

Gerhard Kappius

Föderale Vielfalt in Deutschland im Widerstreit zum Bürgerinteresse

Eine verfassungsrechtliche Betrachtung



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhalt

1	Problemstellung: Die Regelungsvielfalt der Länder im Widerstreit zu den Interessen der Bürger	1
1.1	Nicht-kompatible Landesregelungen bei gleichen Sachverhalten	1
1.2	Die Meinungsumfrage der Bertelsmann-Stiftung zum Thema „Bürger und Föderalismus“ vom 11. Februar 2008	4
1.3	Präferenz der Bürger für einheitliche Lebensverhältnisse und den Abbau von Schranken	7
1.4	Divergente Regelungen auf kommunaler Ebene.....	10
1.5	Ausblick auf die weitere Abfolge der Arbeit	12
2	Die föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland	15
2.1	Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland.....	15
2.1.1	Deutschland nach dem Wiener Kongress 1815	16
2.1.2	Das Entstehen von Bundesstaatlichkeit nach dem Scheitern der Paulskirchenverfassung	17
2.1.3	Das Bekenntnis zum Föderalismus bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland.....	22
2.2	Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat.....	23
2.2.1	Der Bundesstaat im Regelwerk des Grundgesetzes.....	23
2.2.2	Dynamik und Variabilität des föderalen Prinzips	26
2.3	Die Legitimation des deutschen Bundesstaats.....	27
2.3.1	Begründungen für die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland	27
2.3.2	Gewandelte Gewichtung der Argumente.....	31
2.3.3	Legitimation und Legitimität.....	34
2.3.4	Die Argumente zur Legitimation des deutschen Bundesstaats in der Kritik	35
2.3.4.1	Vertikale Gewaltenteilung gegen Machtmissbrauch.....	37
2.3.4.2	Bewahrung und Ermöglichung von Vielfalt.....	38
2.3.4.3	Vermehrung staatlicher Problemlösungskapazität	42
2.3.4.4	Problemnähe und Chance zu bürgernahen Lösungen.....	43
2.3.4.5	Mehr Teilhabe für den Bürger durch Parlamente in Bund und Ländern.....	44
2.3.5	Schlussfolgerung.....	44
2.4	Unitarismus versus Föderalismus	46
2.4.1	Konträre Richtungen im Bundesstaat.....	46
2.4.2	Jeder Bundesstaat ist ein Unikat.....	47
2.4.3	Der Trend zum Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland	48
2.4.4	Reformen zur Stabilisierung des Föderalismus in Deutschland	51
2.4.5	Bewertung	53
2.5	Veränderte Dimensionen politischer Problemstellungen.....	54
2.5.1	Ursachen für den Trend zum Unitarismus.....	54

