

## DAS BUNDESSTAATSPRINZIP

**Fall 1:** Bundesland X ändert die Landesverfassung, insofern entweder

- a) ein auf fünf Jahre durch das Landesparlament gewählter und auf repräsentative Aufgaben beschränkter Landespräsident eingeführt wird.
- b) das Oberhaus des Königshauses X mit entsprechender Erbfolge der auf repräsentative Aufgaben beschränkte Landespräsident wird.

Kann Bund durch Bundeszwang gegen das Land erfolgreich vorgehen?

**Fall 2:** Bundesland Y stellt, nachdem es sich seit Jahren durch den Länderfinanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) rechtswidrig benachteiligt sieht, die Zahlungen in Höhe der von ihm als zu hoch betrachteten 25 Prozent ein.

Liegt ein Verfassungsverstoß vor?

### I. Allgemeines

Entscheidung für die BRD als Bundesstaat ist von fundamentaler Bedeutung.

**Definition Bundesstaat:** Gemeinwesen, in dem mehrere Staaten zu einem neuen Staat zusammengeschlossen sind, wobei sowohl Gesamtstaat (Bund) als auch Gliedstaaten (Länder) Staatscharakter haben.

*Abgrenzung:*

*Beim Staatenbund binden sich souveräne Staaten gegenseitig völkerrechtlich, schaffen aber keinen neuen Staat, z.B. Deutscher Bund (1815-1866), Russisch-weißrussische Föderation*

*Beim Einheitsstaat wird die gesamte staatliche Gewalt auf einer Ebene konzentriert, z.B. NS-Deutschland, Frankreich, DDR.*

Die Entscheidung für einen bundesstaatlichen Aufbau

- Verfassungstradition RV von 1871 sowie der WRV
- „conditio sine quo non“ Besetzungsmächte GG-Genehmigung
- Erfahrungen aus der NS-Diktatur
- Gründe der (vertikalen) Gewaltenteilung und -mäßigung
- Anknüpfung an bestehende Bundesländer
- Öffnung gegenüber neuen Bundesländern (ehem. DDR)

BRD: **Zweigliederiges Staatsgebilde**. Staatsgewalt wird zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Art. 20 I GG ist die elementare und nach **Art. 79 III GG unabänderliche Grundentscheidung** für BRD als **Bundesstaat (Bestandsgarantie)**. Die einzelnen Länder selbst genießen keine Bestandsgarantie, vgl. Art. 29 GG.

## II. Die normativen Grundlagen

Die normativen Grundlagen des Bundesstaatsprinzips sind insbesondere

Art. 20 I, 23-25, 28, 29, 30, 50, 70-74, 105, 77, 78, 83 ff., 107, 91a, 91b, 104a, 92-96 GG.

## III. Das Homogenitätsgebot, Art. 28 I 1 GG

Föderalismus: **Vielfalt in der Einheit**

**Gefahr zentrifugale Tendenzen**, daher **Mindestmaß** an **Übereinstimmung** der politischen Systeme unabdingbare Voraussetzung

Art. 28 I 1 GG bestimmt daher, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Bundesländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss, sog. Homogenitätsprinzip.

Damit **wiederholt Art. 28 I 1 GG die zentralen Verfassungsprinzipien** des Art. 20 I GG, die nach Art. 79 III GG einer Verfassungsänderung entzogen sind (sog. Ewigkeitsklausel).

**Gewährleistung des Homogenitätsprinzips** gemäß Art. 28 III GG **durch den Bund** durch die Anrufung des BVerfG (Art. 93 I Nr. 2 und 3 GG) sowie mittels **Bundeszwang (Art. 37 GG) oder Bundesintervention** bei erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bzw. bei Gefahren für den Bestand der freiheitlich demokratischen Grundordnung (**Art. 91 II GG**).

