

Deutsches Staatsrecht

Ein Studienbuch

Bearbeitet von
Von Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhold Zippelius, und Prof. Dr. Thomas Würtenberger, Begründet von Prof. Dr.
Theodor Maunz

33. Auflage 2018. Buch. XXXII, 664 S. Kartoniert
ISBN 978 3 406 70771 1
Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht > Staatsrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of increasing size. Below the main text, 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' is written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

4. Zur Ökologiepflichtigkeit der Grundrechte

Nach der Einheit der Verfassung als Prinzip systematischer Verfassungen auslegung hat **Art. 20a GG Einfluss auf die Grundrechtsauslegung**. Zum einen ist die Umweltnutzung notwendiger Bestandteil der mit dem Schutzbereich von Grundrechten gewährleisteten Freiheit³⁴. Zum anderen beschränkt der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, soweit dies durch Gesetz geregelt wird, die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) oder die Berufsfreiheit (Art. 12 GG). Von ökonomisch und ökologisch erheblicher Bedeutung ist, dass Art. 20a GG die Interpretation von Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 GG beeinflusst. Außerdem ist Art. 20a GG eine verfassungsimmanente Schranke von vorbehaltlos garantierten Grundrechten, vor allem von Art. 5 Abs. 3 GG (s.u. § 19 Rn. 53 ff.; str.).

In welchem Umfang Art. 20a GG als ökologische Grundrechtsschranke wirkt, ist umstritten. Art. 20a GG zwingt nicht zu einer umfassenden ökologischen Uminterpretation der Grundrechte, die in der These gipfelt: Art. 12 und Art. 14 GG dürfen kein Hindernis für eine effektive staatliche Umweltpolitik sein³⁵. Denn dann würde die **erforderliche Abwägung** zwischen Freiheitsschutz durch Grundrechte und ökologischer Bindung entfallen³⁶. Die Bedeutung des Art. 20a GG ist auch dadurch relativiert, dass er nicht an der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG teilhat.

Art. 20a GG ist zwar eine zweifelsohne wichtige Staatszielbestimmung und ein ernst zu nehmender Verfassungsauftrag. Eine Auslegungsregel des Inhalts „im Zweifel für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ zu postulieren, wäre jedoch verfehlt. Dies würde verkennen, dass das Grundgesetz mehrere Staatszielbestimmungen normiert, ohne eine Rangfolge festzulegen. Neben Art. 20a GG stehen gleichberechtigt weitere Staatszielbestimmungen und Verfassungsaufträge. Dies sind u.a. der Sozialstaat (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und die Zielsetzung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG), die u.a. eine effiziente Arbeitsmarktpolitik erfordert. Wie Konflikte zwischen den einzelnen Staatszielen und Verfassungsaufträgen gelöst werden, wird durch den Gesetzgeber entschieden, der dabei an das Untermaßverbot gebunden ist und damit ein Mindestmaß an Verwirklichung der Staatsziele zu garantieren hat, im Übrigen aber **politische Gestaltungsfreiheit** besitzt. Innerhalb der gesetzlichen Vorgaben hat die Verwaltung ihrerseits zu entscheiden, wie die Konflikte zwischen Umweltschutz, Infrastruktur, Arbeitsmarkt oder landwirtschaftlicher Nutzung zu lösen sind.

Art. 20a GG besitzt derzeit und möglicherweise auch in Zukunft **keine allzu starke normative Kraft**. Die Grundrechtsbeschränkungen, die nach Erlass des Art. 20a GG zulässig sind, waren es in der Regel auch bereits vor Einführung dieser neuen Staatszielbestimmung. Art. 20a GG ist lediglich eine normative Verpflichtung darauf, was gute Politik im Umweltbereich ohnehin zu leisten hat. Für den Bereich der vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechte ist der Umweltschutz allerdings eine **neue verfassungsunmittelbare Schranke**.

III. Weitere Staatsziele

Literatur: Zu 2: J. Caspar/M. Geißen, Das neue Staatsziel „Tierschutz“ in Art. 20a GG, NVwZ 2002, S. 913; H.-G. Kluge, Das Schächten als Testfall des Staatszieles Tierschutz, NVwZ 2006, S. 650; K. Pröbstl, Das Recht der Tierversuche unter Berücksichtigung unionrechtlicher Vorgaben,

³⁴ Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 614.

