

## Was bringt die Föderalismusreform?



Autorin:  
Jeannette Edler





*IKZM-Oder Berichte*

*49 (2008)*

Was bringt die Föderalismusreform?

von

**Jeanette Edler**

Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht,  
Universität Rostock

Richard-Wagner-Str. 31, 18119 Rostock

Rostock, Februar 2008

## Impressum

Die IKZM-Oder Berichte erscheinen in unregelmäßiger Folge. Sie enthalten Ergebnisse des Projektes IKZM-Oder und der Regionalen Agenda 21 "Stettiner Haff – Region zweier Nationen" sowie Arbeiten mit Bezug zur Odermündungsregion. Die Berichte erscheinen in der Regel ausschließlich als abrufbare und herunterladbare PDF-Files im Internet.



Das Projekt "Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion (IKZM-Oder II)" wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung unter der Nummer 03F040465 gefördert.



Die Regionale Agenda 21 "Stettiner Haff – Region zweier Nationen" stellt eine deutsch-polnische Kooperation mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung dar. Die regionale Agenda 21 ist Träger des integrierten Küstenzonenmanagements und wird durch das Projekt IKZM-Oder unterstützt.



### Herausgeber der Zeitschrift:

Eucc – Die Küsten Union Deutschland e.V.  
Poststr. 6, 18119 Rostock, <http://www.eucc-d.de/>  
Dr. G. Schernewski & N. Stybel

Für den Inhalt des Berichtes sind die Autoren zuständig.

Die IKZM-Oder Berichte sind abrufbar unter <http://ikzm-oder.de/> und <http://www.agenda21-oder.de/>

ISSN 1614-5968

## Inhaltsverzeichnis

Was bringt die Föderalismusreform? .....	2
1. Föderalismus- Was ist das? .....	2
2. Reformbedarf .....	2
a) Stärkung der Gesetzgebung durch deutliche Zuordnung .....	3
b) Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Mischfinanzierungen.....	3
c) Neubestimmung der Zustimmungsbedürftigkeit.....	3
d) Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes.....	4
3. Historie .....	4
4. Die Neureglungen im Überblick .....	5
a) Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz.....	5
b) Erweiterte Länderkompetenzen inklusive ausschließliche Länderkompetenzen .....	5
c) Neue ausschließliche Zuständigkeiten des Bundes.....	8
d) Zustimmungserfordernisse des Bundesrates.....	9
e) Gemeinschaftsaufgaben .....	9
f) Bundesdurchgriff auf die kommunale Ebene .....	10
5. Übergangsregelungen.....	10
6. Ausblick .....	11
Literarnachweise .....	13
Battis, Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl. 2007, 152 ff.....	13
Rengeling, Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenzen, DVBl. 2006, 1537 ff. ....	13
Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., München 2007, Art. 20 Rn. 56.....	14

## Was bringt die Föderalismusreform?

### 1. Föderalismus- Was ist das?

Um Vor- und Nachteile der Föderalismusreform in Gänze und in der Wesensart ihrer Auswirkung zu verstehen, stellt sich zunächst die Frage, was Föderalismus und dessen Reform überhaupt bedeutet.

In Art. 20 Abs.1 GG ist das Bundesstaatsprinzip für Bundesrepublik Deutschland dergestalt verbindlich festgelegt, dass die Kompetenzen auf mehreren Ebenen verteilt werden. Indes gewährleistet diese politische Mehrebenen-Zuordnung, nämlich horizontal auf Bund und Bundesländer gleichermaßen wie auch vertikal<sup>1</sup> auf das Organ des Bundestages und auf das des Bundesrates, eine Weiterführung historisch gewachsener Kompetenzverteilungen wie auch eine um die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates besonders ergänzte demokratische Willensbildung.

