

Staatsrecht I

Gröpl

14. Auflage 2022
ISBN 978-3-406-79225-0
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

4. Willkürverbot

Das letzte hier zu erwähnende zentrale Element des Rechtsstaates ist das **Willkürverbot**. Zugunsten des Einzelnen ergibt es sich freilich vorrangig aus dem **allgemeinen Gleichheitssatz** des Art. 3 Abs. 1 GG. „Der Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches ungleich und gebietet grundsätzlich, wesentlich Ungleiches [...] ungleich zu behandeln.“ Der Gleichheitssatz ist jedenfalls verletzt, „wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt, wenn also die Regelung als willkürlich bezeichnet werden muss“ (BVerfGE 47, 109 [124] – pornographische Schriften). 517

Da der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ein Grundrecht ist, 518 können sich auf ihn grds. nur natürliche und juristische Personen des privaten Rechts berufen (Art. 19 Abs. 3 GG). Die **Grundrechte** gelten jedoch **nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts**, insb. nicht für Gemeinden und Gemeindeverbände (Rn. 647 ff.), nicht für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern und auch nicht für Rechtsbeziehungen von staatlichen Organen oder Organteilen untereinander (z.B. zwischen Bundestag und Bundesregierung oder zwischen einzelnen Abgeordneten u.a.).

Gleichwohl wird auch im öffentlich-rechtlichen Bereich die Beachtung des **Willkürverbots** für notwendig gehalten. Daher leitet die h.M. das Willkürverbot in diesem Bereich aus dem **Rechtsstaatsprinzip** ab: So müssen auch dort staatliche Handlungen „dem verfassungsrechtlichen Willkürverbot genügen; es ist nicht nur grundrechtlich im allgemeinen Gleichheitssatz gesichert, sondern zugleich ein Element des Grundgesetz beherrschenden Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit [...] und gilt daher auch im Verhältnis von Hoheitsträgern untereinander“ (BVerfGE 86, 148 [251] – Finanzausgleich III). **Verboden** werden dadurch insb. **unsachliche Differenzierungen** und **sachfremde Erwägungen** (z.B. nach rein parteipolitischen Gründen). Einen Verstoß dagegen können staatliche Organe oder Hoheitsträger unter Berufung auf Art. 20 Abs. 3 GG rügen. 519

IV. Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

Besonders das Rechtsstaatsprinzip lässt ein Grundelement freiheitlicher Staatsauffassung aufscheinen: die elementare Unterscheidung von Staat und Gesellschaft (BVerfGE 128, 226 [244f.] – Fraport), wobei unter Gesellschaft hier der **Inbegriff aller nichtstaatlichen Beziehungen** zu verstehen ist („Zivilgesellschaft“). Freiheit für den Einzelnen, vor allem Freiheit von staatlicher Bevormundung und die Möglichkeit zur freien Entfaltung der individuellen Persönlichkeit (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG), kann es nur geben, wenn der Staat **das gesellschaftliche Leben nicht „total“ vereinnahmt**. Genau das versuchen unfreiheitlich-totalitäre Staatssysteme (etwa durch „Gleichschaltung“ in „Massenorganisationen“). 520

Aus der notwendigen Dualität von Staat und Gesellschaft erwächst das „**rechtsstaatliche (Freiheits-)Verteilungsprinzip**“, das grundlegende Gegensatzpaare (Sphären) kennt (das Bundesverfassungsgericht spricht z.T. von „rechtsstaatlicher Asymmetrie“, s. *BVerfGE* 148, 267 [282 Rn. 37] – *Stadionverbot*):

Staat	Gesellschaft/Individuum
rechtliche Bindung (Rn. 431 ff.): demokratische, gemeinwohlbestimmte Herrschaft (Rn. 247 ff., 528 ff.), wahrgenommen von Personen in öffentlichen Ämtern (Rn. 1383 ff.)	grundrechtliche Freiheit (Rn. 504 ff.): keine für den Einzelnen vorgegebenen Ziele, sondern individuelle Selbstbestimmung
Legalität: Legitimation durch Verfassung und Gesetze (Rn. 262 ff., 431 ff.)	Moralität: Ausrichtung des individuellen Handelns an „den guten Sitten“