³⁵ Bryde, in: von Münch/Kunig, Art. 14 GG Rn. 65, 66.

³⁶ Calliess, aaO S. 626.

2017; K.-A. Schwarz, Das Spannungsverhältnis von Religionsfreiheit und Tierschutz am Beispiel des „rituellen Schächtens“, 2003.

Zu 5: H.-M. Hänsch, Gesamtwirtschaftliche Stabilität als Verfassungsprinzip, 2002.

1. Die Sicherung des Friedens

- 34 Das Staatsziel einer internationalen Friedenssicherung findet sich in der **Präambel** angesprochen (S. 1); es ist in Art. 26 Abs. 1 (Verbot eines Angriffskrieges) und Art. 9 Abs. 2 GG (Gedanke der Völkerverständigung als Schranke der Vereinigungsfreiheit) näher konkretisiert. Dieses Staatsziel der Wahrung internationalen Friedens zwingt im Bereich der Verteidigungs- und Außenpolitik zu **aktiver Friedenspolitik**, kann aber auch in den Bereichen von Bildungs-, Kultur- oder Entwicklungspolitik von Bedeutung sein. Auch der Ausbau einer gerechten internationalen Wirtschaftsordnung kann der Sicherung des internationalen Friedens dienen.

2. Der Tierschutz

- 35 Im Jahre 2002 ist Art. 20a GG um das Staatsziel Tierschutz ergänzt worden³⁷. Der Begriff „Tiere“ umfasst nicht allein Wirbeltiere, sondern alle Arten von Tieren. Im Tierschutzgesetz³⁸ erfährt dieses Staatsziel eine nähere Konkretisierung. Art. 20a GG verpflichtet den Staat, Tiere vor Schmerzen, Leid und Schäden zu bewahren. Dabei muss der Staat vor allem der Beeinträchtigung von Tieren durch Private entgegenzutreten (Schutzpflicht)³⁹. Art. 20a GG zieht nunmehr dem Art. 5 Abs. 3 GG und damit dem Tierversuchsrecht **verfassungsimmanente Schranken**.
- 36 Die Neufassung von Art. 20a GG dürfte für die **Zulässigkeit des betäubungslosen Schlachtens** (Schächtens) von Tieren aus religiösen Gründen relevant sein. Der grundrechtsdogmatische Ansatz der Schächtungsentscheidung des BVerfG⁴⁰ ist durch den neuen Art. 20a GG insoweit überholt, als der Tierschutz jetzt verfassungsimmanente Schranke des Art. 4 Abs. 1 und Schranke des Art. 2 Abs. 1 GG ist⁴¹. Bei der gebotenen Abwägung kann sich allerdings Art. 4 Abs. 1 GG durchsetzen; eine betäubungslose Schlachtung darf dann erfolgen, wenn dies nach den Regeln der Glaubensgemeinschaft zwingend geboten ist (vgl. § 4a TierSchG)⁴².

3. Die Entwicklung der Europäischen Union

- 37 Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG fordert als Staatsziel die Verwirklichung eines vereinten Europas und die Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union (Einzelheiten bei § 55 Rn. 1 ff., 8 ff.).

4. Aus Grundrechten

- 38 Grundrechte können wie Staatsziele wirken, soweit aus ihnen **Schutzpflichten** oder **Verfassungsaufträge** zu einer bestimmten Politik hergeleitet werden können. Hier ist die staatliche Rechtsordnung zur Schutzgewähr in Gefährdungssituationen verpflichtet (s. u. § 17 Rn. 28 ff.). So ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG der Schutzauftrag an den Staat, durch seine Rechtsordnung und durch staatliche Leistungen die Voraussetzungen für ein Leben in Würde zu schaffen (s. u. § 21 Rn. 26 ff., 45 f.). Au-

³⁷ Nach Art. 13 AEUV ist der Tierschutz eine Querschnittsaufgabe der Europäischen Union.

³⁸ Sartorius I Nr. 873.

³⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20a GG Rn. 13.