Gem. Art. 70 Abs. 1 haben die Bundesländer grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz, soweit das Grundgesetz diese nicht dem Bund verleiht. Indem aber im Laufe der Zeit immer mehr Zuständigkeiten dem Bund zugewiesen wurden, war die Kompetenzverteilung in der Praxis bundeslastig geworden. Während 1994, als das Grundgesetz das letzte Mal neu geordnet wurde, zu stärkende Landesinteressen im Fokus standen, sollte es diesmal nach den schriftlichen Begründungen vor allem um eine grundlegende Modernisierung und eine Stärkung der Europarechtstauglichkeit des Bundesstaates im Grundgesetz gehen.

### 2. Reformbedarf

Mehrere Fehlentwicklungen in unterschiedlichsten Bereichen des Grundgesetzes im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, vor allem in der politischen Handhabung desselben, waren die Hauptursache für die forcierte Novelle.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., München 2007, Art. 20 Rn. 56.

<sup>2</sup> Siehe dazu ausführlich Degenhart, NVwZ 2006, 1209 f.; Erbguth, Die Föderalismusreform im Bereich Umwelt, insbesondere Raumordnung.; in: Jörn Ipsen/ Bernhard Stürer (Hrsg.), Europa im Wandel, Festschrift für Hans-Werner Rengeling, Köln 2008, S. 35 f., 39 ff.; Ipsen, NJW 2006, S. 2801 ff. und zur Finanzproblematik im Besonderen Härtel, JZ 2008, 437 ff.

#### a) Stärkung der Gesetzgebung durch deutliche Zuordnung

Im Laufe der Zeit waren die Kompetenzen der Länder, die das Grundgesetz als Regelfall vorgegeben hatte, immer weiter zurückgedrängt worden; die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hatte der Bund fast ausgeschöpft und selbst bei der Rahmengesetzgebungskompetenz hatte der Bund Details vorgegeben und unmittelbar geltendes Recht geschaffen.

#### b) Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Mischfinanzierungen

Neben der „geringeren“ Problematik des bereits 1994 geänderten Art. 72 Abs. GG zur Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelungen auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung war auch das leidige Thema Haushalt und Erstattungsmechanismen ein besonderer Grund für den Änderungsbedarf. Der Bund hatte insoweit mehrfach die Chance genutzt und nach Art. 84 Abs.1, Art. 85 Abs.1 GG die Gemeinden und Kreise, durchaus mit Zustimmung des Bundesrates, mit der Wahrnehmung von Aufgaben nach Bundesgesetzen betraut. Dies brachte eine erhebliche Kostenlast mit sich, da hier der einfache Rückgriff auf den Bund nach Art. 104 a Abs.2 GG, wonach der Bund die Kosten erstatten musste, nicht griff, da dieser nur die Übertragung an die Länder begünstigte. Eine lediglich teilweise und der Höhe nach beschränkte Kostenerstattung erfolgte hierfür dann nur über den kommunalen Finanzausgleich der Länder. Aber auch die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG, wie der Ausbau und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Verbesserung von Agrarstruktur und des Küstenschutzes, war im Zusammenhang mit den sonstigen Regelungen dieser Kompetenzen reformbedürftig.

#### c) Neubestimmung der Zustimmungsbedürftigkeit

Von wesentlicher Bedeutung allerdings waren die langwierigen und komplizierten Gesetzgebungsverfahren, wobei die institutionelle Verflechtung von Bund und Ländern das Kernproblem darstellten. Im Grundgesetz verstreute Zustimmungserfordernisse, die bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bund und Ländern immer wieder für erhebliche

Verzögerungen sorgten und quasi eine „Ersatz-Opposition“<sup>3</sup> ermöglichten, begleitet durch immerwährende Kompromissuche, um das Gesetzesvorhaben doch noch zu ermöglichen, erschwerten den Umgang mit dem Recht.<sup>4</sup>