§ 8. Republik

I. Allgemeines

- 521 Das republikanische Prinzip wird – wie das der Bundesstaatlichkeit – bereits im Namen der Bundesrepublik Deutschland zum Ausdruck gebracht. Darüber hinaus ist es auch in der Staatsfundamentalnorm des **Art. 20 Abs. 1 GG** als Staatsgrundlage fest und – im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG (Rn. 788) – unabänderlich verankert. Zudem ist das republikanische Prinzip im Homogenitätsgebot gem. **Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG** als Normativbestimmung für die Verfassungsordnungen der Länder ausdrücklich vorgegeben (Rn. 562).
- 522 Der Begriff Republik kommt aus dem Lateinischen (*res publica*) und bedeutet dort ursprünglich svw. „**öffentliche, staatliche Sache/Angelegenheit**“. Der Staat und sein Wohl sollen das Volk, die Allgemeinheit angehen. Insoweit tun sich hier Parallelen zur Volkssouveränität auf, die im Demokratieprinzip verwurzelt ist (Rn. 249). Die deutsche Sprache nähert sich dieser Forderung aus anderer Richtung: Das Synonym für Republik ist „**Freistaat**“, was bedeutet, dass das Volk und damit der Staat *frei* von autokratischer oder oligarchischer Herrschaft sein sollen. Das republikanische oder freistaatliche Prinzip lässt sich in zwei Gesichtspunkte unterteilen, nämlich in eine formelle und in eine materielle Seite.

II. Formelles Verständnis: „Nicht-Monarchie“

- 523 **Fall:** Nach einer gelungenen Amtszeit des äußerst populären Bundespräsidenten P mehren sich in der Öffentlichkeit wie auch im Bundestag die Stimmen, die sich dagegen

aussprechen, das Staatsoberhaupt weiterhin von der Bundesversammlung wählen zu lassen. Man habe in P den optimalen Mann für dieses Amt gefunden, könne sich somit den Aufwand der Wiederwahl sparen und P auf Lebenszeit zum Bundespräsidenten ernennen. Nachfolger solle im Todesfall dessen Sohn – hilfsweise dessen Tochter – werden; im Weiteren solle das Amt innerhalb der Familie des P verbleiben und von Generation zu Generation „vererbt“ werden. Demokratische Bedenken dagegen hegt man nicht, da das Amt hauptsächlich aus repräsentativen Funktionen bestehe und die Arbeit von Regierung und Parlament nicht beeinträchtige. Allein die Opposition hält die entsprechende Vorlage zur „Anpassung“ der Art. 54, 57 und 61 GG für verfassungswidrig. Zu Recht? (Lösungsvorschlag: R.n. 525)

In formeller Hinsicht stellt die Staatsgrundlage der Republik auf das **an der Spitze des Staates stehende Organ** sowie dessen **Legitimation** ab. Hierbei steht die Republik im **Gegensatz zur Monarchie** (von griech. *mónos* = allein und *árchein* = der erste sein, herrschen). Dort wird die Person des Staatsoberhauptes nach spezifisch familien- und erbrechtlichen Regeln bestimmt und auf Lebenszeit bestellt. Demgegenüber gebieten die republikanischen Grundsätze, dass das Staatsoberhaupt durch einen Legitimationsakt des Volkes zur Amtsausübung berufen wird, die üblicherweise zeitlich begrenzt ist und die Möglichkeit umfasst, den Amtsträger abzusetzen. **Republik im formellen Sinn** bedeutet damit schlicht **„Nicht-Monarchie“**. Über die Machtbefugnisse des Staatsoberhauptes allerdings werden hiermit noch keine Aussagen getroffen.

Lösungsvorschlag zum Fall R.n. 523: In Art. 20 Abs. 1 GG haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes den deutschen Bundesstaat als Republik konzipiert. Dies schließt es insb. aus, dass ein einzelner Mensch die Staatsgewalt aus eigenem Recht oder „von Gottes Gnaden“ innehat; damit darf das Staatsoberhaupt auch nicht nach dynastischen Grundsätzen bestimmt werden. Die Ernennung des P zum Bundespräsidenten auf Lebenszeit, der Ausschluss der Präsidentenanklage gem. Art. 61 GG sowie vor allem die Erblichkeit des Amtes verstoßen demnach gegen das republikanische Prinzip, das über Art. 20 Abs. 1 GG durch die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG (R.n. 788) abgesichert wird und damit unabänderlich ist. Der formelle Aspekt des republikanischen Prinzips verbietet eine „Quasi-Monarchie“ auch für den Fall, dass sich die Amtsbefugnisse des Staatsoberhauptes hauptsächlich auf repräsentative Aufgaben beschränken sollen. Daher ist die geplante „Anpassung“ des Grundgesetzes verfassungswidrig. **525**