⁴⁰ BVerfGE 104, 337.

⁴¹ Caspar/Giessen, NVwZ 2002, S. 916.

⁴² BVerwG NVwZ 2007, S. 461 ff. zur praktischen Konkordanz zwischen Tierschutz und Glaubensfreiheit; Dietz, Das Schächten im Spannungsfeld von Tierschutz und Religionsfreiheit, DÖV 2007, S. 489.

ßerdem lassen sich Grundrechte mit Staatszielbestimmungen verknüpfen oder sogar als Staatszielbestimmungen verstehen. Die Staatszielbestimmung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zielt auf rechtliche Regelungen, die die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirken.

5. Die Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 109 Abs. 2 GG

Die Staatszielbestimmung des Art. 109 Abs. 2 GG geht davon aus, dass angesichts des Umstandes, dass die öffentlichen Haushalte etwa die Hälfte des Sozialprodukts umfassen, über eine pro- oder antizyklische Haushaltspolitik eine wirtschaftspolitische Lenkung möglich ist. Das der Haushaltspolitik vorgegebene **Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** wird in § 1 StabG durch den Gesetzgeber definiert; es umfasst: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Der Gesetzgeber besitzt einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, wenn er seine Haushaltspolitik an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts orientiert⁴³. Zu beachten ist, dass die Anforderungen des Art. 109 Abs. 2 GG durch die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes überlagert werden, also die antizyklische Konjunktursteuerung nicht zu unionsrechtlich untersagten Defiziten führen darf⁴⁴.

§ 14. Die Bundesrepublik als Bundesstaat

Literatur: *H. H. von Arnim* u.a. (Hg), *Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?*, 2000; *B. Fassbender*, *Der offene Bundesstaat*, 2007; *D. Hanschel*, *Konfliktlösung im Bundesstaat*, 2012; *W. Hempel*, *Der demokratische Bundesstaat*, 1969; *K. Hesse*, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962; *J. Isensee*, HdStR § 126; *M. Jestaedt*, HdStR § 29; *H. Laufer/U. Münch*, *Das föderative System der BRD*, 1998; *U. Männle* (Hg), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, 1998; *L. Michael*, *Der experimentelle Bundesstaat*, JZ 2006, S. 884; *S. Oeter*, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, 1998; *E. Sarcevic*, *Das Bundesstaatsprinzip*, 2000; *Stern* I, § 19; *J. Vetter*, *Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs der Weimarer Republik*, 1979; *R. Zippelius* AStL, §§ 9 IV, 38, 39.

Die bundesstaatliche und föderalistische Tradition ist ein zentrales **Element 1 deutscher politischer Kultur** (s.o. § 1 Rn. 29f.). Ebenso wie in der Vergangenheit ist die Ausgestaltung des Bundesstaates als besondere Form politischer Einheitsbildung auch unter dem Grundgesetz höchst umstritten. Hierfür stehen nicht nur eine Vielzahl von Verfahren zur Interpretation der Föderalismusartikel durch das BVerfG, sondern auch die erforderlich werdende Neupositionierung des deutschen Bundesstaates in der Europäischen Union und die fast permanenten Reformdiskussionen bezüglich der bundesstaatlichen Ordnung (s.u. VII).

I. Der Bundesstaat als Rechtsbegriff und als politische Form

Literatur: *A. Bleckmann*, *Die Anerkennung der Hoheitsakte eines anderen Landes im Bundesstaat*, NVwZ 1986, S. 1; *H. J. Boehl*, *Verfassungsgebung im Bundesstaat*, 1997, S. 132; *G. Jellinek*, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882; *C. Schmitt*, *Verfassungslehre*, 1928 (Neudr. 1970), S. 363.

⁴³ BVerfGE 79, 311, 343 ff.; *Heun*, in: Dreier, Art. 109 GG Rn. 24 ff.

⁴⁴ S.u. § 50 Rn. 115; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Art. 109 GG Rn. 93; *Häde*, *Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform*, AöR 135 (2010), S. 541, 553.

Zu 2: A. Hanebeck, Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes, 2004; D. Merten (Hg), Der Bundesrat in Deutschland und Österreich, 2001.