#### d) Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes

Einen wesentlichen Beitrag wird auch der stetig erforderliche Wandel des nationalen Rechts durch europäische Rechtsakte zur Reformbedürftigkeit deutscher verfassungsrechtlicher Regelungen gegeben haben, denn die deutschen Gesetzgebungsmechanismen machten es den Ministerien und dem Gesetzgeber nicht leicht, das europäische Gemeinschaftsrecht frist- und ordnungsgemäß umzusetzen.<sup>5</sup>

### 3. Historie

Diesem Änderungsgesetz gingen mehrere Reformbestrebungen voraus, so z.B. wegen der Einführung der Wehrverfassung 1954 als auch jene zur Notstandsverfassung 1968. 1994 wurden mit dem 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes<sup>6</sup> als letzter großer Novelle die Regelungen zur konkurrierenden und zur Rahmengesetzgebung verschärft.

Die im Rahmen der 15. Wahlperiode des Bundestages 2003 einberufene Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung war letztendlich erfolgreich<sup>7</sup> und konnte die im Koalitionsvertrag der großen Koalition vorgesehene Reform als Gesetzesentwurf vorlegen.<sup>8</sup>

Mit dem 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, welches am 30.6.2006 vom Bundestag und am 7.7.2006 vom Bundesrat – jeweils mit großer Mehrheit - verabschiedet wurde, wurde dieses am 31.8.2006 im Bundesgesetzblatt verkündet und trat am 1.9.2006 in Kraft<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Rengeling, DVBl. 2006, 1537 mit Verweis auf Papier, Steuerungs- und Reformbedürftigkeit des Staates, in: Mellinghoff/Morgenthaler (Hrsg.), Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Symposium aus Anlass des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Paul Kirchhoff, 2003, S. 103, 109.

<sup>4</sup> Siehe dazu auch Ipsen, NJW 2006, 2801 f.

<sup>5</sup> Siehe dazu nur Huber, ZG 2006, 354 und Gesetzesentwurf, BT-Drs. 16/813 vom 7.3.2006, S.8. Vgl. zur Spannungslage etwa im Umweltrecht bspw. Kloepfer, NVwZ, 2002, 645 ff.

<sup>6</sup> 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I, S.3146.

<sup>7</sup> BT-Drs. 16/813 vom 7.3.2006, S.7.

<sup>8</sup> Siehe zum gesamten Ablauf z.B. Rengeling, DVBl. 2006, 1537, 1538 f.

<sup>9</sup> BGBl. I 2006, 2034.

#### 4. Die Neureglungen im Überblick

Es handelt sich um eine sehr tiefgreifende und umfassende Änderung der politischen Ordnung, nämlich des gesamten föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland, in dessen Folge die Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c des GG geändert bzw. neu eingefügt wurden. In der Anlage werden diese mit dem betroffenen Themenbereich und den erfolgten Änderungen/Neufassungen tabellarisch aufgelistet.

##### a) Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz

Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist ersatzlos weggefallen. Dafür wurde der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung neu geordnet und der Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs.2 GG weiter beschränkt. Zudem wurde die Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung in bestimmten Fällen für die Länder in das GG aufgenommen.

##### b) Erweiterte Länderkompetenzen inklusive ausschließliche Länderkompetenzen<sup>10</sup>

Die Beschränkungen der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs.2 GG sind durchaus zu Gunsten der Länder als Stärkung ihrer Kompetenzen und als klare Abgrenzung zu sehen. Der Bund kann in den in Art. 72 Abs.2 GG aufgezählten Materien unter Beachtung der Erforderlichkeitshürde Regelungen treffen:

- Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer
- Öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)
- Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte
- die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung

---

<sup>10</sup> BT-Drs. 16/813 vom 7.3.2006, S. 9

- die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft
- die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze
- das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz
- den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen
- die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm);
- die Staatshaftung
- die medizinisch unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens, die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen, Geweben und Zellen.