2.5.2	Neue Dimensionen der politischen Aufgaben und die Folgen für deren Zuordnung	58
2.5.3	Beispiel einer übergreifenden Bedarfslage in Zuständigkeit der Landesgesetzgeber: Bereitstellung des erforderlichen Lehrpersonals an öffentlichen Schulen	64
2.5.4	Übergreifende Aufgaben aus Sicht von Art. 72 Abs.2 Ziff.1 a.F. GG	65
2.5.5	Zwischenergebnis.....	67
2.6	Die Staatlichkeit der Länder	68
2.6.1	Erhalt der Staatsqualität der Länder durch Wahrung eines Kernbestands an Aufgaben	68
2.6.2	Wie ist ein Mindestbestand an Aufgaben der Länder zu definieren?	72
2.6.3	Die Entscheidung über den Verlust der Staatlichkeit der Länder im Fall einer Abwanderung von „Hausgut“-Kompetenzen	80
2.6.4	Zwischenergebnis.....	84
2.7	Die Unabänderlichkeit des bundesstaatlichen Aufbaus und der Aufteilung der Bundesrepublik Deutschland in Länder gemäß Art. 79 Abs. 3 GG	85
2.7.1	Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG.....	85
2.7.2	Der Umfang der Bestandsgewährleistung.....	87
2.7.3	Schranken der Bestandsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG und das Tatbestandsmerkmal des „Berührens“ der Grundsätze	92
2.7.4	Zwischenergebnis.....	95
2.8	Voraussetzungen und Bedingungen des Bundesstaats in Deutschland	96
2.8.1	Die These Volkmanns von den Voraussetzungen eines Bundesstaats	96
2.8.2	Die „Adäquanz von Organisation zur Aufgabenstellung“ als Voraussetzung bundesstaatlicher Ordnung ?	99
2.8.3	Die Krise deutscher Bundesstaatlichkeit	100
2.8.4	Zwischenergebnis.....	101
2.9	Veränderung des föderalen Erscheinungsbildes durch Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 GG	102
2.9.1	Eine verminderte Anzahl an Bundesländern verringert störende Barriereeffekte	102
2.9.2	Geringe Aussicht auf eine Umsetzung des Art. 29 GG	103
2.10	Die Ablösung des Grundgesetzes durch eine vom deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossene Verfassung nach Art. 146 GG.....	107
2.10.1	Zur Auslegung des Art. 146 GG in seiner Fassung vom 23.9.1990	108
2.10.2	Die Anwendbarkeit des Art. 146 GG im Zusammenhang mit der weiteren Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union	116
2.10.3	Zwischenergebnis.....	118
2.11	Fazit zu Kapitel 2.....	119

3	Verfassungsrechtliche Vorgaben an die Gesetzgebung von Bund und Ländern mit dem Ziel einer Angleichung des Rechts der Länder	124
3.1	Die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder	125
3.1.1	Der Vorrang der Länder bei der Gesetzgebung gemäß Art. 70 GG	125
3.1.2	Eigene Zuständigkeiten der Länder, insbesondere deren Kulturhoheit.....	126
3.1.3	Erosion der Länderzuständigkeiten	130
3.1.4	Das strikte Recht der Länder auf Ungleichheit ihrer Gesetzgebung untereinander	131
3.1.5	Weiterführende Fragestellungen	137
3.2	Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, bundesweit einheitliche Regelungen für die Bürger herbeizuführen	139
3.2.1	Veränderbare Verteilung der legislativen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern	139
3.2.2	Die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes	139
3.2.3	Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes	140
3.2.3.1	Einheitliche bzw. gleichwertige Lebensverhältnisse	141
3.2.3.2	Wahrung der Rechtseinheit	146
3.2.3.3	Wahrung der Wirtschaftseinheit	147
3.2.3.4	Tatbestände konkurrierender Gesetzgebung gemäß Art. 74 GG.....	148
3.2.4	Zwischenergebnis.....	150
3.3	Erteilt das Grundgesetz Vorgaben für die Gesetzgebung der Länder zur Wahrung von Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit über Ländergrenzen hinweg?	151
3.3.1	Besteht eine Pflicht des Bundesstaats zur Gewährleistung einheitlicher oder gleichwertiger Lebensverhältnisse?	152
3.3.1.1	Paradigmenwechsel von der Einheitlichkeit zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	154
3.3.1.2	Ableitung aus dem Demokratieprinzip?.....	157
3.3.1.3	Begründung aus dem Sozialstaatsprinzip?	158
3.3.2	Das Diskriminierungsverbot des Art. 33 Abs. 1 GG	161
3.3.3	Die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG	174
3.3.4	Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens.....	175
3.3.5	Ist die gegenseitige Rücksichtnahme der Länder aus einem Grundsatz bürgerfreundlichen Verhaltens geboten?	179
3.3.6	Das Grundrecht auf Freizügigkeit.....	182
3.3.7	Zwischenergebnis.....	183
3.4	Die Meinung der Bürger im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland.....	184
3.4.1	Staatswillensbildung und Volkswillensbildung	185
3.4.2	Öffentliche Meinung und Bildung des Volkswillens	188
3.4.3	Demoskopie.....	190
3.4.4	Abbröckelnder Grundkonsens zur föderalen Vielgestalt?	192

