

§1 Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre

Christian Starck

Inhalt

A. Historische Erscheinungsformen und Legitimationsfragen	41
B. Verfassungsautonomie der Gliedstaaten und Homogenitätsanforderungen	45
C. Verteilung der Kompetenzen und der Finanzen	46
D. Kooperation im Bundesstaat	50
E. Die Zukunft des Föderalismus	52
F. Fazit	54
Schrifttum	55

A. Historische Erscheinungsformen und Legitimationsfragen

Häufig wird der Föderalismus als Erscheinungsform der **Dezentralisierung** des Staates betrachtet. In rechtsvergleichenden oder verfassungstheoretischen Kolloquien wird der Föderalismus neben den **Regionalismus** gestellt oder gar als Unterart des Regionalismus behandelt. So kennt die Europäische Gemeinschaft nur den Begriff der Regionen, deren Entwicklungsstand gesteigert werden soll (Art. 158 Abs. 2, 160 EGV, Art. 174 Abs. 2, 176 AEUV) und die in einem Ausschuss vertreten sind, der beratende Funktion hat (Art. 263 EGV, Art. 305 AEUV). 1

Die Kategorie der Dezentralisierung ist nicht geeignet, das Phänomen des Föderalismus als ganzes zu erfassen. Dezentralisation ist organisationssoziologisch gesehen nur eine Folge des Föderalismus. Auch die Devolution in Großbritannien ist zunächst nur eine rückholbare Dezentralisation, solange an der Parlamentssouveränität festgehalten wird und keine verfassungsrechtliche Sicherung der Autonomie von Schottland und Wales besteht.¹ Betrachtet man das Nationalgefühl der Schotten und der Waliser, ist in Großbritannien die Potenz für einen asymmetrischen Bundesstaat vorhanden. 2

¹ Zu Parlamentssouveränität und Föderalismus immer noch gültig: *Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10. Aufl. 1959, S. 144 ff.

C. Starck (✉)
Schlegelweg 10, 37075 Göttingen, Deutschland
E-Mail: cstarck@gwdg.de

- 3 Hält man sich die Entstehung der bekanntesten Bundesstaaten vor Augen, so geht es zunächst um ein bestimmtes Maß an **Zentralisierung**. Die Verfassung der USA von 1787 setzte eine Bundesstaatsgewalt ein mit Kompetenzen belehnt, die den Staaten, den ehemaligen englischen Kolonien, weggenommen wurden. Die alte schweizerische Eidgenossenschaft vor 1798 war ein bloßer Staatenbund und wurde nach dem napoleonischen Intermezzo (1798–1813) wieder ein solcher. 1848 wurde in einem Akt originärer Verfassungsgebung der schweizerische Bundesstaat nach dem Vorbild der nordamerikanischen Unionsverfassung begründet. Totalrevisionen dieser Verfassung erfolgten 1874 und 1999. Auch hier spielten wie in Amerika Gedanken der Sicherheit des Volkes², aber auch schon der Liberalismus und die Handels- und Zollfreiheit die entscheidende Rolle für die Entwicklung des Bundes als Zentralgewalt. Das deutsche Kaiserreich wurde nach dem Vorläufer des Norddeutschen Bundes im Jahre 1871 gegründet, und zwar auf der Basis einer Verfassung, die als Fürstenvertrag (ewiger Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben geltenden Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes, so die Präambel), zustande kam, allerdings mit Zustimmung auch des Reichstages.
- 4 Alle drei Bundesstaaten wollten eine Nation sein, ohne die Staaten, Kantone und monarchisch regierten Territorien aufzugeben, also Zentralisierung der Staatsgewalt nur soweit nötig, um Angelegenheiten zu erledigen, die die Gliedstaaten in der damaligen Welt nicht angemessen erledigen konnten, wie die Außen- und Verteidigungspolitik und nach innen ein bestimmtes Maß an Rechtseinheit.³ Die erwähnten „gewachsenen“ **Bundesstaaten**, auch soweit sie nicht auf die verfassungsgebende Gewalt des Volkes begründet sind, legitimierten sich aus dem Gedanken des Nationalstaates und des wirtschaftlichen Liberalismus⁴, in Deutschland kommt noch ausdrücklich die Wohlfahrt des Deutschen Volkes als Gegengewicht zum Tragen.⁵
- 5 Ein kurzer Rückblick auf die Lehren des allgemeinen Staatsrechts seit der Auflösung des alten Reiches, dessen Rechtsstruktur schwerlich zu erfassen war,⁶ zeigt eine intensive Beschäftigung mit den Erscheinungsformen von Staaten, die auf den Begriff zu bringen versucht worden sind als **Staatenbund oder Bundesstaat**. Beide Begriffe enthalten das Wort „Bund“, lateinisch *foedus*, woraus der Begriff Föderalismus abgeleitet ist. So wird Föderalismus gern als Oberbegriff verwendet.⁷ Anschauungsmaterial für diese begriffliche Trennung waren der Deutsche Bund, die Schweizerische Eidgenossenschaft vor 1848 und danach sowie die Entwicklung in

² Vgl. für Amerika: The Federalist Nr. 4 (Jay), 9, 15 (Hamilton): (polical) safety.

³ Stolleis, in: Starck (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze, 1992, S. 15 (24 ff.).

⁴ So ausdrücklich Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, 1953, S. 220.

⁵ Präambel der Reichsverfassung; für die USA The Federalist Nr. 15 (Hamilton): „happiness“.

⁶ Siehe vor allem Severini de Monzambo (= Samuel Pufendorf), De statu imperii Germanici (1667); Caesarinus Fürstenerius (= Gottfried Wilhelm Leibniz), De Jure Suprematus ac Legationis Principum Germaniae (1677); Pütter, Kurzer Begriff des teutschen Staatsrechts, 2. Aufl. 1768.