Beispiele für republikanische Staaten im oben beschriebenen, rein formellen Sinn sind neben der Bundesrepublik Deutschland die USA, Frankreich, Italien, Österreich und die Schweiz, aber auch Weißrussland, China, viele afrikanische und andere Staaten (sowie übrigens auch die ehemalige Deutsche Demokratische Republik), die **nicht unbedingt „Leuchttürme“ von Freiheit und Demokratie** sein müssen. Um Monarchien handelt es sich hingegen z.B. bei Großbritannien (offiziell: Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland), Spanien, den Niederlanden, Belgien sowie den skandinavischen Ländern Schweden, Norwegen und Dänemark. **526**

Offensichtlich wird damit, dass die republikanische Frage der Legitimation des Staatsoberhauptes nicht damit verwechselt werden darf, wer **Träger der** **527**

Staatsgewalt ist und wie es um die **rechtsstaatlichen Grundlagen** bestellt ist. So kann es sich auch bei Monarchien um freiheitlich-demokratische Staaten handeln, sofern die Staatsgewalt beim Volk liegt (Volkssouveränität, s. R.n. 279). In den Niederlanden beispielsweise geht die Staatsgewalt vom Volk aus und wird vom Parlament ausgeübt, während das Staatsoberhaupt weiterhin dynastisch bestimmt wird. Daher handelt es sich bei den Niederlanden (wie auch bei den anderen in R.n. 526 genannten Staaten) um eine sog. parlamentarische Monarchie.

III. Materielles Verständnis: Freiheitlichkeit, Gemeinwohlverpflichtung

- 528 Zunehmend und zu Recht werden der republikanischen Staatsform auch zwei **materielle Komponenten** beigemessen, die aus dem eigentlichen Begriffsverständnis (R.n. 521 ff.) herrühren:
- Erstens die Absage an jede Form der Despotie oder Tyrannei, weil diese per se freiheitsfeindlich sind. Republik meint also eine **freiheitliche Staatsverfassung** („Freistaat“, R.n. 522), in der der Einzelne nicht Untertan, sondern Bürger und damit Teilhaber an der Staatsgewalt ist. So handelt es sich etwa bei nichtdynastischen (Militär-)Diktaturen zwar um Republiken im formellen, nicht aber im materiellen Sinn.
- 529 – Damit einher geht – zweitens – die Verpflichtung, dass alle Staatsgewalt dem **Gemeinwohl** (lat. *salus publica* oder *bonum commune*) dient. Das Gemeinwohlziel als grundlegender Staatszweck ist – neben der demokratischen Legitimation (R.n. 262) – der entscheidende Gesichtspunkt für die Legitimität staatlicher Herrschaft (R.n. 249). Was das Gemeinwohl ausmacht und wie es zu erreichen ist, steht in einer offenen Gesellschaft zwar nicht fest (R.n. 304). Umso unverzichtbarer ist jedoch der fortwährende und faire **politische Wettbewerb darum** (vgl. R.n. 378, 673 ff.).
- 530 Ohne Gemeinwohlverpflichtung kann eine staatlich-demokratische Einheitsbildung (Integration) nicht gelingen. Dies gilt in ganz besonderer Weise für Abgeordnete sowie für andere öffentliche Funktionsträger (Beamte, Richter u.a.m.). Ihnen werden „zu treuen Händen“ und auf Zeit Ämter i.w.S. verliehen („anvertraut“), die sie zum Wohle des Volkes auszuüben haben. Damit einher geht die Verpflichtung zu Unparteilichkeit und Unbefangenheit, also das Freisein von eigen- oder gruppennützigen Motiven. Hier überschneidet sich der Republikgedanke mit dem des Rechtsstaates (R.n. 520). Ausprägungen sind:
- für die Abgeordneten des Bundestages Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG („Vertreter des ganzen Volkes, [...] nur ihrem Gewissen unterworfen“);

- für den Bundespräsidenten, den Bundeskanzler und die Bundesminister Art. 56 Satz 1 i.V.m. Art. 64 Abs. 2 GG („[...] *Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden* [...]“);
- für Bundesbeamte § 60 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Bundesbeamtengesetzes (BBG): „[...] *Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei ihrer Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.*“ Entsprechendes gilt für Landesbeamte nach § 33 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Beamtenstatusgesetzes (BeamStG);
- für die Richter Art. 97 Abs. 1 GG („*unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen*“) und § 38 Abs. 1 des Deutschen Richtergesetzes („[...] *nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen* [...]“).