Der Bund kann gem. Art. 72 Abs.2 GG dann in einem Bundesgesetz Regelungen vorsehen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Für alle anderen Sachgebiete des Art. 74 GG gilt dies nicht, da hier der Bund und die Länder die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung annehmen.

Themenbereiche aus der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz für den Bund wurden in die konkurrierende Gesetzgebung eingefügt, die nicht der Erforderlichkeitsprüfung gen. Art. 72 Abs.2 GG unterliegen, mit der Folge, dass der Bund hier grundsätzlich wie oben beschrieben, bundeseinheitlich regeln kann.

Dabei handelt es sich gem. Art 74 Abs.1 Nr. 27-33 um Folgendes:

- die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung

- das Jagdwesen
- den Naturschutz und die Landschaftspflege
- die Bodenverteilung
- die Raumordnung
- den Wasserhaushalt
- die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Für die hierin enthaltenen umweltbezogenen Sachgebiete und das Hochschulwesen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz sind in Art. 72 Abs.3 GG erstmals Abweichungsbefugnisse der Länder eingefügt worden. Voraussetzung ist hierfür, dass der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, dann können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

- das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine)
- den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes)
- die Bodenverteilung
- die Raumordnung
- den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen)
- die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Nach Art. 72 Abs.3 S. 2 GG treten Bundesgesetze auf diesen Gebieten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist.

Diese Regelungen treffen auf verschiedene kritische Anmerkungen, die eine unstimmige Gemengelage verschiedener Rechtslagen in Bund und den Ländern sowie einen „Ping-Pong-Effekt“ befürchten lassen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Siehe dazu z.B. Degenhart, NVwZ 2006, 1209, 1212 ff.; Hoppe, DVBl. 2007, 144 ff.; Ipsen, NJW 2006, 2801, 2804 f.; Rengeling, DVBl. 2006, 1537, 1542 ff. und zu den Materien Umwelt und Raumordnung vgl. Erbguth, Die Föderalismusreform im Bereich Umwelt, insbesondere Raumordnung.; in: Jörn Ipsen/ Bernhard Stüer (Hrsg.), Europa im Wandel, Festschrift für Hans-Werner Rengeling, Köln 2008, S. 35 f., 39 ff. sowie zur Raumordnung Parakenings, NWVBl. 2008, 172, ff. und Battis, DVBl. 2007, 152, 154 ff.

Durch die abgeschaffte Rahmengesetzgebungskompetenz für den Bund und die neu geordnete konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse haben die Länder in folgenden Themenbereichen nunmehr zusätzlich das Recht legislativ tätig zu werden:

- Strafvollzug, einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft
- Versammlungsrecht
- Heimrecht
- Ladenschlussrecht
- Gaststättenrecht
- Spielhallen/Schaustellung von Personen
- Messen, Ausstellungen und Märkte
- Flurbereinigung
- Teile des Wohnungswesens
- Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr
- Landwirtschaftliches Pachtwesen
- Siedlungs- und Heimstättenwesen
- Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm
- Besoldung und Versorgung sowie Laufbahnrecht der Landesbeamten und Landerichter
- Hochschulrecht, aber ohne Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse
- Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse.

#### c) Neue ausschließliche Zuständigkeiten des Bundes

Der Bund hat nunmehr folgende zusätzliche ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 74 Abs.1 GG auf folgenden Gebieten

- Waffen- und Sprengstoffrecht
- Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen
- Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, Errichtung und Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, der Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe

- Melde- und Ausweiswesen
- Schutz deutschen Kulturgutes gegen die Abwanderung in das Ausland.

Tatbestandliche Ergänzungen wurden zur Ausfüllung von Regelungslücken bei verschiedenen Kompetenztiteln des Art. 74 Abs.1 GG aufgenommen. Das ist bei den Themen

- Gesundheitswesen
- Lebensmittelrecht
- Straßenverkehr
- Umweltrecht und
- zur künstlichen Erzeugung menschlichen Lebens

der Fall.

