

Hochschule für Politik München

WS 2011/2012

Stichpunkte zur Vorlesung vom 28. November 2011
von Dr. Dr. h. c. Jürgen Harbich,
Vorstand der Bayerischen Verwaltungsschule a. D.

Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat

I. Traditionelle Unterscheidung mehrerer Staatstypen

Staatenbund – Bundesstaat – Einheitsstaat

- Staatenbund:

Völkerrechtliche Verbindung von Staaten, die einen Teil ihrer Aufgaben, z. B. auf dem Gebiet der Verteidigung, auf gemeinsame Organe übertragen; Beispiel für Staatenbund: Deutscher Bund von 1815 – 1866;

Staatlichkeit und Selbständigkeit der Mitglieder bleibt bestehen.

Bundesgewalt richtet sich nur an die Mitgliedstaaten, d. h. an deren oberste Staatsorgane;

Keine Gewalt über die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten.

- Einheitsstaat:

Nur **eine** Staatsgewalt; im übrigen kommunale Körperschaften innerhalb des Einheitsstaates; Beispiele für Einheitsstaaten: Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Slowenien, die skandinavischen Länder.

- Bundesstaat (s. II)

II. Der juristische Begriff des Bundesstaates

Eine staatsrechtliche Verbindung von Staaten in der Weise, daß sowohl die Mitglieder als auch die Verbindung Staaten sind; d. h. der Zentralstaat (= der Bund) und die Glieder (= Gliedstaaten) sind Staaten.

Sowohl der Bund als auch die Länder (= Gliedstaaten) haben Hoheitsgewalt **unmittelbar** gegenüber den Bürgern.

Betont kurz: Zweigliedriger oder dreigliedriger Bundesstaatsbegriff; h.M. in Literatur und Rechtsprechung: Zweigliedriger Bundesstaatsbegriff.

III. Der Bundesstaat in der Gestalt des Grundgesetzes

Art. 20 I, 79 III GG

Verteilung der Staatsgewalt auf Bund und Länder; zentrale Norm: Art. 30 GG

1) Die Legislative - Art. 70 ff. GG

Schwerpunkt der Gesetzgebung beim Bund

a) Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes - Art. 71,73 GG

Beispiele: Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Staatsangehörigkeit, Paßwesen

b) Konkurrierende Gesetzgebung - Art. 72, 74 GG

Beispiele: Bürgerliches Recht, Strafrecht, Prozeßrecht

c) Ausschließliche Gesetzgebung der Länder - Art. 30 GG

Beispiele: sog. Kulturhoheit, also Schulgesetze (Abitur nach 12 oder 13 Schuljahren; vereinbar mit Gleichheitssatz), Kommunalgesetze

d) Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes

Einspruchs- und Zustimmungsgesetze; Erfordernis der Zustimmung muß sich aus GG ergeben; Beispiele: Art. 105 III, Art. 106 V 2 GG, Art. 84 V GG (Gesetz über Kernenergie, Art. 73 I Nr. 14 GG, Art. 87 c GG i. V. m. § 24 AtG;

Im Falle eines Einspruchsgesetzes kann sich der Bundestag durchsetzen, weil er einen evtl. Einspruch des Bundesrates (Art. 77 IV, Art. 78 GG).

Im Falle eines Zustimmungsgesetzes kommt das Bundesgesetz nur zustande, wenn der Bundrat zustimmt. Stimmt der Bundesrat nicht zu, ist das Bundesgesetz „gescheitert“, also nicht zustande gekommen.

2) Die Exekutive

Vollzug von Bundesgesetzen und Landesgesetzen

a) Vollzug von Bundesgesetzen - Art. 83 ff. GG

- Regel: Vollzug durch die Länder als eigene Angelegenheiten, z. B. Baurecht (Baugesetzbuch), Gewerberecht, Gaststättenrecht, Personalausweis, Reisepaß, StVG, StVO, Naturschutzrecht

Bund führt Aufsicht über Rechtmäßigkeit - kein Eingriff in den Ermessensspielraum

- Vollzug durch Länder als Auftragsverwaltung, Art. 85 GG; die Auftragsverwaltung muß die Rechtsgrundlage im GG haben;
 - Vollzug des Atomgesetzes: Art. 87 c GG in Verb. mit § 24 I AtG
 - Im Bereich der Finanzverfassung, Art. 104 a III GG;

b) Vollzug von Landesgesetzen: Aufgabe der Länder

3) Die Judikative

Bundes- und Länder-Angelegenheit: Art. 92, 95 GG

Die oberste Instanz (Revisionsinstanz): Gericht des Bundes

Traditionell fünf Gerichtsbarkeiten:

a) Ordentliche Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafgerichtsbarkeit)

Landesgerichte: Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht

Oberster Gerichtshof des Bundes: Bundesgerichtshof (BGH) in Karlsruhe

b) Arbeitsgerichtsbarkeit

Arbeitsgericht, Landesarbeitsgericht

Oberster Gerichtshof des Bundes: Bundesarbeitsgericht (BAG) in Erfurt

c) Allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit

Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht (in Bayern und in einigen anderen Ländern ist die alte Bezeichnung „Verwaltungsgerichtshof“ beibehalten)

Oberster Gerichtshof des Bundes: Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in Leipzig

d) Sozialgerichtsbarkeit

Sozialgericht, Landessozialgericht

Oberster Gerichtshof des Bundes: Bundessozialgericht (BSG) in Kassel

e) Finanzgerichtsbarkeit - nur zwei Instanzen

Finanzgericht

Oberster Gerichtshof des Bundes: Bundesfinanzhof in München

IV. Bundesrat

Ein Organ des Bundes (kein „Organ der Länder“, wie es manchmal in den Medien heißt)

1) Zusammensetzung: Art. 51 I GG

Mitglieder der Regierungen der Länder

Jedes Land hat - abhängig von der Einwohnerzahl des Landes (nicht von der Zahl der Wahlberechtigten) - zwischen 3 und 6 Stimmen: Art. 51 II GG

Beispiel: Hansestadt Bremen (etwa 600.000 Einwohner) hat 3 Stimmen,

Nordrhein-Westfalen (etwa 18 Mio Einwohner) hat 6 Stimmen;

auch kleine Länder können im Bundesrat effektiv mitwirken;

Der Bundesrat hat derzeit 69 Stimmen.

