

## *Inhalt*

Einleitung .....	15
1. Kapitel: Die föderale Entwicklung in Deutschland bis 1949 .....	17
A. Der Sinn des Föderalismus: Die Rechtfertigungslehren .....	17
I. Historische Rechtfertigungslehre .....	18
II. Die ethnische Rechtfertigungslehre .....	18
III. Geographische Rechtfertigungslehre .....	19
IV. Rechtfertigung durch das Subsidiaritätsprinzip .....	19
V. Rechtfertigung durch das Prinzip der Gewaltenteilung .....	21
VI. Zusammenfassung .....	22
B. Die historische Entwicklung des Föderalismus in Deutschland .....	23
I. Der Deutsche Bund von 1815 .....	23
II. Der Norddeutsche Bund .....	25
III. Das Deutsche Kaiserreich .....	26
IV. Die Weimarer Republik .....	27
V. Der Nationalsozialismus .....	28
VI. Von 1945 bis 1949 .....	29
C. Das Bundesstaatsprinzip: Grundkonzeption von 1949 .....	33
I. Gesetzgebung .....	34
1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz .....	35
2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz .....	35
3. Rahmengesetzgebungskompetenz .....	37
4. Ergebnis .....	37
II. Vollziehende Gewalt .....	37
1. Die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten gem. Art. 84 GG .....	38
2. Bundesauftragsverwaltung gem. Art. 85 GG .....	38
3. Bundeseigene Verwaltung gem. Art. 86, 87 GG .....	39
4. Ergebnis .....	40
III. Rechtsprechende Gewalt .....	41
1. Das Bundesverfassungsgericht .....	41
2. Das Oberste Bundesgericht .....	41
3. Die Oberen Bundesgerichte .....	42
4. Ergebnis .....	42
IV. Finanzverfassung .....	43
1. Steuerhoheit .....	43

2. Ertragshoheit .....	44
3. Lastenverteilung.....	45
4. Finanzverwaltung.....	45
a) Zuständigkeiten in der geteilten Finanzverwaltung.....	46
aa) Zuständigkeiten der Bundesfinanzbehörden .....	46
bb) Zuständigkeiten der Landesfinanzbehörden.....	46
b) Einrichtung der Behörden, Verwaltungsverfahren, allgemeine Verwaltungsvorschriften und Beamtenausbildung.....	47
5. Finanzgerichtsbarkeit .....	47
6. Ergebnis.....	47
D. Die dem Bundesrat zugedachte Rolle im Verfassungsgefüge, Art. 50 GG ff. in der Fassung vom 23.05.1949 .....	48
I. Der Bundesrat als föderales Bundesverfassungsorgan .....	49
II. Die Rolle des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung .....	50
1. Das Initiativrecht.....	50
2. Das Recht zur Stellungnahme zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung .....	50
3. Die Rechte hinsichtlich des Vermittlungsausschusses.....	51
4. Das Einspruchs- bzw. Zustimmungsverweigerungsrecht .....	51
a) Möglichkeiten bei verfassungsändernden Gesetzen .....	51
b) Möglichkeiten bei einfachen Gesetzen .....	52
III. Die Rolle des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes.....	53
1. Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Rechtsverordnungen.....	54
2. Die Zustimmung des Bundesrates zur Einrichtung der Behörden, des Verwaltungsverfahrens und zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften .....	54
a) Bundeseigene Verwaltung .....	55
b) Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten .....	55
c) Bundesauftrags- und Finanzverwaltung .....	55
3. Die Rolle des Bundesrates bei der Errichtung von Bundesbehörden.....	55
4. Die Mitwirkung des Bundesrates bei Bundesaufsicht und Bundeszwang .....	56
a) Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten .....	56
b) Bundesauftragsverwaltung.....	57
IV. Sonstige Mitwirkungsrechte des Bundesrates .....	57
1. Die Mitwirkung des Bundesrates bei den Präsidialgeschäften .....	57

2. Die Beteiligung des Bundesrates an der Bundesgerichtsbarkeit.....	58
a) Einfluß auf die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit.....	58
b) Einfluß auf die Oberen Bundesgerichte.....	58
3. Die Rolle des Bundesrates bei der Kontrolle der Bundesregierung .....	58
4. Die Rechte des Bundesrates im Hinblick auf die Finanzverfassung.....	59
5. Sonstige Rechte.....	59