**Voraussetzung für den Bundeszwang nach Art. 37 I GG:**

- Verletzung von Pflichten nach dem GG oder einem Bundesgesetz durch ein Land;
- Beschluss der Bundesregierung
- Zustimmung des Bundesrates
- Verhältnismäßigkeit

Wahl der Zwangsmittel jenseits dieser Begrenzungen ist grds. frei, insb. Weisungen sowie Entsendung von Beauftragten (Kommissaren).

## IV. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder

**Grundnorm** der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Länder ist

**Art. 30 GG:** „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“

D. h.: Grundsätzlich Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Länder (sog. **Trennungsprinzip**), kann durch Regelung im GG zu Gunsten des Bundes widerlegt werden (sog. **Enumerationsprinzip**).

- **Gesetzgebung: Art. 70 ff. GG** → **Schwergewicht Bund**
- **Verwaltung: Art. 83 ff. GG**, Kompetenzverteilung des GG zwingend, Verbot der unzulässigen Mischverwaltung → **Schwergewicht bei den Ländern** unter Aufsicht des Bundes
- **Rechtsprechung: Art. 92 ff. GG**, Bund darf nur bestimmte Gerichte bestimmen (Art. 95 f. GG) → **Schwergewicht (zumindest quantitativ) bei den Ländern**

## V. Kollisionsregel, Art. 31 GG

Bundesrecht bricht Landesrecht, Art. 31 GG

- nur wenn die **kollidierenden Normen gültig** sind
- nur bei **Widerspruch zu Bundesrecht**

**Sonderfall: Art. 142 GG:** Gültig bleiben Landesverfassungsbestimmungen, soweit diese (in Übereinstimmung mit Art. 1-18 GG) Grundrechte gewährleisten. Hier bildet Art. 28 I 1 GG die Grenze → Homogenitätsprinzip

## VI. Grundsatz bundesfreundlichen Verhalten

- ungeschriebener **Verfassungsgrundsatz**
- im Verhältnis **Bund – Länder** sowie für **Länder untereinander**
- Verpflichtung zu **wechselseitiger Rücksichtnahme**

Das Gebot wirkt insbesondere als **Kompetenzschranke** bei der Wahrnehmung von Gesetzgebungskompetenzen sowie als **Verfahrenspflicht** im Sinne einer Verpflichtung zur **Zusammenarbeit, Abstimmung, Koordination**, gegenseitiger **Information und Rücksichtnahme**.

**Bundestreue** bedeutet also die Verpflichtung zur **Zusammenarbeit, Abstimmung, Koordination**, gegenseitiger **Information und Rücksichtnahme**, die insb. bei der Ausübung grundsätzlich gegebener **Kompetenzen** zu beachten ist und im Einzelfall als **Kompetenzschranke** wirken kann, also generell das „**Procedere**“ zwischen den Beteiligten bestimmt.

**Methodisch** ist **zunächst** die **grundsätzliche Kompetenzordnung** zu **ermitteln** und **sodann** zu **überprüfen**, **ob** sich aus dem Grundsatz der Bundestreue eine **Modifikation der Ergebnisse** ergibt.

## VII. Der kooperative Bundesstaat

Die effektive Bewältigung staatlicher Aufgaben erfordert nicht nur Arbeitsteilung, sondern auch Zusammenarbeit.

### Verfassungsrechtlich festgelegte Elemente:

- „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, Art. 72 II GG sowie „die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, Art. 106 III 4 Nr. 2 GG (auch faktisch durch Grundrechte sowie insb. BVerfG)
- Einwirkung der Länder auf Bund durch Bundesrat, Art. 50 GG
- Anrufung des BVerfG durch Länder gegen Bund und umgekehrt
- Einwirkung des Bundes auf die Länder durch Bundesgesetze
- Bundesaufsicht beim Gesetzesvollzug von Bundesgesetzen durch die Länder
- Gewährleistung des Homogenitätsprinzips, Art. 28 III GG
- Bundesintervention im Katastrophenfall, Art. 35 II, III; 91 II GG
- Bundeszwang, Art. 37 GG
- Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91a, 91b GG