#### d) Zustimmungserfordernisse des Bundesrates

Der Art. 84 Abs.1 GG ist neugefasst worden.

War bislang die Zustimmungsbedürftigkeit in Art. 84 Abs.1 GG weit gefasst, ist die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nunmehr erheblich reduziert worden. Eine Zustimmungsbedürftigkeit besteht nämlich hier nur noch für den Fall, dass der Bund von seiner Kompetenz, die nur für Ausnahmefälle wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung nach Art. 84 Abs.5 gilt, das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln.

#### e) Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken wurde gestrichen. Hier ist die Möglichkeit eröffnet, nach Art. 91 b Abs.1 S.1 GG Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern in Fällen überregionaler Bedeutung zu schließen, wenn es um das Zusammenwirken bei der Förderung von

- Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen
- Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen

- Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten

geht. Diese Vereinbarungen, die gem. Art. 91 b Abs.3 GG auch die Kostentragung regeln müssen, bedürfen jedoch der Zustimmung der Bundesländer nach Art. 91 b Abs.1 S.2 GG.

#### f) Bundesdurchgriff auf die kommunale Ebene

Durch Bundesgesetz kann nunmehr nach den entgegenstehenden neugefassten Art. 84 Abs.1 S. 7 GG und Art. 85 Abs.1 S.2 GG nicht mehr auf die Kommunen und Gemeindeverbände zugegriffen werden, indem ihnen Aufgaben durch Bundesgesetz übertragen werden. Problematisch ist hier jedoch, dass diese Regelung nur ex nunc gilt, so dass vor der Grundgesetznovelle ergangene Rechtsätze weiterhin gültig bleiben.

#### 5. Übergangsregelungen

Die Übergangsregelungen sind in Art. 125 a und 125 b GG enthalten. Da die Verfassungsreformen 1994 und 2006 relativ kurz hintereinander erfolgten, war es unvermeidlich differenzierte Übergangsregelungen zu schaffen.

Für Rechtsetzungen aus dem Katalogbereich des Art. 74 GG gilt nach Art. 125 a Abs.1 GG, dass Bundesrecht als solches zwar weiter gilt, aber durch Landesrecht ersetzt werden kann. Hier können auch die Länder entscheiden, ob Anpassungs- und Änderungsbedarf besteht.

Für fortgeltendes Bundesrecht, das auf der Grundlage von dem bis zum 15.11.1994 geltenden Art. 72 a.F. GG geschaffen wurde (mithin nach der alten Bedürfnisklausel), hat der Bund gem. Art. 125 a Abs.2 GG eine ihm zustehende Anpassungs- und Änderungsmöglichkeit.

Für danach erlassene Gesetze findet sich die Überleitungsvorschrift direkt in Art. 72 GG, nämlich in dessen Abs. 4.

Bundesgesetze, die aufgrund der Rahmenkompetenz gem. Art. 75 GG a.F. bis 31.8.2006 erlassen wurden, gelten gem. Art. 125 b Abs.1 S.1 GG als Bundesrecht fort, wenn sie weiterhin als Bundesgesetze erlassen werden könnten, also ein sachlicher Kompetenztitel besteht.

Zeitlich und gegenständlich gestaffelte Abweichungsbefugnisse ergeben sich nach Art. 125 b Abs.1 S.3 GG, wo es heißt:

„Auf den in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 genannten Gebieten können die Länder von diesem Recht abweichende Regelungen treffen, auf den Gebieten des Artikels 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, 5 und 6 jedoch erst, wenn und soweit der Bund ab dem 1. September 2006 von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, in den Fällen der Nummern 2 und 5 spätestens ab dem 1. Januar 2010, im Falle der Nummer 6 spätestens ab dem 1. August 2008.“

Dies hat eine besondere Bedeutung, da hier die Frist für die Möglichkeit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches des Bundes (UGB) enthalten sind, da nach dem Datum die Länder erst danach befugt sind, durch abweichende Gesetzgebung anderes Recht zu setzen. Dem liegt die Hoffnung zugrunde, dass es zumindest in Hinblick auf das Mammutprojekt UGB gelingen wird, durch eine entsprechende Neuregelung bis zum Stichtag alle Bundesländer politisch gebunden zu haben, sodass kein Land von der Abweichungsbefugnis Gebrauch macht. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser durchaus legitime Wunsch realisieren lässt.