Zu 3: H. Eicher, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988; H. Klatt, Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung, VerwArch 82 (1991), S. 430; J. Pietzcker, HdStR § 134.

1. Begriffliche Abgrenzungen

- 2 a) Unter dem Gesichtspunkt der Gliederungen und Verbindungen eines oder mehrerer Staatesgebilde kann man **mehrere Staatstypen** unterscheiden: insbesondere den Staatenbund, den Bundesstaat und den Einheitsstaat. Diese Unterscheidung ist in der Völkerrechts- und Allgemeinen Staatslehre des 19. Jh. vor dem Hintergrund der damaligen Staatesgebilde entwickelt worden. Die klassische Lehre von den Staatstypen ist allerdings nicht in der Lage, neuere Entwicklungen wie die Europäische Union zu erfassen (s.o. § 1 Rn. 53 ff.). Für die Binnengliederung eines Staates (Einheitsstaat oder Bundesstaat) behält sie Bedeutung.
- 3 Der **Staatenbund** ist eine Verbindung von Staaten, die einen Teil ihrer Aufgaben auf gemeinsame Organe übertragen. Er tritt (neben seinen Mitgliedern) nach außen als Einheit auf, ist aber **selbst kein Staat**. Er lässt die Staatlichkeit und Selbständigkeit seiner Mitglieder, insbesondere ihre Souveränität (d.h. ihre oberste, unabhängige Regelungsmacht) bestehen.
- 4 Im **Einheitsstaat** hingegen liegt die Souveränität bei Zentralorganen. Seine organisatorischen Untergliederungen sind entweder staatliche Verwaltungsbezirke oder kommunale Körperschaften. Letztere sind aber keine Gliedstaaten, auch wenn den Regionen, wie in Frankreich, ein Selbstverwaltungsrecht verliehen wird, d.h. die Befugnis, innerhalb der Schranken der Gesetze ihre Angelegenheiten selbst zu regeln und zu verwalten. Im Einheitsstaat gibt es daher nur eine **einzigste Staatshoheit** ohne Rücksicht darauf, ob die staatliche Vollzugstätigkeit stark zentralisiert ist (zentralisierter Einheitsstaat) oder ob sie stärker an die Mittel- und Außenstellen abgegeben ist (dezentralisierter Einheitsstaat).
- 5 b) Demgegenüber ist der **Bundesstaat** eine staatsrechtliche Staatenverbindung von der Art, dass der organisierte Staatenverband selbst (der Bund) die Qualität eines Staates hat, dass aber zugleich die (nichtsouveräne) **Staatlichkeit der Gliedstaaten** erhalten bleibt. Im Bundesstaat verteilt die gesamtstaatliche Verfassung alle staatlichen Aufgaben und Befugnisse zwischen den Zentralorganen des Bundes (den Bundesorganen) und den Ländern, und zwar so, dass keine dieser Gewalten eine uneingeschränkte Regelungsmacht (eine umfassende Kompetenzhoheit) erhält. Die Bundesorgane teilen sich also mit den gliedstaatlichen Organen alle jene Kompetenzen, die im Einheitsstaat einer einheitlichen staatlichen Organisation zufallen¹. Wesentliches Merkmal des Bundesstaates ist es somit, dass die **Souveränität** weder allein bei den Zentralorganen des Bundes noch allein bei den Ländern liegt², sondern **geteilt** ist. Sowohl der Bund als auch die Länder üben eine die Bürger unmittelbar erfassende Staatsgewalt aus, und zwar auf je den Aufgabengebieten, welche die gesamtstaatliche Verfassung ihnen zuweist. Verfassungssystematisch sind also nicht nur die Kompetenzen der Zentralorgane des Bundes, sondern auch die Länderkompetenzen als Gewalten zu begreifen, welche durch die gesamtstaatliche Verfassung konstituiert sind. Diese begründet einen **Dualismus von Entscheidungszentren** – nämlich der Zentralorgane und der Länderorgane –, welcher den Bundesstaat vom Einheitsstaat unterscheidet.
- 6 Diesem Verfassungsverständnis entsprechend gestaltet das Grundgesetz den **Kompetenzdualismus** näher aus: durch die Verteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen zwischen den Zentralorganen und den Ländern (u.a. in Art. 70 ff., 83 ff., 92 ff. GG). Die Kompetenzen der Zentralor-

¹ BVerfGE 13, 54, 77.