3.5	Die Chance der Länder, in Kooperation ihre Regelwerke aufeinander abzustimmen und dabei unnötige Barrieren für die Bundesbürger zu vermeiden	195
3.5.1	Kooperativer Föderalismus und die Zusammenarbeit der Länder	195
3.5.1.1	Die Entwicklung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern	195
3.5.1.2	Kooperativer Bundesstaat	197
3.5.1.3	Kooperation der Länder	198
3.5.1.4	Kooperativer Föderalismus in der Kritik	203
3.5.1.5	Länderkooperation in der Praxis	206
3.5.2	Kritische Würdigung	209
3.6	Rechte des Bürgers zur individuellen Abwehr von Benachteiligungen, die sich aus intraföderalen Regelungsunterschieden ergeben	215
3.6.1	Rechte des Bürgers aus Grundrechtsverletzung auf Anerkennung von Bildungsabschlüssen	216
3.6.2	Rechte des Bürgers aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes?	221
3.6.3	Zwischenergebnis	224
4	Die Harmonisierungsstrategie der Europäischen Union und ihre Auswirkung auf die Bundesländer	225
4.1	Die Rechtsetzung der Europäischen Union	227
4.1.1	Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	227
4.1.2	Rechtsetzende Organe, Formen der Rechtsakte und deren Wirkung gegenüber Mitgliedstaaten und europäischen Bürgern	228
4.1.3	Vorrang des EU-Rechts und ausschließliche, konkurrierende oder parallele Gesetzgebungskompetenz	230
4.1.4	Subsidiaritätsprinzip	232
4.1.5	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	234
4.1.6	Einbindung der Mitgliedstaaten in die Rechtsetzung der EU	235
4.1.7	Bewertung	236
4.2	Zielvorgaben in EUV und AEUV für die europäische Rechtsetzung	237
4.3	Gebote der Rechtsangleichung, insbesondere in Art.114, 115 AEUV	239
4.3.1	Stellenwert der Rechtsangleichung	239
4.3.2	Wirkungsweise	241
4.3.3	Grenzen der Rechtsangleichung	244
4.3.4	Bewertung	246
4.4	Weitere Instrumente der EU zur Angleichung von Rechts- und Sachlagen in den Mitgliedstaaten	248
4.4.1	Einflussnahme durch finanzielle Förderung	248
4.4.2	Harmonisierung durch administrative Maßnahmen oder im Weg intergouvernementaler Zusammenarbeit	249
4.4.3	Offene Methode der Koordinierung	250
4.4.4	Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gemäß Art. 53 Abs. 1 AEUV	255

4.5	Unionsbürgerschaft und Nichtdiskriminierung	257
4.5.1	Die Unionsbürgerschaft	257
4.5.2	Freizügigkeit und Diskriminierungsverbot nach EU-Vertragsrecht und Rechtsprechung des EuGH.....	259
4.5.3	Wesentliche Bedingungen des Diskriminierungsverbots.....	263
4.5.3.1	Grenzüberschreitende Sachverhalte in Abgrenzung zur sog. Inländerdiskriminierung	264
4.5.3.2	Rechtmäßiger Aufenthalt im anderen Mitgliedstaat.....	267
4.5.3.3	Sachlicher Anwendungsbereich der Gemeinschaftsverträge.....	268
4.5.3.4	Offene oder versteckte Diskriminierung	268
4.5.3.5	Fälle aus der Rechtsprechung des EuGH.....	269
4.5.4	Abgleich des Diskriminierungsverbots nach EU-Recht mit der Behandlung intraföderaler Disparität im deutschen Bundesstaat.....	271
4.6	Resümee der Beobachtungen.....	275
5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	279
6	Literaturverzeichnis.....	293