## 6. Ausblick

Die Prognose für den Wegfall zustimmungsbedürftiger Gesetze fällt mit einer Verringerung von bislang 60 % auf 35-40 % gut aus,<sup>12</sup> wird sich jedoch erst erweisen müssen.

Die finanziellen Regelungen mit dem Durchgriffsverbot in Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs.1 S.2 GG dürfen durchaus positiv zur Kenntnis genommen werden, diese werden u.a. zur Entlastung kommunaler Haushalte wesentlich beitragen.

Hinsichtlich der Neuordnung der Kompetenzen ist natürlich festzustellen, dass die Betonung der Rechte der Bundesländer wie u.a. auch die Abweichungsgesetzgebung juristisch erfolgreich durchgesetzt werden konnte. Ob die weiteren Ziele, nämlich die Fehlentwicklungen zu korrigieren, Regelungen zu vereinfachen und die Kompetenzen der Bundesländer zu verstärken im Wesentlichen erreicht werden können, wird davon abhängen, inwieweit sich die Länder auf die neue Kompetenzordnung einstellen werden, also ob und inwiefern sie ihre neu gewonnenen Kompetenzen und Abweichungsmöglichkeiten durch neu zu setzendes Landesrecht ausnutzen werden. Es bleibt abzuwarten, ob sich ein dann neu statuierendes Normengefüge aus Bundes- und anderen Landeregelungen gut anwenden lassen

---

<sup>12</sup> BT-Drs. 16/813 vom 7.3.2006, S. 14 f.

wird. Für die im Raume stehende Zielsetzung der besseren Europarechtstauglichkeit des Grundgesetzes wird sich der Umstand der Abweichungsgesetzgebung wohl eher als negativ auswirken.

An anderer Stelle wird zudem kritisiert, dass zwar der Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz Erleichterung brachte, die aber durch die verschiedenen Möglichkeiten der konkurrierenden Gesetzgebung wieder wettgemacht wurde.<sup>13</sup> Außerdem wurde an mancher Stelle auch das Verfahren, wie die Grundgesetzänderung schlussendlich zu Stande kam, kritisch gesehen.<sup>14</sup>

Letztlich kann offen bleiben, ob die ehrgeizig und richtig gesetzten Ziele überhaupt der Natur nach geeignet waren, allesamt in einer in sich stimmigen, kohärenten Gesetzesnovelle zu vereinen. Festzustellen ist wohl, dass es den unterschiedlichsten Kräften gelungen ist, eine der tiefgreifendsten Verfassungsreformen auf den Weg zu bringen und damit schlussendlich einem (Bundes-)UGB den Weg zu ebneten.

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu Degenhart, NVwZ 2006, 1209, 1215.

<sup>14</sup> Siehe Degenhart, NVwZ 2006, 1209, 1215 f.

## Literaturnachweise

Battis, Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl. 2007, 152 ff.

Degenhart, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform  
NVwZ 2006, 1209 ff.

Erbguth, Zur Föderalismusreform im Bereich Umwelt, insbesondere Raumordnung in: Jörn  
Ipsen/ Bernhard Stür (Hrsg.), Europa im Wandel, Festschrift für Hans-Werner  
Rengeling, Köln 2008, S. 35 ff.

Härtel, Föderalismusreform II- Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Lichte aktueller  
Ordnungsanforderungen JZ 2008, 437 ff.

