

Verfassungsrecht I

§ 15. Bundesstaat

Mit Ausnahme der Zeit des Nationalsozialismus und der Staatsordnung der DDR ist Deutschland stets als Bundesstaat verfasst gewesen. Dem entspricht auch die Rechtsordnung unter dem Grundgesetz, nach der die bundesstaatliche Ordnung zu den von Art. 79 III GG umfassten grundlegenden Verfassungsprinzipien zählt.

Für den Begriff des Bundesstaates charakteristisch ist die Staatlichkeit des Gesamtstaates (Bundes) einerseits und der Gliedstaaten (Länder) andererseits. Die Staatsgewalt ist dabei nach Aufgabenbereichen zwischen Bund und Ländern geteilt, die eine originäre, nicht vom Bund abgeleitete Staatsgewalt (nicht: Souveränität) mit eigenen Organen (Legislative, Exekutive, Judikative) besitzen. Diese Staatlichkeit der Länder ist von Art. 79 III GG geschützt (nicht etwa die Staatlichkeit aller zu einem gegebenen Zeitpunkt bestehenden Länder; garantiert wird nur die Existenz von Bundesländern generell (institutionelle Garantie der bundesstaatlichen Gebietsaufteilung), nicht etwa die Existenz eines derzeit bestehenden konkreten Bundeslandes).

Die konkrete Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern geschieht durch die Kompetenzordnung des GG. Ergänzt wird sie durch den dem Bundesstaatsprinzip immanenten Grundsatz der (wechselseitigen) Bundestreue (auch: bundesfreundliches Verhalten) und das Homogenitätsprinzip des Art. 28 GG.

Grundnorm der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist Art. 30 GG, der die grundsätzliche Kompetenz der Länder (nicht etwa des Bundes) festlegt. Dieser Grundsatz wird dann für die einzelnen Gewalten näher ausgeführt.

Die Kollisionsregel des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) gilt dabei nur für kompetenzgemäß erlassene Gesetze des Bundes.

Eine umfassende Änderung der Kompetenzverteilung brachte die Föderalismusreform 2006. Das mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit beschlossene Gesetz zur Änderung des GG, die sog. Föderalismusreform, trat am 1.9.2006 in Kraft. Sinn und Zweck der Reform ist es, das Gesetzgebungsverfahren und die Gesetzgebungskompetenzen neu zu ordnen. Das Gesetzgebungsverfahren wurde beschleunigt und transparenter gestaltet. Dazu ist die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze von vormals rund 60 Prozent auf etwa 35 bis 40 Prozent gesunken.

Im Gegenzug für diesen Verzicht auf die Zustimmungsrechte sind den Ländern weitere ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen übertragen worden. Die einfach-gesetzliche Umsetzung dieser GG-Änderung erfolgte durch das Föderalismus-Begleitgesetz, welches am 12.9.2006 in Kraft trat. (Insbesondere bedeutsam ist dabei die Einführung der Nr. 6b in § 13 und § 97 BVerfGG bzgl. der einfachgesetzlichen Umsetzung des neuen Art. 93 II GG sowie die Änderung des § 6 II des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union bzgl. der einfachgesetzlichen Umsetzung des neuen Art. 23 VI 1 GG).

Hinsichtlich der Gesetzgebung wiederholt Art. 70 GG zunächst die Grundnorm des Art. 30 GG. Die genauen Verteilungsregeln finden sich in den Art. 71-74 GG. Dabei wird zunächst unterschieden zwischen ausschließlicher (Art. 71 GG i.V.m. Art. 73 GG) und konkurrierender Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72 i.V.m. Art. 74 GG). Nach Art. 71 GG sind die Länder, außer im Falle einer gesetzlichen Ermächtigung, in den Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes (Katalog Art. 73 GG) von der Gesetzgebung ausgeschlossen. Nach Art. 72 I haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Recht zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner konkurrierenden Kompetenz (Katalog

des Art. 74 GG) noch keinen Gebrauch gemacht hat. Hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz jedoch Gebrauch gemacht, so tritt eine Sperrwirkung für die Länder ein, sie sind von der Gesetzgebung ausgeschlossen.