⁷ Vgl. Perenthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Aufl. 1996, S. 287 ff.

den USA.⁸ Die Zäsuren von 1787/9 in den USA, 1848 in der Schweiz und 1867/1871 in Deutschland können durchaus als maßgebend für eine begriffliche Schärfung der Lehre vom allgemeinen Staatsrecht, die heute in der allgemeinen Staatslehre aufgegangen ist, angesehen werden. Während Staatenbünde aus souveränen Staaten bestehen, ist der Bundesstaat selbst souverän. Die Ausübung der Souveränität ist durch die Bundesverfassung verbindlich normiert.⁹ Wie die Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten verteilt sind, ergibt sich nur zum Teil aus dem Begriff des Bundesstaates, der nach außen als einheitlicher Staat auftritt, folgt ansonsten politischen Entscheidungen des Verfassungsgebers, die historische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Gründe haben.¹⁰

Es geht dabei stets, wie sie auch immer ausfällt, um **vertikale Gewaltenteilung**, die zur horizontalen Gewaltenteilung hinzutritt, die auf beiden staatlichen Ebenen die Staatsorganisation beherrscht. *Georg Jellinek* hat die auffällige Abhängigkeit des Bundesstaates von einer normativ verbindlichen Verfassung betont, die sein eigenes Gesetz sei,¹¹ das immer nur durch die Bundesgewalt, nie aber durch die Gesamtheit oder Mehrheit der Gliedstaaten geändert werden könne. Eine Mitwirkung der Gliedstaaten bei der Verfassungsänderung ist aber die Regel, entweder direkt durch die Parlamente der Gliedstaaten (Art. V US-Verfassung) oder durch ein Bundesorgan, das die Gliedstaaten repräsentiert (z. B. Art. 50, 79 Abs. 2 GG, Art. 192 ff. Schw.BV).¹²

Zur Gründungsidee der drei erwähnten Bundesstaaten gehört die verfassungsrechtliche **Kompetenzabgrenzung** zwischen Bund und Einzelstaat, die vertikale Gewaltenteilung. Die verfassungsrechtliche Sicherung der Kompetenzordnung ist deshalb notwendig, weil sie nicht zur Disposition des normalen Bundesgesetzgebers stehen darf. Die Bundesstaaten sind wesentliche Förderer der Idee des Vorrangs der Verfassung. Denn schon für die Inhaber der staatlichen Funktionen in den Gliedstaaten ist plausibel, dass die Normen über den jeweiligen Bundesstaat vorrangiges Recht sind, das nicht mit der einfachen Mehrheit des Bundesgesetzes geändert werden kann.¹³ Damit scheint ein erstes Wesensmerkmal jeder Bundesstaatlichkeit, wie auch immer sie organisiert ist, gefunden zu sein.

Eng mit dem **Vorrang der Verfassung** verbunden ist die gerichtliche Sicherung des Vorrangs. Das (Verfassungs-)Gericht ist der neutrale Richter über die

⁸ Vgl. *Welcker*, in: *Rotteck/Welcker, Staatslexikon*, Bd. II, 2. Aufl. 1846, S. 708 (711 ff., 722 ff., 729 ff.).

⁹ So begrifflich klar beschrieben bei *Zachariae*, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, Bd. I, 3. Aufl. 1865, S. 98 f, 100 f.

¹⁰ *Friedrich*, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, 1953, S. 233 ff.

¹¹ *Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1914, Nachdruck 1960, S. 770; ebenso *Dicey* (Fn. 1), S. 144.

¹² *Bothe*, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, 1977, S. 117 ff.

¹³ *Friedrich*, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, 1953, S. 258; *Loewenstein*, *Verfassungslehre*, 3. Aufl. 1975, S. 249 f.

Kompetenzbehauptungen des Bundes und der Gliedstaaten. So sind auch Bundesstaaten wesentliche Förderer der Verfassungsgerichtsbarkeit, die gewissermaßen als Kompetenzgerichtsbarkeit fungiert.¹⁴

- 9 Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Gliedstaaten kann nicht zeitlos gültig vorgenommen werden. Denn was zentral und was dezentral zu entscheiden ist, hängt von den Zeitumständen, insbes. der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung und den daraus erwachsenden Gefahren ab. Deshalb werden Kompetenzabgrenzungen relativ häufig geändert, wobei die USA die Ausnahme von der Regel darstellt. Dafür sind qualifizierte Mehrheiten notwendig, und zwar auch in der gesetzgebenden Körperschaft, die Länderinteressen vertritt, in den USA sogar die Dreiviertel-Mehrheit der Parlamente der Gliedstaaten selbst (Art. V US-Verfassung), woraus sich die Schwierigkeit von Verfassungsänderungen ergibt.
- 10 Wenn man – gänzlich unerwartet – von der Legitimierung eines Bundesstaates durch Zentralisierung bestimmter Aufgaben spricht, so gehört dazu der Verbleib von Kompetenzen bei den Einzelstaaten nach Maßgabe des verfassungspolitisch wirkenden **Subsidiaritätsprinzips** als mindestens ebenso wichtige Legitimationsgrundlage des Bundesstaates. Die Entscheidungen auf der Ebene der Gliedstaaten beruhen auf der Nähe der entscheidenden Organe zu den Menschen und den Problemen. Damit kann die Effizienz der Entscheidungen gesteigert werden. Da die Parlamente der Gliedstaaten von der jeweiligen Bevölkerung unmittelbar gewählt werden, wird die demokratische Legitimation der Staatsgewalt im Bundesstaat verstärkt und werden die demokratischen Ableitungszusammenhänge verkürzt, insbesondere die Anteilnahme und Mitbestimmung der Bevölkerung verstärkt. Wenn in den Gliedstaaten andersartige Mehrheiten gewählt werden als im Bund, führt das zur politischen Verbreiterung der Repräsentation.
- 11 Der **demokratische Mehrwert** der Bundesstaatlichkeit wirkt sich ferner dahin aus, dass die Akteure in den Regierungen und Parlamenten der Gliedstaaten politische Erfahrung sammeln, die sie für entsprechende Ämter auf Bundesebene befähigen. So kann eine langjährige Oppositionspartei im Bund, die nach gewonnenen Wahlen die Regierung bilden muss, auf Politiker der Gliedstaaten zurückgreifen, die Regierungserfahrung haben. Zu dem demokratischen Mehrwert ist in modernen „Parteienstaaten“ die Abbremsung der parteipolitischen Polarisierung zu rechnen. Gliedstaatliche Verbände der Parteien erhöhen überdies die innerparteiliche Demokratie. Schließlich bewirkt die Bundesstaatlichkeit auf der Ebene der Gliedstaaten Wettbewerb auf dem Gebiete der Gesetzgebung. Es ist gerade der Sinn der Kompetenzen der Gliedstaaten, dass sie die Gesetze im Rahmen des Verfassungsrechts nach regionalen oder politischen Bedürfnissen fassen, die mehrheitsfähig sind. So kann sich niemand aus *Rechtsgründen* auf Gleichbehandlung berufen, wenn in einem anderen Gliedstaat als in seinem Wohnsitzstaat eine sich für ihn günstiger auswirkende gesetzliche Regelung gilt. Auf *politische* Notwendigkeiten, auch übergreifend Gleichheit im Rahmen von Kompetenzen der Gliedstaaten zu gewährleisten, wird noch zurückzukommen sein (Rn. 28 ff.).