Hoppe, Kompetenz-Debakel für die „Raumordnung“ durch die Föderalismusreform infolge  
der uneingeschränkten Abweichungskompetenz der Länder, DVBl. 2007, 144 ff.

Huber, Der Beitrag der Föderalismusreform zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes, ZG  
2006, 354 ff.

Ipsen, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle  
NJW 2006, S. 2801 ff.

Kloepfer, Die europäische Herausforderung- Spannungslagen zwischen deutschem und  
europäischem Umweltrecht, NVwZ, 2002, 645 ff.

Papier, Steuerungs- und Reformbedürftigkeit des Staates, in: Mellinghoff/Morgenthaler  
(Hrsg.), Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Symposium aus Anlass des 60.  
Geburstages von Prof. Dr. Paul Kirchhoff, 2003, S. 103 ff.

Parakenings, Die Gesetzgebungskompetenzen im Raumordnungsrecht nach der  
Föderalismusreform, NWVBl. 2008, 172 ff.

Rengeling, Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenzen, DVBl. 2006, 1537 ff.

Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., München 2007, Art. 20 Rn. 56

## Anlage

Art.	Neu/geänd.	Thema
Art. 22 GG	Geändert (erweitert um Hauptstadtklausel)	Hauptstadt, Bundesflagge
Art. 23 GG	Änderung des Abs.6 zur Klarstellung; zwingende Übertragung der Kompetenzen auf Vertreter der Länder	Verwirklichung der Europäischen Union, Beteiligung des Bundestages und des Bundesrates
Art. 33 GG	Ergänzung in Abs.5 „und fortzuentwickeln“	Gleichstellung als Staatsbürger, öffentlicher Dienst
Art. 52 GG	geändert	(Bundesrat), Präsident, Verfahren, Europakammer und Ausschüsse
Art. 72 GG	Grundlegend neugefasst, Abs.3 neu eingefügt	Konkurrierende Gesetzgebung
Art. 73 GG	Klarstellende Änderungen	Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung
Art. 74 GG	geändert	Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung
Art. 74 a GG	aufgehoben	Konkurrierende Gesetzgebung für Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst
Art. 75 GG	aufgehoben	Rahmenvorschriften
Art. 84 GG	Geändert (Zustimmungserfordernisse)	Länderverwaltung und Bundesaufsicht
Art. 85 GG	geändert	Bundesauftragsverwaltung durch die Länder

Art. 87 c GG	Ohne inhaltl. Änderungen nur Art. 73 Abs.1 Nr. 14 angepasst	Kernenergieverwaltung
Art. 91 a GG	Geändert	Gemeinschaftsaufgaben
Art. 91 b GG	Geändert	Zusammenwirken bei Bund und Ländern bei Wissenschaft und Bildung
Art. 93 GG	Neuer Abs.2 eingefügt	Bundesverfassungsgericht, Zuständigkeiten
Art. 98 GG	Geändert	Rechtsstellung der Richter
Art. 104 a GG	Abs.4, 6 neu eingefügt	Ausgabenhoheit und Haftung
Art. 104 b GG	Neuregelung	Finanzhilfen
Art. 105 GG	Geändert	Steuergesetzgebungshoheit
Art. 107 GG	Ergänzung Abs. 1 S.4	Finanzausgleich
Art. 109 GG	Abs.5 (sog. „Nationaler Stabilitätspakt) angefügt	Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern
Art. 125 a GG	Abs.3 neu eingefügt	Fortgeltung von Bundesrecht, Ersetzung durch Landesrecht
Art. 125 b GG	Neu eingefügt Übergangsvorschrift (für Wegfall der Rahmengesetzgebung)	Fortgeltung von Bundesrecht im Bereich der Abweichungsgesetzgebung
Art. 125 c GG	Neu eingefügt	Fortgeltung von Recht zu entfallenen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen
Art. 143 c GG	Neu geschaffen für Mischfinanzierung	Bundsmittel für entfallene Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen