



Katharina Selg

# Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes

Eine Untersuchung im Kontext der  
Föderalismusreform 2006



PETER LANG

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	<b>15</b>
-------------------------	-----------

### Kapitel 1

<b>Die Abstimmung im Bundesrat über das Zuwanderungsgesetz am 22. März 2002 .....</b>	<b>19</b>
---	-----------

I. Die Abstimmung .....	21
II. Die rechtliche Bewertung der Abstimmung in der Literatur .....	23
1. Die divergierende Stimmabgabe der Minister <i>Schönbohm</i> und <i>Ziel</i> (Phase 1) .....	24
2. Die erste Nachfrage des Bundesratspräsidenten <i>Wowereit</i> (Phase 2) .....	25
a) Zur Möglichkeit einer Korrektur oder Wiederholung der Stimmabgabe .....	25
b) Zur Bewertung der Nachfrage .....	26
c) Zur Bewertung der Äußerungen des Ministerpräsidenten <i>Stolpe</i> und des Ministers <i>Schönbohm</i> .....	27
aa) Die Stimmführerschaft und das Verhältnis der Bundesratsmitglieder untereinander .....	28
bb) Die Relevanz landesrechtlicher Bestimmungen .....	30
cc) Der „Präzedenzfall“ aus dem Jahre 1949 .....	31
3. Die zweite Nachfrage des Bundesratspräsidenten <i>Wowereit</i> (Phase 3) .....	32
III. Die Ausfertigung des ZWG durch Bundespräsident <i>Rau</i> .....	32
1. Die Begründung der Ausfertigung .....	33
2. Die „Anmerkungen“ des Bundespräsidenten .....	33
IV. Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht .....	34
1. Das Urteil .....	35
2. Das abweichende Votum .....	36
V. Abschließende Betrachtung .....	37

### Kapitel 2

#### Die Reformbestrebungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

<b>der Jahre 2003 bis 2006 .....</b>	<b>41</b>
--------------------------------------	-----------

I. Entstehung und Entwicklung der „Föderalismusdebatte 2003 bis 2006“ .....	41
1. Vorläufer seit Ende der 1990er Jahre .....	41
a) Die Initiativen der Regierungschefs der Länder .....	42
b) Die Initiativen der Landtage .....	43
c) Das Engagement der Stiftungen .....	45
2. Die Entwicklung der Debatte ab 2003 .....	46
a) Die Bundesstaatskommission als Forum der Diskussion .....	47
b) Die Wiederaufnahme des Reformvorhabens durch den Koalitionsvertrag der Großen Koalition .....	51

c) Verabschiedung des Gesetzes „Föderalismusreform I“ .....	52
II. Die Thesen der Föderalismusdebatte zur Reformbedürftigkeit des föderalen Systems.....	53
1. Das Ausmaß der Zustimmungsbedürftigkeit und der Einfluss des Bundesrates als zentrale Kritikpunkte der Debatte.....	55
2. Der Einfluss des Bundesrates über die Zustimmungsbedürftigkeit vor der Föderalismusreform – eine Analyse.....	56
a) Das Institut der Zustimmungsbedürftigkeit .....	57
b) Die Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von der 1. bis zur 14. WP.....	59
aa) Im Bereich der Verwaltung .....	60
bb) Im Bereich der Gesetzgebung (Zustimmungsgesetze) .....	60
(1) Die Entwicklung der Zustimmungsgesetze seit 1949.....	61
(2) Das Verhältnis Zustimmungsgesetze – Einspruchsgesetze seit 1949 .....	62
(3) Zwischenergebnis .....	63
c) Die Relevanz der einzelnen Zustimmungsklauseln – eigene Auswertung der 14. WP .....	63
aa) Überblick über die zustimmungspflichtigen Vorlagen .....	65
bb) Überblick über die Zustimmungsklauseln insgesamt .....	66
cc) Überblick über die Zustimmungsklauseln im Bereich der Gesetzgebung (Zustimmungsgesetze) .....	66
dd) Zwischenergebnis .....	67
d) Ergebnis der Analyse .....	68
III. Resümee .....	69
<b>Kapitel 3</b>	
<b>Ansatzpunkte zur Optimierung des föderalen Systems.....</b>	<b>73</b>
I. Art. 84 Abs. 1 GG a.F. als maßgeblicher Auslöser der Zustimmungsbedürftigkeit.....	74
1. Art. 84 Abs. 1 GG im Gefüge der Verfassung .....	74
2. Die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F.....	76
a) Die Einheitsthese.....	77
b) „Einrichtung der Behörden“ und „Verwaltungsverfahren“ .....	78
c) Änderungsgesetze .....	79
3. Die Wahrnehmung der Regelungsbefugnis durch den Bund.....	81
II. Der Einfluss der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Relevanz des Art. 84 Abs. 1 GG a.F. ....	81
1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach Art. 70 ff. GG.....	81
2. Zur Auswirkung einer Novellierung der Art. 70 ff. GG a.F. ....	82