¹⁴ Frühestes Beispiel sind die USA; *Pernthaler* (Fn. 7), S. 298; *Bothe* (Fn. 12), S. 133 ff.

B. Verfassungsautonomie der Gliedstaaten und Homogenitätsanforderungen

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zum Regionalismus besteht darin, dass die Gliedstaaten des Bundesstaates selbst Staaten sind, die **Verfassungsautonomie** haben. Damit ist ein zweites unverzichtbares Element der Bundesstaatlichkeit benannt. Verfassungen im Sinne von Organisationsstatuten, die der Zentralstaat oktroyiert, genügen den Voraussetzungen nicht, um von einem Bundesstaat zu sprechen. Autonomie bedeutet, dass das Volk oder ein anderer innerstaatlicher Verfassungsgeber (früher monarchische Legitimität) die Verfassung erlässt.

Eine Staatsverfassung kann gemäß Art. 16 französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte so definiert werden, dass sie (mindestens) die Gewaltenteilung regelt und die Rechte garantiert. Die Verfassung eines Staates umfasst nach *Georg Jellinek*¹⁵ „die Rechtssätze, welche die obersten Organe des Staates bezeichnen, die Art ihrer Schöpfung, ihr gegenseitiges Verhältnis und ihren Wirkungskreis festsetzen, ferner die grundsätzliche Stellung des Einzelnen zur Staatsgewalt“. Kurz: **Kreation, Kompetenzen und Verfahren** der Staatsorgane sowie Rechte der Menschen gegenüber dem Staat. Hinzukommen mögen im Einzelnen bezeichnete Staatsaufgaben, vor allem Schutzpflichten, wie sie sich in den Verfassungen der Staaten der USA, der schweizerischen Kantone und den deutschen Landesverfassungen finden. Mit der Verfassungsautonomie ist verbunden eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit der Gliedstaaten,¹⁶ die in den USA und der Schweiz die obersten Gerichte der Staaten bzw. Kantone ausüben.

Die Verfassungsautonomie der Einzelstaaten ist durch Homogenitätsforderungen des Bundes begrenzt. **Homogenität** ist vor allen rechtlichen Anordnungen und Normierungen eine notwendige tatsächliche Voraussetzung jedes Bundesstaates. Dazu gehören eine gewisse Gleichartigkeit der Bevölkerung, gemeinsame Geschichte und Gleichartigkeit der Regierungsform, so 1871 in Deutschland die monarchischen Territorien mit Ausnahme der senatorial regierten Hansestädte und in den USA sowie der Schweiz die demokratische Staatsform, was seit 1919 und 1949 auch für Deutschland gilt.

Zumeist sind allgemeine **Homogenitätsklauseln** oder spezielle Anforderungen in der Bundesverfassung normiert, sie unterliegen der Auslegung durch die Gerichte und können deshalb im Laufe der Zeit gewissen geringfügigen Wandlungen unterliegen. Wenn die Reichsverfassung von 1871 auf solche Normativbestimmungen ganz verzichtete, heißt das nicht, dass ein Bundesmitglied aus dem damaligen deutschen Verfassungsstandard hätte ausscheren können. 1871 hatten alle Bundesmitglieder monarchische oder senatoriale Verfassungen, die Ausgangspunkt für die notwendige Homogenität der Reichsgründung waren. Das kann man den Standardwerken

¹⁵ *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, Ausgabe 1960, S. 505.

¹⁶ Ausführlich *Starck*, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, S. 317 ff.; *Eichenberger*, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. I, 1983, S. 435 ff.; *Kommers*, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. I, 1983, S. 461 ff.

12

13

14

15

der damaligen Zeit über Staats- und Bundesrecht entnehmen.¹⁷ Homogenität als faktischer Ausgangspunkt der Reichsgründung wurde verfassungsrechtlich nicht besonders garantiert. Anders war die Situation in den USA, in der Schweiz und bei Erlass der Weimarer Reichsverfassung 1919.

- 16** In den USA garantiert Art. IV Abschn. 4 der Bundesverfassung den Staaten eine republikanische Regierungsform, wodurch die Staaten davor geschützt werden, zu bloßen Verwaltungseinheiten degradiert zu werden. Weitere Homogenitätsforderungen folgen aus Grundrechten in den Verfassungsergänzungen. Diese beziehen sich seit dem XIV. Zusatzartikel (1868) ausdrücklich auf die Einzelstaaten. – In der Schweiz hat die Verfassung von 1874 die Kantone im Rahmen der Bundesverfassung für souverän erklärt (Art. 3) und unter bestimmten Voraussetzungen deren Verfassungen gewährleistet (Art. 6). In der neuen Verfassung von 1999 ist in Art. 51 bestimmt, dass sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung gibt, die der Bund gewährleistet, wenn sie dem Bundesrecht nicht widerspricht (Art. 49).

- 17** In Deutschland ergeben sich **Grenzen der Verfassungsautonomie** der Länder aus Art. 28 Abs. 1 GG, der die Tradition der Homogenitätsklauseln der Art. 17 WRV und §§186, 187 Frankfurter Reichsverfassung aufnimmt. Danach muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Es folgt eine Garantie der Wahlrechtsgrundsätze und der kommunalen Selbstverwaltung. Art. 1 Abs. 3 GG bindet die öffentliche Gewalt auch der Länder an die Grundrechte des Grundgesetzes, was der Bund gemäß Art. 28 Abs. 3 zu gewährleisten hat. Unmittelbare Wirkung auf die Länder – über Homogenität hinausgehend – entfalten weitere Normen des II. Abschnitts des Grundgesetzes: Art. 21 über die politischen Parteien, Art. 33 über die staatsbürgerliche Gleichheit der Deutschen und über das Berufsbeamtentum, Art. 34 über die Haftung bei Amtspflichtverletzungen und Art. 35 über Rechts- und Amtshilfe. Zurückhaltung übt das Grundgesetz nur auf dem Gebiet der Staatsorganisation und der Festlegung von Staatszielen der Länder.