## 2. Kapitel:

Entwicklungen und Wandlungen des föderalen Systems durch Unitarisierung und Kooperationen seit 1949.....	61
--	----

A. Allgemeines .....	61
----------------------	----

B. Konzentration staatlicher Aufgaben beim Bund: Unitarisierung.....	64
--	----

I. Gesetzgebungskompetenzen.....	65
----------------------------------	----

1. Entwicklung .....	65
----------------------	----

a) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz .....	65
---	----

aa) Grundgesetzänderungen .....	65
---------------------------------	----

bb) Gesetzgebungskompetenz der Länder durch Art. 71 GG.....	67
---	----

b) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz .....	68
--	----

aa) Grundgesetzänderungen .....	69
---------------------------------	----

bb) Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund.....	74
--	----

cc) Auslegung der einzelnen Kompetenzbereiche .....	77
---	----

dd) Entwicklung des Art. 72 GG .....	79
--------------------------------------	----

(1) Art. 72 GG a. F. ....	80
---------------------------	----

(a) Art. 72 I GG a. F. ....	80
-----------------------------	----

(b) Art. 72 II GG a. F. ....	81
------------------------------	----

(2) Der neugefaßte Art. 72 GG .....	82
-------------------------------------	----

(a) Art. 72 I GG n. F. ....	83
-----------------------------	----

(b) Art. 72 II GG n. F. ....	83
------------------------------	----

(c) Art. 72 III GG n. F. ....	84
-------------------------------	----

c) Rahmengesetzgebungskompetenz .....	87
---------------------------------------	----

aa) Grundgesetzänderungen .....	87
---------------------------------	----

bb) Umfang des Gebrauchs der Rahmengesetzgebung durch den Bund .....	89
--	----

cc) Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 75 GG.....	89
---	----

dd) Art. 75 i. V. m. Art. 72 II GG.....	91
---	----

d) Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	92
aa) Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang.....	93
bb) Annexkompetenz.....	94
cc) Zuständigkeit kraft Natur der Sache.....	96
e) Bewertung.....	97
2. Auswirkungen dieser Entwicklung auf den Bundesrat .....	98
a) Mittragen von Verfassungsänderungen .....	98
b) Erweiterung der Bundesgesetzgebung seit 1949 .....	98
c) Erhöhung der zustimmungspflichtigen Gesetze .....	99
II. Verwaltungskompetenzen .....	101
1. Entwicklung .....	101
a) Bundeseigenverwaltung.....	101
aa) Grundgesetzänderungen im Bereich der Bundeseigenverwaltung .....	101
(1) Obligatorische Bundeseigenverwaltung.....	101
(2) Fakultative Bundeseigenverwaltung .....	102
bb) Ausschöpfung der fakultativen Bundeseigenverwaltung ..	103
(1) Art. 87 I 2 GG.....	104
(2) Errichtung von Bundesoberbehörden, bundes- unmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts nach Art. 87 III 1 GG .....	105
(a) Bundesoberbehörden.....	105
(b) Bundeskörperschaften des öffentlichen Rechts ....	106
(c) Anstalten des öffentlichen Rechts.....	106
cc) Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen.....	108
b) Bundesauftragsverwaltung.....	108
aa) Grundgesetzänderungen im Bereich der Bundesauftragsverwaltung .....	109
bb) Weisungsrecht des Bundes gem. Art. 85 III GG .....	111
cc) Bundeseinfluß nach Art. 85 II GG .....	112
c) Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheiten.....	112
aa) Regelung des Verfahrens durch den Bund nach Art. 84 I GG .....	112
bb) Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 II GG.....	113
cc) Sonstige Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes.....	114
d) Bewertung.....	114
2. Auswirkung dieser Entwicklung auf den Bundesrat.....	115
a) Mittragen von Grundgesetzänderungen.....	115