² Zippelius AStL, § 9 IV.

gane und der Gliedstaaten ergänzen sich lückenlos (Art. 30, 70 Abs. 1, 83 Abs. 1 GG).

c) Man hat sich Gedanken darüber gemacht, ob der Bundesstaat als **dreigliedriges Gebilde (Gesamtstaat, Zentralstaat, Gliedstaaten)** zu konstruieren sei³. Diese Konstruktion ist nur sinnvoll, wenn man sie als bloße Verbildlichung der Kompetenzverteilung versteht: Der Sache nach sind die Kompetenzen des Gesamtstaates auf Zentralorgane und Länderorgane verteilt. Stellt man klar, dass mit dem Wort „Gesamtstaat“ nur die Gesamtheit der Zentral- und Länderorgane und ihrer Kompetenzen bezeichnet, nicht aber die Existenz eines realen Staatengebildes, das neben dem „Zentralstaat“ besteht, behauptet werden soll, so braucht an diesem Begriff kein Anstoß genommen zu werden⁴. Blickt man auf die politische Praxis, lässt sich unter einem **anderen Aspekt** von einem dreigliedrigen Bundesstaat sprechen: Neben die Ebenen des Zentralstaates und der Gliedstaaten tritt als dritte Ebene die **Selbstkoordination der Länder bzw. von Bund und Ländern** (hierzu unter Rn. 63 ff.).

d) Die Begriffe „Bundesstaat“ und „Föderalismus“ unterscheiden sich dadurch, dass **Föderalismus** nicht nur den bundesstaatlichen Dualismus von Bund und Ländern erfasst, sondern darüber hinaus für eine dezentrale politische Ordnung mit regionaler und kommunaler Selbstverwaltung steht.

2. Das Verhältnis von Demokratie und Bundesstaat

Es ist eine alte Frage, wie sich **Demokratie und Bundesstaat** zueinander verhalten.

a) Man hat behauptet, **Demokratie** sei ihrem Wesen nach **antiföderalistisch**. Das prinzipielle Argument hierfür ist, dass der **Gesamtwille des souveränen Bundesvolkes** nicht durch den partikulären Willen der Völker der Gliedstaaten gehemmt werden dürfe. Eine Fehlentwicklung soll vorliegen, wenn die Einflussmöglichkeiten, die den Landesregierungen über den Bundesrat eingeräumt sind, zu einer parteipolitisch motivierten **Blockade von Mehrheitsentscheidungen des Bundestages** verfremdet werden. Nach der Intention des Grundgesetzes, die allerdings im Verfassungstext keinen klaren Niederschlag gefunden hat, sollen die Zuständigkeiten des Bundesrates (den die Landesregierungen bestellen und lenken) dazu dienen, Länderinteressen wahrzunehmen. Im Parteienstaat können sie aber stattdessen dazu benutzt werden, parteipolitische Opposition gegen die Politik der Bundesregierung zu betreiben, wenn Bundestag und Bundesrat von unterschiedlichen Parteimehrheiten beherrscht werden.

Dies ist dann der Fall, wenn die politische Mehrheit im Bundestag nicht derjenigen im Bundesrat entspricht. Da wichtige Bereiche der Bundespolitik durch Zustimmungsgesetze (u.a. im Steuerrecht) umgesetzt werden, kann der Bundesrat durch Verweigerung seiner Zustimmung die Gesetzgebung durch den Bundestag und damit die durch die **Bundestagswahlen demokratisch legitimierte Politik blockieren**.

Statt eine föderative Kontrolle und Mitentscheidung zu ermöglichen, entsteht eine **parteipolitisch motivierte Blockade**. Nach einer bisweilen vertretenen Ansicht verstößt eine solche Blockade aus parteipolitischen Gründen gegen die Pflicht des Bundesrates zur Verfassungsorgantreue⁵.