C. Verteilung der Kompetenzen und der Finanzen

- 18** Die Aufteilung der Staatlichkeit auf zwei Ebenen verlangt in erster Linie **Kompetenzabgrenzung**. Allgemein gesprochen, liegt jeder vernünftigen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung das Subsidiaritätsprinzip zugrunde, wonach alles, was die untere Einheit erledigen kann, bei dieser bleibt. Das darf nicht zu knapp bemessen sein. Denn die Staatlichkeit der Gliedstaaten mit Parlament und Regierung, regelmäßigen Wahlen usw. verlangt substanzielle Aufgaben, weil anderenfalls der Sinn dafür verloren geht, warum Parlamente der Gliedstaaten gewählt werden. Was danach gliedstaatlich und was zentralstaatlich zu erledigen ist, hängt von Wertungen

¹⁷ Vgl. *Zoepfl*, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl. 1963; *Zachariae*, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl. 1865.

ab, die in der Verfassung entschieden werden müssen. Die Kompetenzabgrenzung muss hinreichend klar normiert sein, damit im Fall von Kompetenzstreitigkeiten ein Maßstab für dann zu treffende Gerichtsentscheidungen vorliegt.

Zu verteilen sind vor allem die **Gesetzgebungskompetenzen** in den verschiedenen Formen der ausschließlichen, konkurrierenden oder rahmensetzenden Gesetzgebung. Soweit Exekutivbefugnisse kein Gesetzesvollzug sind und soweit der Gesetzesvollzug nicht der Gesetzgebungskompetenz folgt, sind auch Exekutivbefugnisse zu verteilen. Die Zuständigkeit für die Gerichtsbarkeit muss so organisiert sein, dass über die Auslegung des Bundesrechts in letzter Instanz Bundesgerichte entscheiden, um die notwendige Einheit des Bundesrechts zu gewährleisten, eine wichtige Voraussetzung des Bundesstaates.

In der **Verfassung der USA** liegt die klassische bundesstaatliche Kompetenzverteilung vor: Alle nicht ausdrücklich dem Kongress zugewiesenen Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. I Abschn. 8) üben die Staaten aus, soweit nicht eine Staatenzuständigkeit ausdrücklich ausgeschlossen ist (Art. I Abschn. 10). An die dem Kongress verliehenen Gesetzgebungszuständigkeiten ist die Exekutivzuständigkeit des Präsidenten gekoppelt (Art. II Abschn. 1), darüber hinaus hat er den Oberbefehl über das Militär und verfügt über andere ihm besonders übertragene Exekutivfunktionen. Entsprechend sind die Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt der Vereinigten Staaten zugeordnet (Art. III). Alles, was nicht zur Zuständigkeit des Bundes gehört, verbleibt den Einzelstaaten (Residualkompetenz gemäß Zusatzartikel X [1798]). Auf derselben Linie haben die schweizerischen Verfassungen von 1874 und 1999 (jeweils Art. 3), die Reichsverfassung von 1871 und die Weimarer Verfassung die Kompetenzen des Reiches in Gesetzgebungskatalogen und Exekutivmaterien festgelegt.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Bundesstaatskonzeption der USA und der deutschen Tradition ist in der Regelung über die Ausführung der Bundesgesetze zu erblicken.¹⁸ Während in den USA die Bundesgesetze durch Bundesbehörden ausgeführt werden, sind dafür in Deutschland von besonderen Ausnahmen abgesehen die Länder zuständig. In der **Reichsverfassung von 1871** kommt dies dadurch zum Ausdruck, dass dem Reich in Art. 4 bestimmte Angelegenheiten zur „Beaufsichtigung“ und zur Gesetzgebung zugeteilt worden sind. Diese Bestimmung muss man so lesen, dass das Reich, soweit es zur Beaufsichtigung berufen ist, nicht zum Vollzug der Gesetze berechtigt war.¹⁹ In Art. 14 WRV ist ausdrücklich geregelt worden, dass die Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt werden, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen.²⁰ Damit war der Reichsgesetzgeber wie schon während der Geltung der Vorgängerverfassung²¹ berechtigt, die Ausführung

¹⁸ Bothe (Fn. 12), S. 224 ff.

¹⁹ Vgl. Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, Nachdruck 2005, S. 938 ff.

²⁰ Auf die Kontinuität der Regelung weist hin Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, Art. 14, Bemerkung 1.

²¹ Dazu und zu abweichenden Meinungen Meyer/Anschütz (Fn. 20), S. 262; Friedrich (Fn. 11).

19

20

21

von Reichsgesetzen der Reichsverwaltung zu übertragen. In der Schweiz setzen die Kantone viele Bundesgesetze um.²²