§ 9. Bundesstaat

I. Allgemeines

1. Wesen eines Bundesstaats

Als **Bundesstaat** bezeichnet man einen Zusammenschluss mehrerer Staaten 531 zu einem Gesamtstaat. Sowohl dem **Gesamtstaat** (Bund) als auch den **Gliedstaaten** (Länder) kommt dabei die Qualität von Staaten im Sinne des Staatsrechts zu, nicht aber im Sinne des Völkerrechts (Rn. 81 ff.). Die Organisation des Bundesstaates ist damit **zweigliedrig**. Neben dem Gesamtstaat besitzen auch die **Gliedstaaten** eines Bundesstaates in staatsrechtlicher Hinsicht eine eigene, **originäre**, d.h. nicht vom Gesamtstaat abgeleitete **Hoheitsgewalt** über die Bevölkerung in ihrem Territorium. Gleichwohl sind die Länder dem Bund untergeordnet und in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft eingebunden (BVerfGE 150, 1 [104 Rn. 211] – Zensus 2011).

Andererseits sind die Gliedstaaten dem Gesamtstaat zugeordnet und durch 532 vielfältige staatsrechtliche (**bundesstaatliche = föderative**) **Rechtsbeziehungen** mit ihm verbunden. Eine Konsequenz daraus ist, dass den Gliedstaaten – trotz ihrer originären Staatsgewalt – **kein Recht zum Austritt** aus dem Bundesstaat zukommt; ein Ausscheiden kann nur auf der Ebene des Gesamtstaates beschlossen werden. Außerdem liegt die **Souveränität nach außen** in aller Regel und ganz überwiegend beim Gesamtstaat; die Gliedstaaten sind keine Subjekte des Völkerrechts. Deshalb können etwa völkerrechtliche Verträge grds. nur durch den Gesamtstaat abgeschlossen werden (Ausnahme: Art. 32 Abs. 3 GG, Rn. 606).

Da das Staatsgebiet jedes Gliedstaates mit dem Staatsgebiet des Gesamtstaates 533 **teilidentisch** ist, ergeben sich unweigerlich **Kollisionen**. Denn es ist nicht möglich, dass zwei Staaten ihre Kompetenzen (d.h. ihre staatlichen Zustän-

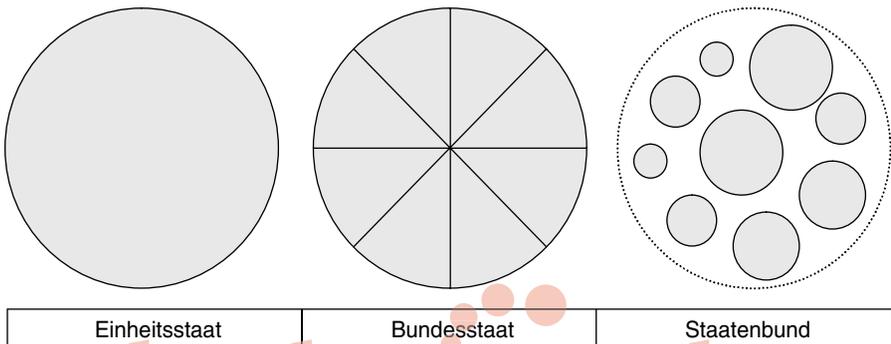
digkeiten und Handlungsbefugnisse, Rn. 98) uneingeschränkt auf demselben Staatsgebiet ausüben. Daher ist es **Aufgabe der jeweiligen Bundesverfassung**, die föderative Ordnung nicht nur zu begründen, sondern auch die Rechtsbeziehungen der Gliedstaaten zum Gesamtstaat auszugestalten und dabei insb. die staatlichen Kompetenzen zu verteilen. Anderenfalls würde aus dem Miteinander schnell ein Neben- oder gar ein Gegeneinander.

- 534 Die Bürger eines Bundesstaates sind aufgrund der zweigliedrigen Organisation des Staates einer „**doppelten Staatlichkeit**“ ausgesetzt: sowohl der Landesstaatsgewalt ihres Gliedstaates als auch der Bundesstaatsgewalt des Gesamtstaates. Um Rechtsunsicherheiten und Streitigkeiten aufgrund von Überschneidungen der Landes- und Bundesstaatsgewalt zu vermeiden, müssen jeweils **genaue Regeln zur Kompetenzverteilung** zwischen den Gliedstaaten und dem Gesamtstaat geschaffen werden (Rn. 566 ff.).
- 535 Hinzu tritt ein weiteres Erfordernis: Bei aller im Bundesstaat gewollten und zugelassenen Vielfalt muss jede föderative Verfassung ein **Mindestmaß an Gemeinsamkeiten** für den Gesamtstaat und die Gliedstaaten garantieren, ohne dabei deren Bestand und Identität zu beseitigen. Diese Homogenität wird durch sog. Normativ- und Durchgriffsbestimmungen gewährleistet (Rn. 559 ff.).

2. Abgrenzung zum Einheitsstaat und zum Staatenbund

- 536 Abzugrenzen ist der Bundesstaat vom Einheitsstaat sowie vom Staatenbund. Der **Einheitsstaat** ist staatsrechtlich uniform aufgebaut; er besitzt – in vertikaler Hinsicht – nur eine Staatsgewalt, die freilich im demokratischen Rechtsstaat horizontal in Legislative, Exekutive und Judikative unterteilt ist. Diese grds. **zentralistische Staatsorganisation** schließt es aber nicht aus, verschiedene Aufgaben von der zentralen Staatsmacht auf verselbständigte, insb. regionale Einheiten zu übertragen (**Dezentralisation**). Der Unterschied zum Bundesstaat besteht darin, dass diesen dezentralen Einheiten keine originäre Staatsgewalt (Rn. 531) zukommt, sondern dass ihre Rechtsmacht stets vom Zentralstaat abgeleitet ist und von ihm wieder „zurückgeholt“ werden kann. In Europa ist die überwiegende Mehrzahl der Staaten einheitsstaatlich organisiert. Der „klassische“ Zentralstaat wird – trotz mancher Regionalisierungsbestrebungen – nach wie vor von **Frankreich** verkörpert.
- 537 Ein **Staatenbund** ist – insoweit ähnlich wie ein Bundesstaat – ebenfalls ein Zusammenschluss mehrerer Staaten. Allerdings wird dabei **kein Gesamtstaat** geschaffen. Vielmehr bleiben die Mitglieder eines Staatenbundes – auch und gerade nach außen hin – **souveräne Einzelstaaten**. Der Staatenbund erlangt daher **keine übergeordnete Staatsgewalt**. Er ist vielmehr ein auf entsprechenden Verträgen zwischen den Mitgliedsstaaten beruhendes völkerrechtliches Gebilde, das zur gemeinsamen Wahrnehmung bestimmter Angelegenheiten (beispielsweise in Wirtschafts- oder Verteidigungsfragen) geschaffen wird. Rechtsregeln,

die auf der Ebene des Staatenbundes vereinbart werden, gelten i.d.R. nicht unmittelbar in den Mitgliedsstaaten, sondern müssen von den dortigen Gesetzgebern in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Ein Beispiel für einen Staatenbund war der **Deutsche Bund** (unter Einschluss des damaligen Österreichs) zwischen 1815 und 1866. Die Europäische Union (EU) besitzt hingegen einen eigenständigen Rechtscharakter, der sich einer Kategorisierung in föderalen Zusammenhängen entzieht. Auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009 bezeichnet sie das Bundesverfassungsgericht als „Staatenverbund“ (*BVerfGE 89, 155 [190] – Maastricht; BVerfGE 123, 267 [348, 350, 379] – Lissabon*).



538

Merke: Ein **Bundesstaat** ist ein Zusammenschluss mehrerer Staaten zu einem Gesamtstaat, wobei sowohl der Gesamtstaat (Bund) als auch die Gliedstaaten (Länder) den Charakter von Staaten haben und die Gliedstaaten eigene, jedoch eingeschränkte Hoheitsgewalt in ihrem Territorium besitzen. Der Bundesstaat ist abzugrenzen vom **Einheitsstaat** und vom **Staatenbund**.

539

II. Deutschland als Bundesstaat

1. Entwicklung zum heutigen Bundesstaat

Bundesstaatliches Denken und Verfassungsleben sind in Deutschland tief **540** verwurzelt; in ihren Vorläufern gehen sie bis auf das **Ende des Mittelalters** zurück. Ansätze finden sich in der Goldenen Bulle von 1356, vor allem aber im Augsburger Religionsfrieden von 1555. Die – niemals wirksam gewordene – Paulskirchenverfassung von 1849 (Rn. 154) konzipierte Deutschland als Bundesstaat.

Als reale Staatsform verwirklicht wurde der moderne deutsche Bundesstaat – unter Ausschluss Österreichs – durch das **1871** gegründete **Deutsche Reich**. In ihm schlossen sich (unter Führung und auf Druck Preußens) die zuvor souveränen deutschen Staaten zusammen, ohne dass dabei ihre Staats- **541**

eigenschaft unterging. Nach dem Ersten Weltkrieg (1914–1918) wurde die sog. **Weimarer Republik 1919** als Bundesstaat entworfen und gegründet, allerdings mit starken unitarischen Tendenzen. Die föderative Tradition in Deutschland wurde erst vom Nationalsozialismus (1933–1945) beseitigt, dafür aber umso radikaler bereits durch mehrere „**Gleichschaltungsgesetze**“ aus den Jahren 1933 und 1934.

542 Nach dem Zweiten Weltkrieg (1939–1945) bestanden vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika auf der Wiedereinführung föderativer Strukturen in Deutschland. Der Neuaufbau Deutschlands gestaltete sich „von unten nach oben“, d.h. nach der Wiedererrichtung der Kommunalverwaltung durch die (Wieder- oder Neu-)**Gründung deutscher Länder** in den Jahren **1946/1947** in den Besatzungszonen (übrigens auch in der sowjetischen Zone, wo die Länder allerdings schon 1952 zugunsten des sog. demokratischen Zentralismus durch bloße [Verwaltungs-]Bezirke ersetzt wurden). Das **Grundgesetz** besiegelte die Bundesstaatlichkeit **1949** als Grundlage für den – zunächst als provisorisch konzipierten – westdeutschen Teilstaat. Dies wurde bereits im Namen *Bundesrepublik Deutschland* an prominenter Stelle zum Ausdruck gebracht.

543 Hinter der Favorisierung der bundesstaatlichen Organisation Deutschlands standen seitens der drei westlichen Alliierten unter anderem folgende Ideen: Zum einen sollte es nach den Zeiten der Durchmischung der Bevölkerung durch Flucht und Vertreibung wieder zu einer **Identitätsstabilisierung** bzw. Identitätsfindung im deutschen Volk kommen. Dies sollte durch die Schaffung der Länder als „kleinerer Einheiten“ gefördert werden. Zum anderen sollte die Organisation Deutschlands als Bundesstaat zu einer Machtbalance bzw. **Machtbegrenzung** des Bundes führen; dieser ist in einem Bundesstaat immer auf die Zusammenarbeit mit den Ländern angewiesen.

544 Nach der **Wiedervereinigung Deutschlands 1990** besteht die Bundesrepublik Deutschland heute aus dem Gesamtstaat – dem Bund – und 16 Gliedstaaten – den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen (aufgezählt in **Satz 2 der Präambel** des Grundgesetzes). Entsprechend der zweigliedrigen bundesstaatlichen Konzeption (Rn. 531 ff.) existieren mit dem Bund und den Ländern **zwei staatliche Ebenen**: Die Bundesrepublik stellt dabei einerseits eine politische, wirtschaftliche und rechtliche Einheit dar, die durch den Bund als Gesamtheit verkörpert wird. Andererseits gewährleistet die Gliederung in Länder gleichzeitig föderative Vielfalt.

545 Früher wurde teilweise die **Lehre vom dreigliedrigen Bundesstaat** vertreten. Danach unterschied man zwischen der Ebene der Gliedstaaten (Länder), der des Gesamtstaats (Bundesrepublik Deutschland) und der des Zentralstaats (Bund). Das Bundesverfassungsgericht hat der Lehre vom dreigliedrigen Staatsaufbau 1961 aber eine Absage erteilt: Es könne nicht „zwischen einem Zentralstaat und einem Gesamtstaat als zwei verschiedenen Rechtsträgern und Subjekten gegenseitiger verfassungsrechtlicher Rechte und Pflichten unterschieden werden. [...] Das Grundgesetz hat die Aufteilung der Kompetenzen nur zwischen den Organen des Bundes