

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	19
Einleitung	23
A. Vorbemerkung	23
B. Vorhaben und Aufgaben	24
I. Gegenstand des Projekts	24
II. Methodisches Vorgehen	24
III. Arbeitsprogramm	26
IV. Arbeitsschritte und Ablaufphasen	27
C. Organisation	28
I. Personal	28
II. Arbeitsverteilung	29
III. Datenverarbeitung	30
IV. Beirat	30
V. Tagungen	32
Erster Teil: Darstellung und Bestandsaufnahme	34
A. Ziele der Föderalismusreform I	34
I. Zielvorgaben im Vorfeld der Kommissionsarbeit (1999-2003)	34
1. Ziele der Regierungen (Regierungschefs) von Bund und Ländern (einschl. Ministerpräsidentenkonferenz)	35
2. Zielvorstellungen der Landesparlamente (einschl. der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente)	42
3. Einsetzung der Föderalismuskommission I	47
II. Zielvorgaben während der Kommissionsarbeit (2003 – 2004)	49
1. Zielvorstellungen der Mitglieder des Bundestages (einschl. Fraktionen)	50

2. Zielvorstellungen der Mitglieder des Bundesrates (einschl. der Regierungschefs der Länder/ Landesminister)	53
3. Zielvorstellungen der Vertreter der Bundesregierung	56
4. Zielvorstellungen der Landesparlamente und Kommunen (einschl. der Mitglieder der Landtagsbank und der Vertreter der Kommunen in der Kommission)	58
a) Kommissionsprotokolle	59
b) Kommissionsdrucksachen	59
c) Landtagsdrucksachen	61
5. Kurzdarstellung des Beratungsverlaufs	63
6. Weitere Entwicklung bis zum Gesetzgebungsverfahren	64
III. Zielvorgaben im Gesetzgebungsverfahren (2005 – 2006)	66
1. Koalitionsvertrag vom 18. November 2005	66
2. Gemeinsamer Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Dezember 2005	67
3. Parlamentsmaterialien	68
a) Beratungen im Bundestag (16. Wahlperiode)	68
b) Beratungen im Bundesrat	69
B. Ergebnisse der Föderalismusreform I	70
C. Umsetzung der Föderalismusreform I durch den Bund	76
I. Neuordnung der ausschließlichen Gesetzgebung	76
1. Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG)	77
a) Vorgeschichte	78
b) Kompetenzverlagerung als Reformziel	78
c) Kompetenz als Gegenstand des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und SPD	81
d) Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Debatten	82
e) Umsetzung der Kompetenz durch den Bund	83
f) Wesentlicher Inhalt der Regelungen	84
g) Bewertung	87
h) Fazit	88
2. Umwandlung früherer Rahmenkompetenzen	88
a) Meldewesen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG)	88
b) Ausweiswesen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG)	103

c) Schutz deutschen Kulturguts (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG)	104
3. Umwandlung früherer konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen	111
a) Waffenrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG)	111
b) Sprengstoffrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG)	112
c) Versorgung der Kriegsopfer (Art. 73 Abs. 1 Nr. 13 GG)	112
d) Erzeugung und Nutzung der Kernenergie (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG)	113
II. Neuordnung der konkurrierenden Gesetzgebung	113
1. Ausnahmen von der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)	114
2. Neue konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen	116
a) Erweiterung bestehender konkurrierender Kompetenzen	116
b) Überführung von Kompetenzen aus der früheren Rahmengesetzgebung	119
III. Wegfall der Rahmengesetzgebung	133
1. Zielvorgaben im Vorfeld der Kommissionsarbeit (1999 - 2003)	134
a) Landesparlamente	134
b) Ministerpräsidenten	134
c) Bundesregierung	135
2. Zielvorgaben während der Kommissionsarbeit (2003 - 2004)	135
a) Landesparlamente	135
b) Ministerpräsidenten	135
c) Bundestag	136
d) Bundesregierung	136
e) Sachverständige der Kommission	137
3. Zielvorgaben im Gesetzgebungsverfahren (2005 - 2006)	137
IV. Aufgabenübertragungsverbot auf Kommunen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, 85 Abs. 1 Satz 2 GG)	139
V. Gemeinschaftsaufgaben	144
1. Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1, 143c GG)	145