- 22 Das Grundgesetz ist diesem sog. **Administrativföderalismus** treu geblieben, nach dem der Schwerpunkt der Gesetzgebung beim Bund und der der Ausführung der Bundesgesetze bei den Ländern liegt. Allerdings bringt das Grundgesetz insofern eine Neuerung, als zwischen Länderverwaltung unter Bundesaufsicht als Regel (Art. 84) und Verwaltung der Länder im Bundesauftrag als in der Verfassung besonders angeordnete Ausnahme (Art. 83, 85) unterschieden wird; außerdem sind die Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung im Einzelnen bezeichnet (Art. 87 ff.). Hinzu kommt – den Vorgängerverfassungen folgend – die Möglichkeit, durch einfaches Bundesgesetz zu regeln, dass Bundesgesetze durch den Bund ausgeführt werden; allerdings müssen dafür selbständige Bundesoberbehörden oder neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts eingerichtet werden. Da damit erhebliche Kosten verbunden sind, wird der Bund nicht leichtfertig zusätzliche Bundesverwaltung einrichten. Soweit Mittel- und Unterbehörden des Bundes eingerichtet werden sollen, bedarf es der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Die Regelungen über die Ausführung der Bundesgesetze setzen abgestufte Aufsichtsbefugnisse des Bundes voraus, wie sie in Art. 84 und 85 im Einzelnen geregelt sind. Im weiteren Verständnis sind dies Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern (Rn. 27 ff.).
- 23 Die **Zuständigkeitsverteilung für das Gerichtswesen** unterscheidet sich zwischen den USA auf der einen und der Schweiz und Deutschland auf der anderen Seite. Außer dem Obersten Bundesgericht gibt es in den USA darunter einen Instanzenzug von Bundesgerichten. Parallel dazu gibt es Gerichte der Staaten. In Deutschland und der Schweiz entscheiden die Landes- bzw. kantonalen Gerichte unter Anwendung auch von Bundesrecht. Die Bundesgerichte sind von Ausnahmen abgesehen nur als letztinstanzliche Gerichte tätig und sorgen für die einheitliche Auslegung des Bundesrechts. Während in Deutschland der Bund die Prozessgesetze erlässt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), ist das in der Schweiz Sache der Kantone (Art. 122 Nr. 2 BV).
- 24 Mit der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten hängt die **Finanzverteilung** eng zusammen.²³ Die Staatlichkeit der Einzelstaaten verlangt eine eigene Finanzausstattung, die nicht von Bewilligungen des Bundes abhängig ist, und eine Symmetrie zwischen Aufgaben und Finanzaufkommen. Diese Symmetrie muss verfassungsrechtlich gesichert sein und darf nicht von ad-hoc-Maßnahmen des Bundesgesetzgebers oder gar der Bundesregierung abhängig sein. Mit der verfassungsrechtlichen Kompetenz und einer dazu passenden Finanzverteilung ist eine weitere Voraussetzung der Bundesstaatlichkeit benannt. Die der Kompetenzverteilung entsprechende Finanzverteilung wird im Wesentlichen auf zwei Wegen erreicht.
- 25 Die Verfassung überlässt es Bund und Gliedstaaten durch den **Erlass von Steuergesetzen** selbst für die notwendige Finanzausstattung zu sorgen. Dabei kann die

²² Übersicht bei *Häfelin/Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl. 2001, S. 313; zur früheren Rechtslage *Bothe* (Fn. 12), S. 230.

²³ Rechtsvergleichend *Bothe* (Fn. 12), S. 232 ff.

Gesetzgebung für die entsprechenden Steuern in der Verfassung auf Bund und Gliedstaaten verteilt sein, wie in der Schweiz, wo allerdings die direkten Steuern dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden zukommen. Für den Bund sind Höchstsätze festgelegt (Art. 128 BV). Der Bund ist befugt, Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden festzulegen (Art. 129 BV) und fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen (Art. 135 BV).

Eine andere Lösung finden wir in Deutschland. Die Steuergesetzgebung liegt nahezu gänzlich beim Bund (Art. 105). Damit sollen **einheitliche Wirtschaftsverhältnisse** im Bundesgebiet gewährleistet werden.²⁴ Im Grundgesetz ist die Verteilung des Steueraufkommens in Art. 106 teils nach dem **Trennsystem** (bestimmte Steuern stehen dem Bund oder den Ländern zu) teils nach dem Verbundsystem (Gemeinschaftssteuern) geregelt: Am Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer sind Bund und Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Auch die Gemeinden sind am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern beteiligt.

Das Ziel der Steuerverteilung wird in Art. 104a Abs. 1 GG allgemein dahin umschrieben, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die Verteilung des Steueraufkommens in der geschilderten Weise führt zu unterschiedlicher Finanzstärke der Länder. Deshalb stellt sich die Frage eines zusätzlichen **Finanzausgleichs**, der finanzschwache Länder auf Kosten finanzstarker Länder und durch Bundesmittel fördert. Die verfassungsrechtliche Verteilung des Steueraufkommens stärkt die Finanzautonomie der Länder und bewirkt einen **Konkurrenzföderalismus**. Das Gegenprinzip ist Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen armen und reichen Ländern. Die Kurzformel dafür lautet: Autonomie und Solidarität. Bei der Verwirklichung dieser ambivalent wirkenden Ziele geht es immer nur um ein Mehr oder Weniger. Die Bundesstaatsidee verbietet allein auf Autonomie zu setzen. Dies würde auf Dauer den Zusammenhalt des Bundes gefährden. Übertriebene Solidarität verführt die finanzschwachen Staaten, über „ihre Verhältnisse“ zu leben und verdunkelt die Verantwortungszusammenhänge zwischen Aufgabenerfüllung und Finanzierung, die bei den periodischen Wahlen erkennbar sein müssen.

Bundesstaatliche Finanzverteilung geht häufig über Steuerertragsverteilung und solidarischen Finanzausgleich hinaus. Es werden Institute geschaffen, die es dem Bund ermöglichen, den Gliedstaaten Finanzen zuzuweisen, wenn sie bestimmte eigene Aufgaben erfüllen, etwa auf Grund von Programmen, die der Bund ausschreibt. Das Problem besteht darin, dass der Bund über diese Institute Einfluss auf die Aufgabenerfüllung der Gliedstaaten im Einzelnen gewinnt. Verfassungsrechtlich normierte „**Gemeinschaftsaufgaben**“ geben dem Bund noch intensivere Möglichkeiten, in die Gliedstaaten hineinzuregieren. Es handelt sich nicht um Bundesaufgaben. Der Bund wirkt dann bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, indem er mitplant, mitzahlt und mitentscheidet. Die Einflüsse des Bundes schwächen die Aufgabenverantwortung der Gliedstaaten. Das hat für das parlamentarische Regierungssystem

²⁴ Das gilt auch für die USA, vgl. *Bothe* (Fn. 12), S. 237.

der Gliedstaaten fatale Folgen. Die Haushaltsautonomie des Parlaments des Gliedstaates wird beeinträchtigt. Welches Parlament wird eine Bewilligung verweigern, wenn der Bund die andere Hälfte der Gesamtkosten übernimmt. Wenn solche Maßnahmen ohne verfassungsrechtliche Grundlage im Rahmen einer Fondswirtschaft vorgenommen werden, ist das nicht nur verfassungspolitisch zu kritisieren.²⁵ Vielmehr liegt ein Verstoß gegen den föderalistischen Staatsaufbau vor, wonach jede Aufgabe des Bundes, wozu auch die Finanzierung von Aufgaben der Gliedstaaten gehört, verfassungsrechtlich normiert sein muss.

D. Kooperation im Bundesstaat

- 29** Damit ist allgemein die Frage nach Kooperation im Bundesstaat aufgeworfen. Es geht dabei um zwei gänzlich verschiedene Probleme, die auseinander gehalten werden müssen, was oft übersehen wird: Kooperation zwischen Bund und einzelnen oder allen Gliedstaaten (**vertikale Kooperation**) und Kooperation zwischen den Gliedstaaten (**horizontale Kooperation**).
- 30** Vertikale Kooperation durch **Politikverflechtung**: Da die Bundesverfassung Kompetenzen und Finanzen zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben auf Bund und Gliedstaaten verteilt, bedarf auch deren Kooperation verfassungsrechtlicher Grundlagen, entweder unmittelbar oder mittelbar durch entsprechende Ermächtigungen. Beispiele sind am Ende des vorangegangenen Abschnitts erörtert, wo schon gezeigt worden ist, dass es dazu verfassungsrechtlicher Ermächtigungen bedarf. Weitere schon behandelte Kooperationsformen sind Gesetzgebung durch den Bund und Gesetzesvollzug durch die Gliedstaaten, worüber der Bund die Aufsicht führt und die Befugnis zum Bundeszwang hat. Auch Rahmengesetzgebung durch den Bund und ausführende Gesetzgebung durch die Gliedstaaten ist eine mögliche Kooperationsform. Zu nennen sind ferner die Amtshilfe als Regel und als Ausnahme gemeinsame Verwaltung durch Bundes- und Landesbehörden (sog. Mischverwaltung).²⁶
- 31** Ein Element der Kooperation im weiteren Sinne ist auch der **Einfluss der Gliedstaaten auf die Willensbildung des Bundes**. Das gilt auch dann, wenn ein aus Vertretern der Gliedstaaten zusammengesetztes Bundesorgan verfassungsrechtlich definierten Einfluss auf die Gesetzgebung, die Verwaltung und in Angelegenheiten der Europäischen Union hat wie z. B. der deutsche Bundesrat (Art. 50 GG)²⁷ oder wenn Verfassungsänderungen nur mit Zustimmung der qualifizierten Mehrheit der Parlamente der Gliedstaaten zustande kommen wie in den USA (Art. V Verfassung). Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, liegt in Bundesstaaten in der Zuständigkeit des Bundes. Wenn die Verfassung für eng umgrenzte Gebiete auch den Gliedstaaten den Abschluss von Verträgen mit auswärtigen Staaten erlaubt, ist diese

²⁵ Zu den grants-in-aid in den USA vgl. *Bothe* (Fn. 12), S. 241 f.

²⁶ *Pernthaler* (Fn. 7), S. 303 ff.

²⁷ Zu der Schweiz und den USA siehe *Bothe*, (Fn. 12), S. 86 ff., 90 ff.

Erlaubnis regelmäßig an die Zustimmung der Bundesregierung gebunden, die das Gesamtinteresse des Bundes in der Außenpolitik vertritt.

In demokratischen Staaten stehen die staatlichen Entscheidungen in einem **demokratischen Ableitungszusammenhang** von der Parlamentswahl über die Regierungsbildung und die Verantwortlichkeit der Regierung für die Exekutive bis zu deren Entscheidungen. Zweck der Politikverflechtung durch die dargestellten Formen der Kooperation ist es, staatliche Entscheidungen auf zwei nebeneinander stehende politische Legitimationssysteme, das zentralstaatliche des Bundes und das gliedstaatliche zu stützen, die jeweils auf Parlamentswahlen zurückzuführen sind. Die kooperativ getroffene staatliche Entscheidung soll nach dem Willen der Verfassung auf einem föderalen Interessenausgleich beruhen. Soweit die Verfassung solch einen föderalen Interessenausgleich nicht vorsieht oder zulässt, werden staatliche Entscheidungen immer nur auf einen der beiden Legitimationsstränge gestützt.

Horizontale Kooperation: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten läuft der Idee nach darauf hinaus, dass alles, was zentral entschieden werden soll oder gar muss, dem Bund zusteht und die Gliedstaaten je für sich ihr Kompetenzfeld bestellen. Im Laufe der Entwicklung der Bundesstaaten zeigen sich Bedürfnisse für einheitliche Lösungen auf dem Gebiet der Kompetenzen der Gliedstaaten. Gründe sind²⁸ der Wunsch nach Rechtseinheit auch in Angelegenheiten der Gliedstaaten, Streben nach gleichmäßiger Behandlung der Bürger über die Grenzen der Gliedstaaten hinaus zur Angleichung der Lebensverhältnisse oder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Ein **Koordinationszwang** kann durch Grundrechtsauslegung entstehen.²⁹ Hauptbeispiele sind in Deutschland die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 GG, betreffend die freie Wahl der Ausbildungsstätte, und Art. 5, betreffend die Rundfunkfreiheit und die Wissenschaftsfreiheit.³⁰ Zu welchem ungestümem Unitarisierungshebel Grundrechte werden können, zeigt ferner die Wirkung der Datenschutzrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf das Polizei- und Ordnungsrecht der Länder. Das Volkszählungsurteil³¹ bedeutete eine zweite Periode der Unitarisierung der Landespolizeigesetze. Besonders verfahrens- und organisationsrechtliche Ableitungen aus den Grundrechten können die Gesetzgebung der Gliedstaaten auf ihrem Kompetenzgebiet präjudizierend einengen und einen erheblichen **Unitarisierungsdruck** ausüben. Soweit die Gliedstaaten aus grundrechtlichen Gründen genötigt werden, durch Staatsverträge einheitliches Recht zu setzen³², geht es um horizontale Kooperation. Soweit durch Grundrechtsauslegung des obersten Bundesgerichts oder Verfassungsgerichts inhaltliche Vorgaben gemacht werden, vermischen sich vertikale und horizontale Kooperation.