b)	Mitwirkung bei dem Ausbau der obligatorischen und fakultativen Bundeseigenverwaltung.....	115
c)	Bundesrat und ungeschriebene Bundesverwaltungs-kompetenzen .....	116
d)	Mitwirkung des Bundesrates bei den Weisungen nach Art. 85 III GG .....	116
e)	Mitwirkungsrechte des Bundesrates nach Art. 84 I, II, 85 I, II GG.....	116
III.	Rechtsprechende Gewalt .....	117
1.	Entwicklung .....	117
a)	Grundgesetzänderungen.....	117
b)	Ausschöpfung der Kompetenzen .....	119
c)	Bewertung.....	121
2.	Auswirkungen auf den Bundesrat .....	121
C.	Auswirkungen des „Kooperativen Föderalismus“ auf die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik .....	122
I.	„Kooperativer Föderalismus“ im Bund-Länder-Verhältnis.....	122
1.	Die Finanzverfassung .....	124
a)	Entwicklung der Finanzverfassung.....	124
aa)	Entwicklung von 1949 bis zum Finanzverfassungs-gesetz von 1955 .....	124
(1)	Grundgesetzänderungen .....	124
(2)	Ausbau der Ertragshoheit des Bundes .....	124
(3)	Schaffung eines horizontalen Finanzausgleichs durch den Bund .....	125
(4)	Vermischung der Finanzverwaltung.....	127
bb)	Das Finanzverfassungsgesetz von 1955 .....	127
(1)	Veränderungen bei der Ertragshoheit.....	127
(2)	Änderungen in der Steuerhoheit.....	129
(3)	Schaffung eines Lastenverteilungsgrundsatzes .....	129
(4)	Änderungen bei dem horizontalen Länderfinanz-ausgleich i. e. S.....	130
(5)	Änderungen bei dem vertikaler Finanzausgleich .....	130
cc)	Veränderungen in der Finanzverfassung von 1955 bis 1969 .....	131
(1)	Grundgesetzänderungen .....	131
(2)	Ungeschriebene Änderungen der Finanzverfassung durch die Staatspraxis.....	133
(3)	Die Entwicklung der Einnahmen von Bund und Ländern.....	135

(4) Entwicklung des Finanzausgleichs.....	137
(5) Ungeschriebene Finanzierungszuständigkeiten des Bundes.....	138
dd) Die Große Finanzreform von 1969.....	138
(1) Einführung verschiedener Kooperations- möglichkeiten zwischen Bund und Ländern .....	139
(a) Einführung der Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91 a und b GG .....	139
(b) Investitionshilfen des Bundes nach Art. 104 a IV GG .....	141
(2) Der Lastenverteilungsgrundsatz mit seinen Ausnahmen.....	142
(3) Änderungen im Rahmen der Ertragshoheit .....	144
(4) Änderungen im Rahmen der Steuerhoheit .....	145
(5) Änderungen im Bereich der Steuerverwaltung .....	146
(6) Änderungen bei dem Länderfinanzausgleich .....	147
ee) Entwicklung der Finanzverfassung bis heute .....	149
(1) Entwicklung der Ertragshoheit.....	149
(2) Änderungen im Länderfinanzausgleich und Deutsche Einheit.....	150
(3) Nicht wiedervereinigungsbedingte Grundgesetz- änderungen .....	154
ff) Zusammenfassende Wertung der Entwicklung der Finanzverfassung seit 1949 .....	155
b) Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Stellung des Bundesrates .....	156
2. Rechtliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern.....	158
3. Die Konferenz des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten.....	160
4. Die Fachministerkonferenzen mit dem zuständigen Bundesminister.....	161
5. Bund-Länder-Ausschüsse.....	161
II. „Kooperativer Föderalismus“ zwischen den Ländern .....	162
1. Rechtliche Verflechtungen zwischen den Ländern.....	163
a) Kooperation durch Staatsvertrag.....	163
b) Kooperation durch Verwaltungsabkommen .....	164
c) Kooperation durch Absprachen .....	164
d) Die Bedeutung der rechtlichen Verflechtungen in der Staatspraxis .....	165
2. Die Ministerpräsidentenkonferenz .....	166