Gleichwohl lässt sich hier nicht von einer verfassungswidrigen Praxis und ganz allgemein auch nicht von einer Antinomie von Bundesstaat und Demokratie sprechen. Denn das Grundgesetz verfasst einen **demokratischen Bundesstaat**. Dieser wird dadurch geprägt, dass ein Teil der politischen Entscheidungen allein von den

³ Nw. bei Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, S. 385 ff.

⁴ Anders aber BVerfGE 13, 54, 77.

⁵ Merten, Der Bundesrat in Deutschland und Österreich, 2001, S. 15; s. u. III 4b.

durch das Bundesvolk demokratisch legitimierten Organen, ein Teil in Kooperation dieser Organe – vor allem des Bundestages – mit dem durch die Landesvölker demokratisch legitimierten Bundesrat, sowie ein Teil durch die von den jeweiligen Landesvölkern demokratisch legitimierten Organe getroffen wird⁶. So gesehen mag man (partei-)politisch motivierte Blockaden durch den Bundesrat verfassungspolitisch kritisieren, die Regelungen des Grundgesetzes stehen ihnen jedoch nicht entgegen.

- 14 b) Die politische Praxis des Föderalismus ist schwierig, weil dort, wo kooperative Techniken eingeführt werden, Interessenkonflikte und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern durch das umständliche und aufwendige Aushandeln von Kompromissen bereinigt werden müssen. Daher ist eine föderale Demokratie schwerfälliger als ein Einheitsstaat mit einer starken demokratisch legitimierten Staatsgewalt. Aber die Mühe der Kompromissuche und des einvernehmlichen Interessenausgleichs wird nicht selten dadurch aufgewogen, dass Konflikte nicht unterdrückt werden, sondern ein **Höchstmaß an erreichbarem Konsens** realisiert wird, was dazu beiträgt, dass das Gesamtsystem und dessen Ergebnisse auf Dauer von den meisten Bürgern akzeptiert werden können. Daher erweist sich eine konfliktberreinigende Kooperation vielfach als lebenskräftiger und dauerhafter als der erzwungene Zusammenhalt partikulärer Kräfte in einem Einheitsstaat⁷.

3. Die Verteilung der politischen Gewichte

- 15 a) In jedem Bundesstaat stellt sich die Frage, ob dieser von den Ländern oder von der gesamtstaatlichen Einheit her konstruiert und ob demgemäß der **Schwerpunkt** der Kompetenzen stärker zu den **Ländern** oder zu den **Zentralorganen** hin verlagert werden soll. Der Bundesstaat des Grundgesetzes weist die wesentlichen politischen Entscheidungen und Gesetzgebungskompetenzen der Ebene des Bundes zu. Allerdings können die Länder vor allem bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen ihr politisches Gewicht zur Geltung bringen. Da die Verwaltung im wesentlichen Angelegenheit der Länder ist, spricht man bisweilen vom „**Verwaltungsföderalismus**“ des Grundgesetzes.
- 16 Die von manchen verfassungsrechtlich für bedenklich gehaltene Dominanz des Bundesgesetzgebers⁸ ist Ergebnis einer längerfristigen Entwicklung. In der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik haben sich **Verschiebungen im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge** zulasten der Länder ergeben (sog. Unitarisierung des Bundesstaates). Vor allem die Wirkungsbereiche der Länderparlamente sind zusammengeschmolzen: Durch Ergänzungen der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes sowie den extensiven Gebrauch seiner Zuständigkeiten zur konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund den **Bereich der Landesgesetzgebung** stark beschnitten. Zu einer Ausdünnung der Länderkompetenzen hat nicht zuletzt die **Europäische Union** beigetragen.
- 17 Während früher z. B. das Landwirtschaftswesen als eine Domäne der Länder galt und der Bund nur ergänzende und ausgleichende Aufgaben wahrnahm, sind jetzt die wichtigsten Entscheidungen auf die Europäische Union verlagert worden. Auch in Fragen der regionalen Wirtschaftsförderung wird deren Aufgabenwahrnehmung immer fühlbarer. Zudem werden Kompetenzen im Ausbildungs- und Kulturbereich zunehmend von der Europäischen Union in Anspruch genommen. Auf-

⁶ Hanebeck, Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes, 2004, S. 278 ff., 312 ff.

