

Inhalt

Einleitung	19
-------------------------	----

Erster Abschnitt

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

A. Die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat	29
B. Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung	31
C. Zustimmungsbedürftige Bundesgesetze	34
I. Der verfassungstextliche Befund	35
II. Die systematische Erfassung der Zustimmungstatbestände	36
1. Die Konzeption des historischen Verfassungsgebers	37
a) Der Ausgangsbestand zustimmungsbedürftiger 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- mungsbedürftige Bundesgesetze	54
b) Die finanzielle Ausstattung der Länder unmittelbar berührende zustimmungsbedürftige Bundesgesetze	58
aa) Art. 104a ff. GG	59
bb) Art. 109 GG	64
c) Zustimmungsbedürftige 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: Das Abstimmungsverhalten und die „Legitimation“ des Bundesrates	98
A. Das Problem der Parteipolitisierung des Bundesrates	99
I. Die Gefahr der Parteipolitisierung 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

Die Stellung des Art. 84 Abs. 1 GG im bundesstaatlichen Gefüge des Grundgesetzes und sein Regelungsgehalt	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 Bundes- gesetzgebungskompetenz	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 Prüfungsumfangs	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 Haushaltssstrukturgesetz 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 Tagesbetreuungsausbauigesetz	313
C. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	314
I. Stellungnahmen des Bundesverfassungsgerichts bis zum Ende der achtziger Jahre	315
II. Die Entscheidung zum Lebenspartnerschaftsgesetz	317
D. Das Meinungsbild im Schrifttum	320
E. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Aufspaltung in den verschiedenen 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 Vermittlungsausschusses	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

A. Die Bundesstaatskommission	344
I. Initiativen im Vorfeld	345
II. Die Aufgabe der Kommission nach Maßgabe der Einsetzungsbeschlüsse	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 verwaltungsverfahrensrechtliche 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 Verwaltungsverfahrensregelungen	397
2. Die Voraussetzung des „besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher 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
Schluss	416
Literatur	418
Sachwortverzeichnis	449