3. Die Fachministerkonferenzen .....	168
4. Auswirkungen der verschiedenen Kooperationen auf den Bundesrat.....	171
5. Bewertung .....	173
D. Auswirkungen des Europäischen Einigungsprozesses auf die föderale Struktur der Bundesrepublik .....	173
I. Allgemeines .....	173
II. Verluste von Länderkompetenzen an die europäische Ebene .....	175
1. Verluste von originären Länderkompetenzen .....	175
a) Kompetenzverluste im Bereich der Gesetzgebung.....	175
aa) Bildung .....	176
bb) Forschung .....	179
cc) Kultur.....	180
dd) Umwelt .....	183
ee) Wertung .....	185
b) Kompetenzverluste im Bereich der Verwaltung.....	186
aa) Eingriffsverwaltung.....	186
bb) Leistungsverwaltung .....	186
cc) Wertung .....	187
c) Kompetenzverluste im Bereich der Rechtsprechung.....	187
2. Verlust an Mitwirkungsrechten.....	189
III. Mitwirkungsrechte der Länder .....	189
1. Die Grundkonzeption von 1949 .....	190
2. Der Schumann-Plan: Das Problem wird erkannt .....	190
3. Die Römischen Verträge .....	191
4. Das Schreiben des Bundeskanzlers an die Ministerpräsidenten vom 09.09.1979 .....	192
5. Art. 2 EEAG.....	194
6. Die Neufassung des Art. 23 GG.....	195
a) Entstehungsgeschichte .....	195
b) Allgemeines zu den Mitwirkungsrechten der Länder.....	197
c) Unterrichtungspflicht gem. Art. 23 II 2 GG.....	198
d) Die Konkretisierungsnorm des Art. 23 IV GG .....	198
e) Art und Umfang der Bundesratsbeteiligung nach Art. 23 V GG.....	199
aa) Stellungnahme des Bundesrates bei in den Bereich des Bundes fallenden Vorhaben .....	199
bb) Stellungnahme des Bundesrates bei in den Bereich der Länder fallenden Vorhaben .....	201
cc) Verfahrensweise .....	203

f) Die Außenvertretung nach Art. 23 VI GG.....	204
g) Wertung .....	205
E. Der Einfluß des Parteiensystems auf die föderale Struktur der Bundesrepublik.....	206
I. Allgemeine Entwicklung des Parteiensystems in der Nachkriegszeit .....	207
II. Verflechtungen im Bundesstaat durch das Parteiensystem .....	208
1. Der föderale Aufbau der Parteien.....	209
2. Die sachliche Verflechtung zwischen den Parteebenen.....	210
3. Die personelle Verflechtung zwischen den Parteebenen .....	212
III. Auswirkungen der Parteienverflechtung auf den Bundesrat .....	216
1. Allgemeines.....	216
2. Die sozial-liberale Koalition und der Bundesrat.....	217
3. Die Kohl-Regierung ab 1991 und der Bundesrat.....	218
3. Kapitel:	
Gründe für die Veränderung der bundesstaatlichen Ordnung:	
Würdigung und Reformvorschläge .....	223
A. Gründe für die Gewichtsverlagerung im Bundesstaatsgefüge .....	224
I. Die Forderung nach der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ....	224
1. Historische Gründe.....	225
2. Entwicklung des wirtschaftlichen und technologischen Fortschritts.....	225
3. Ausbau des Sozialstaatsprinzips .....	226
II. Die fehlende Kraft einiger Länder zur Eigenstaatlichkeit.....	226
III. Die ursprüngliche Konstruktion des Grundgesetzes .....	229
IV. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	230
B. Würdigung der dargestellten Gewichtsverschiebung .....	233
I. Art. 79 III GG im Spannungsverhältnis zur Entwicklung des föderalen Systems.....	234
II. Vereinbarkeit der dargestellten Entwicklung mit dem Sinn einer föderalen Ordnung.....	237
III. Die Rolle des Bundesrates.....	243
IV. Die veränderte Stellung anderer Staatsorgane im Vergleich zum Bundesrat .....	246
1. Auswirkungen auf die Parlamente .....	246
a) Bundestag.....	247
b) Landesparlamente .....	247



2. Auswirkung dieser Entwicklung auf die Bundesregierung und die Stellung des Bundeskanzlers.....	248
3. Auswirkungen auf die Landesregierungen.....	249
C. Reformvorschläge .....	249
I. Allgemeines.....	249
II. Änderungen in der Aufgabenverteilung .....	253
1. Reformvorschläge für die Gesetzgebungskompetenzen .....	253
a) Streichung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, b GG.....	254
b) Verringerung der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74, 74 a GG.....	254
c) Reduzierung der Rahmengesetzgebung.....	256
2. Reformvorschläge für die Vollzugskompetenzen.....	257
III. Reform der Finanzverfassung.....	258
1. Abbau der Mischfinanzierung.....	258
2. Änderungen der Lastenverteilungsregel.....	258
3. Abschaffung der Verbundsteuern und Einführung des Trennsystems.....	260
4. Reformvorschläge für den horizontalen Finanzausgleich.....	262
5. Reformvorschläge für den vertikalen Finanzausgleich.....	263
IV. Neugliederung des Bundesgebietes .....	264
V. Auswirkungen auf den Bundesrat und notwendige Reform.....	267
Zusammenfassung .....	269
Literaturverzeichnis.....	273