⁷ Zippelius AStL, §§ 38, 39 I 3.

⁸ Oeter, aaO S. 406 ff. unter Hinweis auf Art. 79 Abs. 3 GG.

grund des neu gefassten Art. 23 GG wirken die Länder nun bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und an der Willensbildung in der Union selbst mit (s.u. § 56 Rn. 88 ff.).

b) Politisches Gewicht und Wirkungsmöglichkeiten der Länder sind nicht nur durch das Schema der Bundes- und Landeskompetenzen, sondern auch noch durch andere Faktoren bestimmt: vor allem dadurch, wie die **Mitwirkungsrechte**, welche die Länder im Bereich der Bundeskompetenzen durch den Bundesrat ausüben, ausgestaltet sind, und nicht zuletzt durch das Maß finanzieller Autarkie, das ihnen die bundesstaatliche **Finanzverfassung** einräumt (s.u. § 50).

Insbesondere in dem Zusammenspiel von **Bundestag und Bundesrat** spiegelt sich der föderative Aufbau der Bundesrepublik wider: Der Bundestag ist die demokratische Repräsentation des Gesamtvolkes, der Bundesrat das die föderative Struktur repräsentierende Bundesorgan. Als solches ist er das Gelenk, über das die Landesregierungen auf die Bundesgesetzgebung und andere Bundesfunktionen Einfluss nehmen können (s.u. § 40 Rn. 19 ff.; zur parteipolitischen Verfremdung s.o. Rn. 10 ff.).

Oft bezeichnet man den Bundestag als das **unitarische** und den Bundesrat als das **föderative** Bundesorgan. Mehr als eine Akzentuierung ist damit aber nicht verbunden: Der Bundesrat wird aus Mitgliedern der – demokratisch legitimierten – Regierungen der Länder gebildet. Der Bundestag wird unmittelbar vom Bundesvolk gewählt; doch hat auch der Modus der Bundestagswahl einen föderativen Einschlag, weil bei der Bundestagswahl die „Zweitstimmen“ auf Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) abgegeben werden.

II. Zur Legitimation von Föderalismus und Bundesstaat

Literatur: P. Badura, Die „Kunst der föderalen Form“, in: FS für Lerche, 1993, S. 369; H. Bauer, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 2002, S. 837; G. Färber, Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus, DÖV 2001, S. 485; P. Lerche, Prinzipien des deutschen Föderalismus, in: P. Kirchhof u. a. (Hg), Deutschland und sein Grundgesetz, 1993, S. 79; Th. Württemberg, Auf dem Weg zu lokaler und regionaler Autonomie in Europa, in: FS für Maurer, 2001, S. 1053; ders., Zur Legitimation des Föderalismus, in: Duso/Krawietz/Wyduckel (Hg), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, 1997, S. 355; ders., L'autonomie locale et régionale, principe directeur du droit constitutionnel en Europe, in: Amato/Braibant/Venizelos (Hg), The Constitutional Revision in today's Europe, 2002, S. 157; R. Zippelius, Recht und Gerechtigkeit in der offenen Gesellschaft, 2. Aufl. 1996, Kap. 20.

Zu 2: H. Schambeck, Föderalismus und Gewaltenteilung, in: FS für Geiger, 1974, S. 643; W. R. Schenke, Föderalismus als Form der Gewaltenteilung, JuS 1989, S. 698; Th. Schodder, Föderative Gewaltenteilung in der BRD, 1989.

Zu 3: M. Nettesheim, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, in: FS für Badura, 2004, S. 363.

Lange Zeit galt der Einheitsstaat als jene Staatsform, die politische und wirtschaftliche Stärke garantiert. Diese Einschätzung wird heute nicht mehr geteilt. Eine **Föderalisierung** steht mittlerweile auf der politischen Agenda auch jener Staaten, die etwa wie Frankreich traditionell dem Modell des Einheitsstaates verpflichtet waren.