2. Zusammenwirken von Bund und Ländern nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG in Fällen überregionaler Bedeutung	147
3. Zusammenwirken von Bund und Ländern aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen (Art. 91b Abs. 2 GG)	154
VI. Finanzverfassung	156
1. Kostenfolgen von Bundesgesetzen, formelles Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 4 GG)	157
2. Haftungsregelungen, Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 104a Abs. 6 GG)	161
3. Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG)	164
a) „Kooperationsverbot“ zwischen Bund und Ländern (Art. 104b Abs. 1 GG)	164
b) Befristung und Überprüfung der Finanzhilfen (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG)	168
4. Neue Landeskompétenz bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG)	169
5. Stabilitätspflichten von Bund und Ländern gegenüber der EU (Art. 109 Abs. 5 GG)	171
a) Gemeinsame Verpflichtung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Satz 1)	171
b) Lastenverteilung bei Sanktionsmaßnahmen (Sätze 2, 3 und 4)	172
VII. Hauptstadtregelung (Art. 22 Abs. 1 Satz 2 GG)	173
VIII. Verbesserung der „Europatauglichkeit“ des Grundgesetzes	174
1. Ländervertretung in EU-Gremien (Art. 23 Abs. 6 GG)	174
2. Umfrageverfahren der Europakammer des Bundesrates (§ 45i GO-BR)	180
3. Wegfall einer Umsetzungsebene von EU-Recht durch Abschaffung der Rahmenkompetenzen nach Art. 75 GG	182
D. Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Länder	184
I. Neue ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen	184
1. Versammlungsrecht	185
a) Vorgeschichte	185

b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	187
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	188
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	190
e)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	191
f)	Ländervergleich	207
g)	Ursachen und Gründe	211
h)	Bewertung	214
i)	Fazit	216
2.	Recht des Strafvollzugs (einschl. Jugendstrafvollzug und Untersuchungshaft)	219
a)	Vorgeschichte	219
b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	220
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	221
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	222
e)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	224
aa)	Allgemeiner Strafvollzug	224
bb)	Jugendstrafvollzug	230
cc)	Untersuchungshaftvollzug	260
f)	Ländervergleich	268
g)	Bewertung	277
h)	Fazit	279
3.	Spielhallenrecht	280
a)	Vorgeschichte	282
b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	283
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	286
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	293
e)	Ergebnis	294
f)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	295
g)	Ländervergleich	348
h)	Bewertung	351
i)	Fazit	353
4.	Gaststättenrecht (Nichtraucherschutz)	354
a)	Vorgeschichte	354

Inhaltsverzeichnis

b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	355
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	356
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	359
e)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	360
f)	Ländervergleich	388
g)	Bewertung	396
h)	Fazit	398
5.	Ladenschlussrecht	400
a)	Vorgeschichte	400
b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	401
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	403
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	406
e)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	406
f)	Ländervergleich	427
g)	Bewertung	434
h)	Fazit	438
6.	Beamtenrecht	439
a)	Vorgeschichte	439
b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	440
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	442
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	445
e)	Ergebnis	446
f)	Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	446
g)	Ländervergleich	462
h)	Fazit	471
7.	Hochschulrecht	475
a)	Vorgeschichte	475
b)	Kompetenzverlagerung als Reformziel	476
c)	Kompetenz als Gegenstand der Kommissionsdebatten	479
d)	Kompetenz als Gegenstand der parlamentarischen Beratungen	484
e)	Ergebnis	485

f) Umsetzung der Kompetenz durch die Länder	486
g) Ländervergleich	546
h) Bewertung	548
i) Fazit	552
8. Weitere Landeskompotenten	554
a) Schulische Bildung und Rundfunkrecht	554
b) Heimrecht	555
c) Schaustellung von Personen	563
d) Messen, Ausstellungen, Märkte	563
e) Wohnungswesen	563
f) Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr	566
g) Landwirtschaftliches Pachtwesen	567
h) Flurbereinigung	567
i) Siedlungs- und Heimstättenwesen	567
k) Verhaltensbezogener Lärm	567
l) Presserecht	574
II. Formelle Abweichungsregelungen	574
1. Abweichungsmöglichkeit der Länder (Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG)	574
a) Baden-Württemberg	576
b) Bayern	577
c) Berlin	579
d) Bremen	581
e) Hamburg	582
f) Hessen	583
g) Niedersachsen	584
h) Nordrhein-Westfalen	588
i) Saarland	590
k) Sachsen	591
l) Thüringen	592
2. Abweichungsausschluss durch den Bund (Art. 84 Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG)	594
III. Materielle Abweichungsregelungen (Art. 72 Abs. 3 GG)	597
1. Jagdwesen (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG)	600
a) Bundesrecht	600
b) Abweichendes Landesrecht	600
c) Fazit	606

2. Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG)	606
a) Bundesrecht	606
b) Abweichendes Landesrecht	607
c) Fazit	627
3. Raumordnung (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG)	628
a) Bundesrecht	628
b) Abweichendes Landesrecht	629
c) Fazit	633
4. Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 5 GG)	633
a) Bundesrecht	633
b) Abweichendes Landesrecht	633
c) Fazit	637
5. Wasserhaushalt (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG)	637
a) Bundesrecht	637
b) Abweichendes Landesrecht	638
c) Fazit	654
6. Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG)	655
7. Bodenverteilung (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 GG)	656
E. Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen	656
I. Formelle Abweichungsregelungen (Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 6 GG)	657
1. Wegfall der Zustimmungspflicht mit Abweichungsrecht (Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG)	657
2. Zustimmungspflicht bei Abweichungsfestigkeit (Art. 84 Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG)	659
II. Neue Zustimmungstatbestände	660
1. Kostenfolgen von Bundesgesetzen (Art. 104a Abs. 4 GG)	660
2. Haftungsregelungen, Lastenverteilung (Art. 104a Abs. 6 GG)	661
3. Aufteilung von Sanktionszahlungen gegenüber der EU (Art. 109 Abs. 5 GG)	661
4. Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, Abs. 2 GG)	662

III. Entwicklung der Zustimmungsquote von Gesetzen im Bundesrat	662
Zweiter Teil: Auswertung und Resümee	664
A. Vorbemerkung	664
B. Veränderungen im Bund/Länder-Verhältnis	664
I. Stärkung der Landesgesetzgebung	665
1. Übertragung von Kernmaterien der Bundesgesetzgebung	666
2. Übertragung von Materien mit Regionalbezug	671
3. Abweichungsregelungen	673
II. Entflechtung von Regelungs- und Aufgabenkompetenzen	678
1. Bereinigung der konkurrierenden Gesetzgebung	678
2. Verzicht auf die Rahmengesetzgebung	680
3. Abbau und Umbau von Mischfinanzierungen	680
III. Reduzierung der Zustimmungspflicht von Bundesgesetzen	687
C. Defizite der Föderalismusreform und Kritik	692
I. Einschränkungen der Landesgesetzgebung?	692
1. Verdrängung der Länder durch den Bund	693
2. Tendenzen zur Selbstentmachtung der Länder?	703
II. Mängel bei der Entflechtung?	707
1. Materielle Abweichungsrechte	708
2. Gemeinschaftsaufgaben	711
3. Mischfinanzierung	713
III. Aufrechterhaltung von Zustimmungspflichten	714
D. Gesamtbewertung	715
I. Theoretische Vorüberlegungen	715
1. Grundstrukturen föderaler Staatsformen	716
a) Bündische Freiheit	716
b) Bündische Gleichheit	716
c) Bündische Solidarität	717
d) Bündische Loyalität	717
e) Bündische Einheit	718
2. Vielfalt der Föderalismusmodelle	718
a) Vertikaler Föderalismus	719
b) Horizontaler Föderalismus	719
c) Zentraler Föderalismus	720

Inhaltsverzeichnis

d) Regionaler Föderalismus	721
3. Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes	721
a) Dominanz der Exekutiven	722
b) Ausführung von Bundesrecht durch die Länder	722
c) Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen	723
d) Bestandsicherung des Finanzausgleichs	723
e) Föderative Loyalität (Bundestreue)	724
II. Beurteilungsmaßstäbe	725
1. Erwartungen in der Wissenschaft	725
2. Vorstellungen in der Politik	728
3. Würdigung der Ergebnisse im Lichte von Reformzielen	730
4. Einschätzungsperspektiven und Kriterienwahl	733
III. Einzelne Sachbereiche	736
1. Neue Gesetzgebungskompetenzen der Länder	736
2. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	739
3. Abschaffung der Rahmengesetzgebung	741
4. Abweichungsgesetzgebung	743
5. Materien mit Regionalbezug	746
6. Umbau der Gemeinschaftsaufgaben	747
7. Stellung des Bundesrates	748
IV. Strukturelle Entwicklungen und Veränderungen	749
1. Zusammenarbeit von Bund und Ländern	750
2. Selbstkoordinierung der Länder	751
3. Regionalisierung der Politik	752
4. Einflüsse der Verfassungsrechtsprechung	753
5. Synergetischer Föderalismus	755
Zusammenfassung der Ergebnisse	759
Literatur zur Föderalismusreform I (Auswahl: Stand 2011)	761
Schlagwortregister	813
Artikelregister	827