Im Bereich der in Art. 72 II GG genannten Gebiete (sog. „Erforderlichkeitsklausel“ oder „Bedarfsklausel“) muss der Bund zur Wahrnehmung seiner konkurrierenden Kompetenz (Erlass einer bundesgesetzlich einheitlichen Regelung) zusätzlich das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit darlegen. Die Frage, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 II entspricht, ist gemäß Art. 93 I Nr. 2a GG justiziabel.

Die Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 II GG blieb auch durch die Föderalismusreform inhaltlich unverändert, der Anwendungsbereich wurde jedoch eingeschränkt. Bei Art. 72 II GG a.F. musste vom Bund stets nachgewiesen werden, dass die Erforderlichkeit einer einheitlichen Regelung besteht, nach Art. 72 II GG n.F. gibt es nun Gebiete, die von den Anforderungen der Erforderlichkeit befreit sind, nämlich diejenigen, die in Art. 72 II GG gerade nicht genannt sind (Kernkompetenzen im Gegensatz zu Bedarfskompetenzen mit Erforderlichkeitsklausel. Bei diesen Materien wird per se von einem gesamtstaatlichen Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung ausgegangen.

Auf den in Art. 72 III GG genannten Gebieten haben die Länder eine sogenannte Abweichungsgesetzgebungskompetenz zur Regelung einer Materie, die bereits durch den Bund gesetzlich geregelt wurde.. Im Rahmen des Art. 72 III S. 1 Nr. 1-6 GG besteht zwischen Bund und Ländern eine „parallele Kompetenz“. Führt dies zu einer Kollision der gesetzlichen Regelungen, so greift nicht Art. 31 GG, sondern Art. 72 III S. 3 GG. Dieser enthält eine spezielle Kollisionsregel, die einen Anwendungsvorrang für das jeweils spätere Gesetz postuliert (*lex posterior*-Regel).

Gemäß Art. 72 IV GG kann durch ein Bundesgesetz bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit i.S.d. Art. 72 II GG nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann (Rückführungsklausel) (Siehe dazu auch das neue Verfahren gemäß § 13 Nr. 6b BVerfGG).

Die früher bestehende Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 75 GG a.F. wurde im Rahmen der Föderalismusreform aufgehoben. Die in Art. 75 GG a.F. dem Bund zugewiesenen Kompetenzen finden sich nun (zumindest teilweise) in den Katalogen der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes wieder. Die bisherigen Rahmengesetze behalten gemäß Art. 125b I 1 GG weiterhin ihre Gültigkeit und die Länder bleiben zur Umsetzung des Rahmens verpflichtet. Grundsätzlich können die Länder aber gemäß Art. 125b I 3 GG vom Bundesrahmenrecht, das die in Art. 72 III GG genannten Gebiete erfasst, abweichende Regelungen treffen.

Neben den in Art. 71, 73 GG und sonstigen Bereichen („Regelung durch Bundesgesetz“, vgl. Art. 38 III GG) genannten, geschriebenen ausschließlichen Bundeskompetenzen gibt es noch ungeschriebene Kompetenzen des Bundes (hier ist im Einzelnen vieles umstritten), nämlich Kompetenzen „kraft Natur der Sache“ (ausschließliche Bundeskompetenz, wenn eine Materie „begriffsnotwendig“ nur vom Bund geregelt werden kann wie z.B. der Sitz der Verfassungsorgane des Bundes; die Hauptstadtfrage wurde im Rahmen der Föderalismusreform verfassungsrechtlich geregelt, Art. 22 I GG), „Annexkompetenzen“ (kann ausschließliche oder auch konkurrierende Bundeskompetenz betreffen, „Ausgreifen eines positiven Kompetenztitels“ wie z.B. Bundeswehr- und Bundeswehrhochschulen) und „kraft Sachzusammenhanges“ (Fürsorge – Jugendpflege, E 22, 213): Bei der Kompetenz kraft Sachzusammenhanges wird zur umfassenden und hinreichenden Regelung einer Materie, für die ein Kompetenztitel besteht, in