²⁸ Pietzcker, in: Starck (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 36 ff.

²⁹ Zimmermann, Kanadische Verfassungsinstitutionen im Wandel. Unitarisierung durch Grundrechtsschutz, 1992, S. 53 ff., 179 ff.

³⁰ Zu den Unitarisierungstendenzen Starck, Verfassungen, 2009, S. 275 ff. mit Nachweisen aus der Rspr.

³¹ BVerfGE 65, 1 (41 ff.).

³² Z.B. BVerfGE 33, 303 (357 f.).

- 35 Gliedstaatliche Kooperation soll einem Kompetenzübergang auf den Bund durch Verfassungsänderung vorbeugen. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen spielen eine Rolle, wenn mehrere Gliedstaaten einheitliche Behörden oder Gerichte schaffen. Diese üben je nach der Herkunft des zur Entscheidung stehenden Falles Exekutive oder Gerichtsbarkeit des betreffenden Gliedstaates aus mit Bindung an die betreffende Landesverfassung.
- 36 Die rein horizontale Kooperation bewirkt keinen Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung, weil die Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene der Gliedstaaten verbleibt, wohin sie nach dem geltenden Verfassungsrecht gehört. Deshalb stellen Verträge zwischen den Gliedstaaten in ihrem Kompetenzbereich kein bundesstaatliches Kompetenzproblem dar und bedürfen keiner verfassungsrechtlichen Regelung.³³ Die Formen der horizontalen Kooperation sind Staatsverträge (analog zu völkerrechtlichen Verträgen), durch die z. B. einheitliches Recht gesetzt wird. Eine schwächere Form ist die bloße Rechtsangleichung, vermittelt durch sog. **Mustergesetze**; das sind Gesetzesentwürfe, die Ministerialbeamte der Ressorts der Gliedstaaten ausarbeiten und die die Regierungen der Gliedstaaten in ihre Parlamente einbringen in der Absicht, dass die parlamentarischen Beratungen möglichst keine Änderungen erbringen, was regelmäßig misslingt. Bewirkt wird aber eine starke Rechtsangleichung, die bei der Rechtsanwendung durch Behörden und Gerichte noch verstärkt werden kann.
- 37 Schon die Schaffung einheitlichen Rechts setzt Tätigkeit der Exekutive der Gliedstaaten voraus, die die Verhandlungen führt. Darüber hinaus gibt es **regelmäßige Konferenzen** der Regierungschefs, der Ressortchefs, von Ressortbeamten, Ausschüsse von Sachverständigen, die die Gliedstaaten entsenden, besondere gemeinsame Verwaltungseinrichtungen.³⁴

E. Die Zukunft des Föderalismus

- 38 Der Bundesstaat zeigt sich auch im Zeitalter der **Globalisierung** als vital. Das gilt nicht nur für die drei gewachsenen Bundesstaaten USA, Schweiz und Deutschland, die den Ausführungen hauptsächlich zugrunde liegen. Auch die drei großen aus dem britischen Kolonialreich entstandenen Bundesstaaten Kanada, Australien und Indien sind funktionierende Demokratien. In keinem Fall handelt es sich um künstlich gegliederte Zentralstaaten, sondern um Zusammenschlüsse ehemaliger Staaten oder Kolonien, die in die Selbständigkeit entlassen worden sind, also ebenfalls um gewachsene Bundesstaaten.³⁵

³³ Gleichwohl wird die Vertragsschließung zwischen Kantonen in Art. 48 Schw.BV geregelt.

³⁴ Vgl. *Bothe*, in: Starck (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 179 ff.

³⁵ Siehe *Bothe* (Fn. 12), S. 16 f.

Es gibt in keinem der genannten Bundesstaaten eine Volksbewegung für einen **Einheitsstaat**. Gleichwohl entzündet sich häufig Kritik an unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Gliedstaaten, was ein Unverständnis für die Bundesstaatlichkeit zum Ausdruck bringt und auf die Dauer zur Zentralisierung ursprünglicher Aufgaben der Gliedstaaten führt durch Kompetenzverlagerung auf den Bund oder durch Selbstkoordinierung der Gliedstaaten. Soweit es sich dabei um Einzelercheinungen handelt, tut das dem Föderalismus keinen Abbruch, zumal im Austausch für Zentralisierungen Gliedstaaten Kompetenzen des Bundes übertragen bekommen können und damit die bundesstaatliche Kompetenzverteilung neu ausbalanciert werden kann.³⁶ Die periodischen Wahlen zu den Parlamenten der Gliedstaaten mit vorangehenden Wahlkämpfen und anschließenden Regierungsbildungen verankern immer wieder neu den Föderalismus in der Bevölkerung.

39

An dieser Stelle darf ein Wort zur **Wiedervereinigung Deutschlands** nicht fehlen. Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik erleichterte das Zusammenwachsen der neuen Länder mit der alten Bundesrepublik. Denn durch die eigene Staatlichkeit der fünf wieder gegründeten Länder wird ein Teil der Staatsgewalt allein von der Bevölkerung in den fünf neuen Ländern getragen: Wahlen, Regierungsbildung, Präsenz im Bundesrat, Gesetzgebung, Ausführung der Bundesgesetze; zuvor Verfassungsgebung durch die Landtage als verfassungsgebende Versammlungen.³⁷ Die aktiven Mitglieder der Landtage konnten sich in diesem Prozess intensiv und schöpferisch mit der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik auseinandersetzen. Was die bundesstaatliche Struktur Deutschlands für die Wiedervereinigung bedeutete und immer noch bedeutet, kann man sich am besten dadurch klarmachen, dass man sich die Wiedervereinigung in einen Einheitsstaat durch Einverleibung vorstellt.

40

Politiker wechseln aus Gliedstaaten in den Bund, seltener umgekehrt. Solche Wechsel stabilisieren den Bundesstaat. Das gilt in Deutschland auch für Politiker aus den neuen Ländern oder in diese. Kompetenzstreitigkeiten können gerichtlich entschieden werden, was etwa in Deutschland zur **Stabilisierung der Bundesstaatlichkeit** geführt hat. Eingriffe des Bundes in Länderangelegenheiten verbunden mit Dotationen werden nicht selten akzeptiert wegen des damit verbundenen Finanzaufflusses, stehen aber unter dem Damoklesschwert einer Verfassungswidrigkeitserklärung durch das Bundesverfassungsgericht. Was in anderen Bundesstaaten im politischen Prozess und durch Mentalität gesichert wird, wird in Deutschland im Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht geschützt.

