorkehrungen für eine angemessene Beteiligung der Länder an der Prognoseentscheidung .....	261
b)	Die Aufgabe richterlicher Zurückhaltung und der Zwang zu landesgesetzlicher Vielfalt .....	263
c)	Die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Länder in die Kompetenzentscheidung nach Art. 72 Abs. 2 GG erläutert am Beispiel der Entstehung des Bundesaltenpflegegesetzes ..	266
10.	Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum 5. und 6. Hochschulrechtsrahmenänderungsgesetz .....	269
a)	Das Urteil zum 5. HRGÄndG .....	269
aa)	Restriktive Auslegung des Art. 75 Abs. 2 GG .....	269
bb)	Die Überprüfung der legislativen Erforderlichkeitsprognose .....	270

b)	Das Urteil Zum 6. HRGÄndG .....	271
aa)	Die Erforderlichkeitsprognose der Bundesregierung ....	271
bb)	Die Kontrolle der Erforderlichkeitsentscheidung durch das Bundesverfassungsgericht .....	272
(1)	Die Darlegung der Gefährdung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips .....	272
(2)	Der Eingriff in den Prognosespielraum durch das Bundesverfassungsgericht .....	273
(3)	Konsequenzen der unsicheren Prognosebasis für die richterliche Kontrolldichte .....	274
(4)	Keine konkrete Darlegung einer Gefährdung der Wirtschaftseinheit .....	275
(5)	Keine Erforderlichkeit einer bundesweiten Einführung von Studierendenschaften .....	275
c)	Ergebnis .....	275
11.	Die Rückführung von Gesetzgebungsmaterien in die Zuständigkeit der Länder .....	276
a)	Die Beibehaltung des legislativen Beurteilungsspielraums des Bundes .....	277
b)	Der Erlass eines Freigabegesetzes als Frage legislativen Ermessens des Bundes .....	277
c)	Die Freigabekompetenz des Bundes als Garantie für Rechtssicherheit .....	278
d)	Die Aushöhlung der Zielvorgaben des Art. 72 Abs. 2 GG ....	279
e)	Anspruch der Länder auf Freigabe nicht mehr erforderlicher Bundesgesetze .....	280
aa)	Anspruch der Länder auf ermessensfehlerfreie Entscheidung durch den Bund .....	280
bb)	Bestehen eines Anspruchs aus dem Prinzip der Bundestreue .....	281
(1)	Subsidiarität des Grundsatzes .....	281
(2)	Akzessorischer Charakter der Bundestreue .....	282
(3)	Freigabepflicht des Bundes .....	283
cc)	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ladenschlussgesetz .....	285
dd)	Zwischenergebnis .....	288
ee)	Die Bindungswirkung der im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG, § 13 Nr. 6a BVerfGG ergehenden Entscheidung .....	288
ff)	Die fortbestehende Injustiziabilität der Bestimmung des Gesetzeszwecks .....	289
gg)	Das Zugriffsrecht der Länder auf Materien der konkurrierenden Gesetzgebung .....	290



	12. Prozedurale Voraussetzungen für eine interessengerechte Prognoseentscheidung und eine Rückführung von Gesetzgebungsmaterien – Zusammenfassung .....	291
§ 9	Zusammenfassende Thesen und Vorschläge .....	295
	Thesen 1 – 2 : Konzepte föderalistischer Verfassungen – vom Deutschen Bund bis zur Erfurter Verfassung .....	295
	Thesen 3 – 13 : Konzepte föderalistischer Verfassungen – von der Verfassung des Norddeutschen Bundes bis zur Weimarer Reichsverfassung .....	295
	Thesen 14 – 17 : Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates für die Bundesratslösung.....	298
	Thesen 18 – 21 : Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland – Die voranschreitende Unitarisierung .....	299
	Thesen 22 – 28 : Erscheinungsformen und Wirkungen des kooperativen Föderalismus .....	300
	These 29 : Der Begriff der Blockade – Versuch einer Begriffsbestimmung .....	301
	Thesen 30 – 32 : Die Einbeziehung des Bundesrates in das Gesetzgebungsverfahren .....	301
	Thesen 33 – 35 : Vergleichbarkeit des Bundesrates mit einer Parlamentarischen Körperschaft? .....	302
	Thesen 36 – 38 : Der Einfluss des Bundesrats auf das Demokratieprinzip vor dem Hintergrund der Parteienstaatlichkeit .....	303
	Thesen 39 – 42 : Das Verhältnis des Bundesrates zur Bundesregierung vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung .....	303
	Thesen 43 – 53 : Der Einfluss des Bundesrates auf das Demokratieprinzip und die Rolle der Opposition .....	304
	Thesen 54 – 61 : Der Einfluss des Bundesrates auf das Gewaltenteilungsprinzip vor dem Hintergrund der Kernbereichsthese und der These von der Organadäquanz.....	306
	Thesen 62 – 66 : Lösung auf der Grundlage ungeschriebener Verfassungsprinzipien .....	308
	Thesen 67 – 70 : Abschaffung des Bundesrates beziehungsweise seine Anpassung an die tatsächliche Entwicklung .....	309
	Thesen 71 – 74 : Die Übernahme von Konfliktlösungsmechanismen früherer Verfassungen .....	310
	Thesen 75 – 83 : Lösung unter Berücksichtigung des Gebots praktischer Konkordanz .....	311
	Thesen 84 – 86 : Abschaffung des Zustimmungsrechts des Bundesrates .	312
	Thesen 87 – 90 : Lösung durch eine einschränkende Anwendung der Einheitsthese des Bundesverfassungsgerichts .....	313
	Thesen 91 – 94 : Die verfassungsrechtliche Normierung der Aufspaltungsbefugnis des Bundestages .....	313

Thesen 95 – 98 :	Lösung durch die Neufassung des Art. 72 GG .....	314
Thesen 99 – 105 :	Beteiligung der Länder an einer Ausfüllung des Erforderlichkeitsbegriffs.....	315
Thesen 106 – 112 :	Die Überprüfung gesetzgeberischer Prognoseentscheidung durch das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit und seine Kehrtwende im Urteil zum Bundesaltenpflegegesetz .....	316
Thesen 113 – 116 :	Die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Länder in die Kompetenzentscheidung nach Art. 72 Abs. 2 GG erläutert am Beispiel der Entstehung des Bundesaltenpflegegesetzes .....	318
Thesen 117 – 122 :	Die Fortsetzung der „Erforderlichkeits- Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts in seinen Urteilen zum 5. und 6. Hochschulrechts- rahmenänderungsgesetz.....	318
Thesen 123 – 133 :	Die Notwendigkeit einer konsequenten Rückführung von Gesetzgebungsmaterien in die Zuständigkeit der Länder – fortbestehende Widersprüche und der Versuch einer Lösung .....	320