1. Demokratische Dezentralisation und Konsens

Der Bundesstaat ist ein Weg zur politischen **Einheitsbildung unter Wahrung der Eigenart** seiner Gliedstaaten. Die föderative Struktur bietet manche Vorteile: Sie schafft überschaubare Lebens- und Funktionsbereiche und trägt so dazu bei, politische und administrative Einheiten auf ein „menschliches Maß“ zurückzuführen.

ren. Die Vielfalt politischer Entscheidungseinheiten vergrößert die Fähigkeit des Gesamtsystems, eine **demokratische Dezentralisation** umzusetzen (s.o. § 10 Rn. 29 ff.) sowie „sachnah“ auf regional verschiedene Bedürfnisse zu reagieren und sich dem Wandel der Verhältnisse anzupassen. Regionale Präferenzen können selbstbestimmt verwirklicht werden. Öffentliche Leistungen werden entsprechend dem lokalen oder regionalen Bedarf gewährt, ohne dass es zu zentralistischen Fehleinschätzungen kommt.

2. Vertikale und horizontale Gewaltenkontrolle

- 23 Bundesstaatlichkeit hat gewaltenteilende und damit freiheitsschützende Wirkung (sog. föderative Gewaltenteilung). Die **vertikale Gewaltenteilung** zwischen den Kompetenzbereichen von Bund und Ländern – neben der **horizontalen** Gewaltenteilung in die Grundfunktionen: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung – verhindert das Entstehen einer übermächtigen Einheitsbürokratie; während die Bundesministerien weitgehend an der Vorbereitung von Bundesgesetzen mitwirken, liegt der Schwerpunkt des Vollzuges bei den Länderverwaltungen. Die Existenz des Bundesrates – eines **Bundesorgans**, das aus Delegierten der Landesregierungen gebildet ist (daher irreführenderweise oft „Länderkammer“ oder gar „Länderorgan“ genannt) – trägt zugleich zu der **horizontalen Gewaltenkontrolle** zwischen den obersten Bundesorganen bei.

3. Politische und ökonomische Wirkungen eines Wettbewerbsföderalismus

- 24 Der Wettbewerbsföderalismus setzt auf politischen und ökonomischen Wettbewerb, wie er in einem Zentralstaat nicht möglich ist. Zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern lässt sich ein politischer Wettbewerb um die besten Lösungen sozialer und ökonomischer Probleme kultivieren. Hier trägt ein bundesstaatliches System zur **politischen Lernfähigkeit und Innovation** bei.
- 25 So suchen die Länder etwa bei ihren Reformen des Hochschulrechts oder bei ihrer Verwaltungsreform am Maßstab des Neuen Steuerungsmodells im Wettbewerb mit den anderen Ländern nach neuen Regelungs- und Steuerungsmodellen, die die Leistungsfähigkeit des Staates optimieren⁹.
- 26 Weiterhin ermöglicht ein bundesstaatliches System den **Wettbewerb von politischen Eliten**. Ministern oder Ministerpräsidenten, die auf Landesebene erfolgreich gewirkt haben, eröffnet sich vielfach eine politische Karriere auf Bundesebene.
- 27 Nach Ansicht der **politischen Ökonomie** ist ein föderales politisches System einem zentralistischen deutlich überlegen. Ökonomische Entscheidungen lassen sich dezentral und sachnah effektiver als von einer Zentralinstanz treffen. Hinzu tritt im Bundesstaat ein Wettbewerb der Bundesländer um die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe sowie um die Schaffung von Arbeitsplätzen. Den Weg in einen föderalen Darwinismus lässt das Grundgesetz allerdings nicht zu. Zwar mögen die im ökonomischen Wettbewerb erfolgreichen Bundesländer bessere Arbeits- und Lebensbedingungen als die – aus welchen Gründen auch immer – weniger erfolgreichen Bundesländer bieten. Durch die finanzverfassungsrechtlich geregelte Umverteilung des Steueraufkommens von den ökonomisch erfolgreichen finanzstarken zu den finanzschwachen Bundesländern ist aber der Rahmen für eine Angleichung der Lebensverhältnisse in allen Bundesländern sicherzustellen. Dies darf allerdings zu keiner Nivellierung der Steuereinnahmen der Bundesländer führen, weil diese die

⁹ Zum experimentellen Innovationswettbewerb: *Färber*, DÖV 2001, S. 489.