2) Weisungsgebundenheit der Mitglieder des Bundesrates
(abhängig von jeweiliger Landesregierung) -

Umkehrschluß aus Art. 77 II 3; s. auch Art 51 I GG

3) Bundesratsprinzip - im Gegensatz zum Senatsprinzip
(Mitglieder vom Volk gewählt oder vom Parlament entsandt)

V. Bundesfreundliches Verhalten (Bundestreue)

- der Länder gegenüber dem Bund
- des Bundes gegenüber den Ländern und
- der Länder untereinander

innerhalb eines anderweitig begründeten Verfassungsrechtsverhältnisses;

Pflichtverletzung auch durch Unterlassen möglich;

Beispiel: Gemeinderatsbeschlüsse, mit denen das Gemeindegebiet zur atomwaffenfreien Zone erklärt wird; Pflicht des zuständigen Landes, von den Möglichkeiten der Rechtsaufsicht Gebrauch zu machen, weil die Beschlüsse der Gemeinden die bundesstaatliche Kompetenzordnung unterlaufen (Verteidigung ist Angelegenheit des Bundes) und die kompetenzgemäße Willensbildung des Bundes beeinträchtigen können. Der Bund kann mangels eigener Kompetenz nicht gegen die Gemeinden vorgehen; in diesem Fall ist eine Untätigkeit des Landes eine Verletzung der Pflicht zum bundestreuen Verhalten; die Untätigkeit des Landes verletzt die Bundeskompetenz (Verteidigung).

VI. Die Rechtfertigung des Bundesstaates

Warum ein kompliziertes, kostspieliges Gebilde? (17 Verfassungen, 17 Landtage usw....)

1) Subsidiaritätsprinzip

Dieses Prinzip in der Päpstlichen Sozialenzyklika von 1931 als Zuständigkeitsprinzip der Gesellschaft formuliert;

Ausgangspunkt: Was der einzelne leisten kann, soll ihm nicht entzogen und der Gemeinschaft übertragen werden. Die Gemeinschaft ist jedoch zur Hilfeleistung verpflichtet, wenn Hilfe nötig ist.

Dieser Gedanke wird als Strukturprinzip auch auf die staatliche Organisation übertragen. Der kleineren Organisation wird ein Kompetenzvorrang zugewiesen vor der größeren Einheit.

Je kleiner eine Gesellschaft, desto größer ist das Gewicht des einzelnen bei der Bildung des gemeinschaftlichen Willens.

Bei Zentralisierung der politischen Gewalt: Der Staat entfremdet sich den Bürgern.

2) Gewaltenteilung

Zur üblichen horizontalen Gewaltenteilung kommt eine vertikale Gewaltenteilung hinzu; führt zur Machtbeschränkung.

3) Vielfalt in der Einheit

Die Länder können auf den Gebieten ihrer Zuständigkeit um die beste Lösung ringen (Wettbewerbsföderalismus).

Beispiel: Kommunales Wahlrecht in Bayern; Kumulieren und panaschieren - Vorbild u. a. für Rheinland-Pfalz; bayerisches System der Bürgermeisterwahl von Nordrhein-Westfalen übernommen (etwa 1995);

Bayerisches Landtagswahlrecht (offene Liste) besser als das Bundestagswahlrecht (starre Liste);

4) Chancen der politischen Minderheiten

- Oppositionsparteien im Bund sind in dem einen und anderen Land Regierungsparteien (z. Z. Schwarz/Gelb im Bund; Rot/Grün in Rheinland-Pfalz; Grün/Rot in Baden-Württemberg)
- Zahlreiche Bundespolitiker haben erste politische Erfahrungen in den Ländern gesammelt, z. B. Konrad Adenauer (Oberbürgermeister in Köln), Willy Brandt (Regierender Bürgermeister von Berlin), Helmut Schmidt (Innensenator in Hamburg), Helmut Kohl (Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz) usw. usw.

VII. Ewigkeitsklausel (Art. 79 III GG)

1) Erhaltung der Länder als Staaten

mit substantziellen Kompetenzen; nur Biersteuer und Müllabfuhr als Aufgaben wären zu wenig; Kultur als innerster Kern der Staatlichkeit der Länder;

2) Gliederung des Bundes in Länder

Ein Bundesstaat mit nur zwei Ländern würde wohl nicht der Vorstellung des Art. 79 III GG entsprechen;

3) Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes
Bundesrat garantiert oder auch Senat ausreichend?

4) Keine Auflösung des Bundesstaates durch die Länder

VIII. Justiziabilität der Verfassungsänderung

Art. 79 III GG als Rechtsnorm Schranke für die Politik; über die Einhaltung dieser Schranke wacht das Bundesverfassungsgericht.