3. Art. 72 GG a.F. als geeigneter Ansatzpunkt für eine Verbesserung des föderalen Systems.....	85
a) Geschichtlicher Hintergrund zu Art. 72 Abs. 2 GG a.F. ....	87
b) Die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 72 Abs. 2 GG a.F. ....	88
aa) Grundsatzentscheidung – „Altenpflegegesetz“ .....	89
bb) Die Folgeentscheidungen.....	90
III. Der Einfluss der konkreten Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat nach Art. 52, 53 GG, § 30 GOBR auf Art. 84 Abs. 1 GG .....	92
IV. Resümee .....	94

## Kapitel 4

### **Die Reformvorschläge der Föderalismusdebatte zu Art. 84 Abs. 1 GG, Art. 72 GG, Art. 52, 53 GG, § 30 GOBR und die Verfassungsänderung 2006..... 97**

I. Bundesstaatskommission .....	97
1. Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG .....	98
a) Entfallen der Regelungsbefugnis des Bundes bzw. des Zustimmungrechts des Bundesrates .....	99
b) Modifikation des Zustimmungrechts und der Regelungsbefugnis des Bundes ...	99
c) Abweichungsrecht der Länder .....	100
aa) Variante 1: ohne Sperrklausel .....	101
bb. Variante 2: mit Sperrklausel.....	101
(1) Begrenzung der Sperrklausel auf die Regelung des Verwaltungsverfahrens.....	101
(2) Inhaltliche Beschränkung der Sperrklausel durch Knüpfung an materielle Voraussetzungen .....	102
(3) Deklaration der Sperrklausel als Ausnahmefall .....	102
d) Der Vorschlag der Vorsitzenden der BStK.....	103
2. Änderung des Art. 72 GG .....	103
a) Novellierung der Erforderlichkeitsklausel .....	104
aa) Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel.....	104
bb) Änderung der Kriterien der Erforderlichkeitsklausel .....	105
cc) Einführung eines „Frühwarnsystems“ .....	106
dd) Entfallen der Erforderlichkeitsklausel .....	106
b) Öffnungs- und Experimentierklauseln.....	106
aa) Öffnungsklauseln.....	107
bb) Experimentierklauseln .....	107
c) Zugriffsrechte der Länder .....	107
aa) Begrenzung auf bestimmte Materien des Art. 74 GG .....	108
bb) Absoluter oder relativer Zugriff.....	108

cc) Inhaltliche Beschränkung des Zugriffsrechts durch Knüpfung an materielle Voraussetzungen .....	109
d) Der Vorschlag der Vorsitzenden der BStK.....	109
3. Änderung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat.....	110
a) Aufgabe der einheitlichen Stimmenabgabe .....	111
b) Art der Fragestellung und mögliche Antworten .....	111
aa) Die negative Abstimmungsfrage .....	111
bb) Verpflichtung zur Stimmgabe .....	111
c) Verzicht auf das Erfordernis der absoluten Mehrheit .....	112
d) Der Vorschlag der Vorsitzenden der BStK.....	112
II. Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 .....	112
1. Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG .....	113
2. Änderung des Art. 72 GG .....	113
III. Das Gesetz „Föderalismusreform I“ .....	114
1. Art. 84 Abs. 1 GG n.F. ....	115
2. Art. 72 GG n.F. ....	116
IV. Resümee .....	117

## Kapitel 5

### Kritische Würdigung der Reformvorschläge und der Verfassungsänderung ..... 119

I. Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG.....	119
1. Entfallen der Regelungsbefugnis des Bundes .....	119
a) Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren.....	121
aa) Die Entscheidung des BVerfG „Mülheim-Kärlich“ .....	121
bb) Die Entscheidung des BVerfG „Volkszählung“ .....	122
cc) Gewährleistung des Grundrechtsschutzes ausschließlich durch den Bund? ..	123
dd) Zwischenergebnis .....	123
b) Der Bedarf nach bundeseinheitlichen Vollzugsregelungen .....	124
aa) Beispiel: Zuwanderungsgesetz .....	124
bb) Der Schluss von einem Bedürfnis nach Bundeseinheitlichkeit auf ein Bedürfnis nach einer Regelung durch den Bund.....	126
cc) Zwischenergebnis .....	127
c) Mangelndes Interesse der Länder an der Regelung des Vollzugs am Beispiel Zuwanderungsgesetz.....	127
d) Verzicht des Bundes zumindest auf die Regelung der Einrichtung der Behörden .....	129
e) Zwischenergebnis.....	130
2. Entfallen des Zustimmungsrechts des Bundesrates .....	131