### Elemente jenseits des GG (teilweise „paktierender Föderalismus“):

- Informelle Kontakte
- Konferenzen und Ausschüsse, z.B. Kultusministerkonferenz (KMK)
- Musterentwurf für Landesgesetze, z.B. Musterbauordnung, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, VwVerfG des Bundes nach ME der Länder, etc.
- Vertragliche Regelungen (Staatsverträge (Art. 32 III GG), Verwaltungsabkommen)
- Gemeinsame Einrichtungen (z.B. die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS), das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), die Filmbewertungsstelle etc.)
- Koordination im europäischen Kontext

## Lösungen der Beispielfälle

### Fall 1:

#### Variante a)

Der Bund könnte ggf. im Wege des Bundeszwanges nach Art. 37 GG gegen das Bundesland vorgehen.

#### I. Formelle Voraussetzungen

Dazu bedürfte es in formeller Hinsicht zunächst eines Beschlusses der Bundesregierung sowie der Zustimmung des Bundesrates.

#### II. Materielle Voraussetzungen

In materiell-rechtlicher Hinsicht müsste zunächst ein Verstoß gegen Bundespflichten aus dem Grundgesetz oder gegen Bundesgesetze vorliegen.

### 1. Verstoß gegen formelle Bundespflichten

Gesetzgebungszuständigkeit des Landes, Art. 30, 70 GG

### 2. Verstoß gegen materielle Bundespflichten

a) Verstoß gegen Art. 54 ff. GG (-)

b) Verstoß gegen Art. 20 I, 28 I 1 GG (-)

Damit Verstoß gegen Verhältnismäßigkeitsprinzip irrelevant

### 3. Ergebnis

Der Bund kann nicht im Wege des Bundeszwanges vorgehen.

#### Variante b)

(identisch bis inklusive II.1)

### 2. Verstoß gegen materielle Bundespflichten

a) Verstoß gegen Art. 54 ff. GG (-)

b) Verstoß gegen Art. 28 I 1 GG?

Danach muss verfassungsmäßige Ordnung in den Bundesländern den Grundsätzen des Art. 20 I GG entsprechen. In Betracht kommt Verstoß gegen das **Republikprinzip**. Das republikanische Prinzip ist eine **Abkehr von der Monarchie**, auch der konstitutionellen. Damit liegt ein Verstoß gegen Art. 28 I 1 i. V. m. Art. 20 I GG vor.

### 3. Verhältnismäßigkeit

Der Bund müsste jedoch auch im Rahmen des Bundeszwanges verhältnismäßig vorgehen.

- 1) Geeignetheit: Bundeszwang ist grds. ein geeignetes Mittel
- 2) Erforderlichkeit: Die Ausübung von Bundeszwang ist allerdings kein erforderliches Mittel, da der Bund zunächst vor dem Bundesverfassungsgericht klagen könnte, was aller Voraussicht nach ebenfalls die entsprechende Wirkung milder erreichen würde.

### 4. Ergebnis

Auch in der Fallvariante b) wäre die Ausübung von Bundeszwang zunächst nicht zulässig. Der Bund müsste zunächst vor dem Bundesverfassungsgericht klagen.

#### Fall 2:

Die Einstellung der Zahlungen in Höhe von 25 Prozent könnte gegen das insbesondere in Art. 20 I GG und Art. 28 I GG fest das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens verstoßen. Um einen Verfassungsverstoß zu begründen müsste dieses Gebot von Verfassungsrang sein. Dies ist der Fall, da das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens ein wesentliches Element des Bundesstaatsprinzips nach Art. 20 I GG darstellt.

Danach sind Bund und Länder zur Zusammenarbeit, Abstimmung, Koordination, Information und insbesondere zu gegenseitiger Rücksichtnahme verpflichtet. Die einseitige Einstellung der Zahlungsverpflichtung nach dem FAG verstößt gegen das dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens zu Grunde liegende Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme und daher auch gegen Art. 20 I GG, da das Land zunächst im Wege der Klage vor dem BVerfG hätte tätig werden können und müssen.