einen materiell anderen Bereich übergegriffen (erforderlich ist, dass eine dem Bund zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrückliche Regelung mitgeregelt wird), bei der Annexkompetenz wird innerhalb der Materie auf einen Bereich zugegriffen, der primär nicht Inhalt des Kompetenztitels ist, es geht also um die Ausweitung einer existenten Kompetenzmaterie (Merke also: „Annexkompetenz geht in die Tiefe, Kompetenz kraft Sachzusammenhang in die Breite“).

Für den Verwaltungsbereich übernimmt Art. 83 GG die Grundnorm des Art. 30 GG. Grundsätzlich ist dann die Ausführung auch der Gesetze des Bundes Sache der Länder und zwar in der Form der Verwaltung als eigene Angelegenheiten (Art. 83 i.V.m. Art. 84 GG). Während im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen das Gewicht der Kompetenzverteilung trotz Art. 30, 70 GG faktisch wohl beim Bund liegt, ist im Bereich der Verwaltungskompetenzen ein Übergewicht der Länderzuständigkeit auch tatsächlich anzunehmen. Gemäß Art. 84 III GG ist der Bund im Rahmen der Bundesaufsichtsverwaltung auf die Rechtsaufsicht beschränkt (vgl. auch Streitschlichtungsregel des Abs. IV). Hingegen gilt im Bereich der Auftragsverwaltung (Art. 85 GG) das Prinzip der Rechts- und Fachaufsicht (Weisungsrecht, Zweckmäßigkeitkontrolle); Beispiele sind Bundesfernstraßen und Kernenergieverwaltung (vgl. BVerfGE 104, 249 – KKW Biblis). In Art. 87 (ff.) GG werden Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung genannt.

Auch für die Rechtsprechung gilt der Grundsatz des Art. 30 GG; eine Bundeszuständigkeit zur Errichtung von Bundesgerichten begründet jedoch Art. 95 GG.

Das Bundesstaatsprinzip spiegelt sich auch in der Finanzverfassung (Vorschriften über Gesetzgebungskompetenzen (Art. 109 III GG) und Steuerertragshoheit, vertikalen und horizontalen Finanzausgleich) wider.

Über den Bundesrat haben die Landesregierungen Einfluss auf die politische Willensbildung und Gesetzgebung im Gesamtstaat.

Grundsätzlich gilt im Bundesstaat das Prinzip der getrennten und selbständigen Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder. Bund und Länder verfügen jeweils über eigene Organe und Institutionen, um ihrer Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung nachzukommen. Trotz dieser im Grundsatz strikten vertikalen Gewaltenteilung hat sich das Grundgesetz nicht für eine strenge Gewaltenteilung, sondern auch in diesem Bereich (ähnlich wie im Bereich der horizontalen Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative) für eine innere Verschränkung der bundesstaatlichen Gewalten entschieden. In einigen verfassungsrechtlich geregelten Kooperationsbereichen arbeiten Bund und Länder daher auch ausnahmsweise zusammen (Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit, Art. 91a ff. GG). Auch außerhalb der geregelten Bereiche haben die Länder untereinander und im Verhältnis zum Bund vielfältige Formen des „kooperativen“ Föderalismus entwickelt (Staatsverträge, „Musterentwürfe“ für Gesetze, Verwaltungsabkommen und gemeinsame Einrichtungen wie etwa die ZVS). Das Grundgesetz steht dieser Zusammenarbeit insoweit nicht entgegen, als der verfassungsrechtliche Rahmen nicht konterkariert wird.