a) Das Einspruchsrecht als verbleibendes Regulativ.....	132
b) Zwischenergebnis .....	133
3. Modifikation der Eingriffsbefugnis des Bundes .....	133
a) Beschränkung auf zwingende unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben .....	133
b) Bedürfnisklausel nach dem Vorbild des Art. 72 Abs. 2 GG.....	134
c) Zwischenergebnis.....	138
4. Modifikation des Zustimmungsrechts.....	138
a) Aufgabe der Einheitsthese.....	138
aa) Der Schluss von der Einheit des Gesetzes auf den Umfang des Zustimmungsrechts .....	139
bb) Der Schluss von der Einheit des Gesetzes auf die gleiche rechtliche Behandlung von zustimmungspflichtigen und -freien Normen .....	142
cc) Unterscheidbarkeit von zustimmungspflichtigen und -freien Normen .....	144
(1) Abstrakte Betrachtung .....	144
(2) Beispiel: Zuwanderungsgesetz .....	146
dd) Zwischenergebnis .....	149
b) Konkretisierung der Betroffenheit der Länderinteressen.....	149
aa) Die Tatbestandsmerkmale des Art. 84 Abs. 1 GG .....	150
bb) Beschränkung des Zustimmungsrechts auf „wesentliche Eingriffe“ .....	151
cc) Beschränkung auf erhebliche finanzielle Belastungen.....	152
dd) Zwischenergebnis .....	153
5. Abweichungsrecht der Länder .....	153
a) Die möglichen Grundformen .....	153
aa) Variante 1: ohne Sperrklausel .....	154
bb) Variante 2: mit Sperrklausel .....	157
cc) Zwischenergebnis.....	159
b) Art. 84 Abs. 1 GG n.F.....	160
aa) Die lex-posterior-Regelung mit territorial begrenzter Karenzfrist.....	160
bb) Die Begrenzung der Sperrklausel auf die Regelung des Verwaltungsverfahrens.....	162
cc) Die inhaltliche Beschränkung der Sperrklausel .....	163
dd) Die Deklaration des verbindlichen Regelungsrechts des Bundes als „Ausnahmefall“ .....	164
ee) Abschließende Bewertung des Art. 84 Abs. 1 GG n.F.....	165
c) Das Ausmaß der Zustimmungsgesetze und die Relevanz des Art. 84 Abs. 1 GG n.F. nach der Föderalismusreform.....	166
aa) Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 15.05.2006.....	167
bb) Aufstellung des Deutschen Bundestages zur Quote der Zustimmungsgesetze im 4. Quartal 2006.....	168

cc) Eigene Auswertung der Tagesprotokolle des BR seit Verabschiedung des Gesetzes „Föderalismusreform I“ (Sitzungen 825 bis 846).....	168
dd) Zwischenergebnis .....	170
6. Ergebnis.....	170
II. Änderung des Art. 72 GG.....	172
1. Novellierung der Erforderlichkeitsklausel .....	172
a) Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel .....	174
b) Änderung der Kriterien der Erforderlichkeitsklausel .....	174
c) Einführung eines „Frühwarnsystems“.....	175
d) Art. 72 Abs. 2 GG n.F.....	176
e) Zwischenergebnis.....	178
2. Öffnungs- und Experimentierklauseln .....	179
3. Zugriffsrechte der Länder.....	180
a) Für und Wider im Allgemeinen .....	180
b) Art. 72 Abs. 3 GG n.F.....	184
aa) Begrenzung auf bestimmte Materien des Art. 74 GG .....	184
bb) Relativer Zugriff mit lex-posterior-Regelung und Karenzfrist.....	186
cc) Die Entscheidung gegen eine inhaltliche Konditionierung des Zugriffs .....	189
c) Zwischenergebnis.....	189
4. Abschließende Bewertung des Art. 72 GG n.F.....	190
5. Ergebnis.....	192
III. Änderung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat.....	193
1. Zur Entbehrlichkeit der Novellierung des Abstimmungsverfahrens.....	193
2. Aufgabe des Erfordernisses der einheitlichen Stimmabgabe.....	194
3. Art der Fragestellung und mögliche Antworten.....	197
a) Die negative Abstimmungsfrage.....	197
b) Verpflichtung zur Stimmabgabe .....	198
4. Verzicht auf das Erfordernis der absoluten Mehrheit .....	200
5. Ergebnis.....	203
IV. Resümee .....	204
<b>Abschließende Betrachtung.....</b>	<b>207</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>211</b>