41

Eine Herausforderung für den Föderalismus Deutschlands und des kleinen Österreichs stellt die **europäische Integration** dar, die sich nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nach „föderativen Grundsätzen“ richten soll. Damit sagt das Grundgesetz nicht, dass die Europäische Union ein Bundesstaat ist oder werden soll. Dies folgt auch nicht aus der Präambel des Grundgesetzes, wonach Deutschland als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen will. Die Europäische Union ist kein Bundesstaat, kann sich auch nicht mehr dazu entwickeln, weil die inzwischen 27 Mitgliedstaaten wirtschaftlich, politisch und historisch zu heterogen sind.

42

³⁶ Vgl. Starck (Hrsg.), Föderalismusreform. Einführung, 2007, passim.

³⁷ Vgl. Starck, in: ZG 1992, 1 ff.

In der wachsenden Verdichtung des europäischen Rechts und der geographischen Erweiterung der Union liegt eine erhebliche Spannung. Die Europäische Union ist ein Staatenbund besonderer Art wegen der Fülle der ihr übertragenen Kompetenzen, deren Wahrnehmung in den Mitgliedstaaten unmittelbare Rechtswirkung erzeugt.

43 Föderative Grundsätze können auch auf **supranationaler Ebene** verwirklicht werden. Das kommt im Gemeinschaftsrecht durch die Verpflichtung auf die Subsidiarität zum Ausdruck (Art. 5 Abs. 2 EGV, Art. 5 Abs. 3 EUV-Lissabon) und in der Verpflichtung der Europäischen Union, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten (Art. 6 Abs. 3 EUV, Art. 4 Abs. 2 EUV-Lissabon). Dazu gehört auch die souveräne Staatlichkeit und die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten.³⁸ Der deutsche Bundesstaat hat innerstaatliche verfassungsrechtliche Integrationsgrenzen in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG aufgestellt, die das Bundesverfassungsgericht zu schützen berufen ist.³⁹ Im **Lissabon-Urteil** wird die Regierung an die Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates gebunden, wenn im Rat durch einstimmigen Beschluss das Vertragsrecht ohne Ratifikationsverfahren geändert werden soll.⁴⁰ Damit wird eine weitere Aushöhlung der Bundesstaatlichkeit nicht allein der Regierung überlassen. Diese Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts dient der notwendigen Sicherung der nationalen Identität Deutschlands, die durch die Bundesstaatlichkeit entscheidend mitbestimmt wird.

44 Außer den hier behandelten verfassungsrechtlichen Sicherungen des Föderalismus erscheint eine rechtsvergleichende wissenschaftliche Bearbeitung des Föderalismus im Rahmen der Allgemeinen Staatslehre notwendig. Damit kann das gemeinsame Anliegen des Föderalismus bei verschieden ausgestalteter Bundesstaatlichkeit schärfer in den Blick kommen und können bundesstaatliche Systeme stabilisiert werden. Je niedriger die Ebene ist, auf der öffentliche Aufgaben erledigt werden, umso dichter ist die **demokratische Repräsentation** der Einwohner in den entscheidenden Organen. Die Bundesstaatlichkeit als eine konkrete Ausprägung der Subsidiarität erweist sich damit als Stütze der demokratischen Repräsentation. Aber nicht nur die Repräsentationsdichte, sondern auch die Nähe zur Sache spricht für die Bundesstaatlichkeit.

F. Fazit

Als Voraussetzungen stabiler Bundesstaatlichkeit kann man bezeichnen:

1. den Vorrang der den Bundesstaat im Einzelnen normierenden Bundesverfassung,
2. die Verfassungsautonomie der Gliedstaaten im Rahmen von Homogenitätsanforderungen,

³⁸ Streinz, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 23 Rn. 35.

³⁹ BVerGE 89, 155 (175) und wieder im Lissabon-Urteil v. 30.6.2009, Gründe unter Rn. 231 f., 238 ff.

⁴⁰ BVerfG - Lissabon-Urteil v. 30.6.2009, Rn. 406 ff.

3. die gesicherte verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung und dazu passende Verteilung der Finanzen,
4. verfassungsrechtliche Grundlagen für Kooperationen zwischen Bund und Gliedstaat(en), da sie Kompetenzverschiebungen darstellen,
5. die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes in einer zweiten Kammer des Bundesparlaments.

Schrifttum

- M. Bothe*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, 1977, S. 117 ff.
- ders.* in: Starck (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 179 ff.
- A. V. Dicey*, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10. Aufl. 1959
- K. Eichenberger*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Schweiz, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. I, 1983, S. 435 ff.
- C. J. Friedrich*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, 1953
- U. Häfelin/W. Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl. 2001
- G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, Nachdruck 1960
- D. Kommers*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. I, 1983, S. 461 ff.
- K. Loewenstein*, Verfassungslehre, 3. Aufl. 1975
- P. Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Aufl. 1996
- C. Starck*, Verfassunggebung in den neuen Ländern, in: ZG 1992, 1 ff.
- ders.*, Föderalismusreform. Einführung, 2007
- ders.*, Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, S. 317 ff.
- ders.*, Verfassungen, 2009, S. 275 ff
- M. Stolleis*, „Innere Reichsgründung“ durch Rechtsvereinheitlichung, in: Starck (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze, 1992, S. 15 ff.
- H. A. Zachariae*, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Bd. I, 3. Aufl. 1865
- B. Zimmermann*, Kanadische Verfassungsinstitutionen im Wandel. Unitarisierung durch Grundrechtsschutz, 1992
- H. Zoepfl*, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl. 1963

Handbuch Föderalismus - Föderalismus als
demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in
Deutschland, Europa und der Welt
Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche
Bundesstaat
Härtel, I. (Hrsg.)
2012, XLV, 838 S. 5 Abb., Hardcover
ISBN: 978-3-642-01572-4