

Astrid Hermann

# **Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands**

Unter besonderer Berücksichtigung  
ihrer Folgen für das Beamtenrecht,  
die terroristische Gefahrenabwehr und  
den Strafvollzug

**PETER LANG**  
Internationaler Verlag der Wissenschaften

## **Zweites Kapitel. Die Ansatzpunkte der Föderalismusreform I**

Bevor sich die Untersuchung den Regelungen des Föderalismusreformgesetzes I zuwendet, bedarf es zunächst einiger grundsätzlicher Ausführungen zu Gestalt und Struktur der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. Zum besseren Verständnis werden in diese Betrachtung die bundesstaatlichen Ordnungen der Vorgängerverfassungen von 1871 und 1919 mit einbezogen. Im Anschluss daran werden die Kompetenzfelder des Beamtenrechts, der terroristischen Gefahrenabwehr und des Strafvollzugs in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Sie haben im Zuge der Föderalismusreform I eine Überarbeitung ihrer kompetenzrechtlichen Grundlagen hinnehmen müssen. Ebenfalls unter dem Einschluss historischer Entwicklungen gilt es daher zu erörtern, wie die Aufgabenbereiche des Beamtenrechts, der terroristischen Gefahrenabwehr und des Strafvollzugs bislang im bundesstaatlichen Gefüge verflochten waren. Auf diese Weise können im späteren Verlauf nicht nur die Änderungsbestimmungen des Föderalismusreformgesetzes I besser nachvollzogen werden, vielmehr kann zugleich ermittelt werden, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber die Reform der bundesstaatlichen Ordnung unter grundsätzlicher Berücksichtigung deutscher Bundesstaatstraditionen auf den Weg gebracht und inwieweit er sich neuen Entwicklungsperspektiven geöffnet hat.

### **A. Die Gestalt der bundesstaatlichen Ordnung**

#### **I. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen**

Die heutige Gestalt der grundgesetzlichen Bundesstaatsordnung ist maßgeblich auf die verfassungsgeschichtlichen Entwicklungen Deutschlands zurückzuführen.<sup>9</sup> Ihre Eigenarten können daher nur unter Berücksichtigung ihres historischen Wachstumsprozesses<sup>10</sup> nachvollzogen werden.

##### **1. Bismarcksche Reichsverfassung (1871)**

Bereits das alte Heilige Römische Reich Deutscher Nation wies eine föderale Struktur auf.<sup>11</sup> Nachdem das alte Reich jedoch endgültig zerfallen war, kam

---

9      *Vogel*, in: HbdVerfR, § 22 Rn. 3.

10     *Isensee*, in: HbdStR IV 2, § 98 Rn. 10; *Scheuner*, DÖV 1962, 641.

11     *Grzesick*, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 20 Abs. IV Rn. 3.

es auf deutschem Boden infolge der Gründung des Rheinbundes sowie der späteren Gründung des Deutschen Bundes zur Herausbildung staatenbündnischer Strukturen. Abgelöst wurde diese Epoche Deutschlands im Jahre 1867 durch die Schaffung des Norddeutschen Bundes, der als erster deutscher Bundesstaat gilt.<sup>12</sup> Mit dem Beitritt der süddeutschen Staaten entstand im Jahre 1871 das als konstitutionelle Monarchie ausgestaltete Deutsche Reich.<sup>13</sup> Es wird als erster gesamtdeutscher Bundesstaat betrachtet.<sup>14</sup>

Wichtigstes Organ des neuen Deutschen Reichs war der aus weisungsgebundenen Gesandten der Gliedstaatsregierungen<sup>15</sup> bestehende Bundesrat, der gemäß Art. 5 RV gleichermaßen auf den Gebieten der Legislative und der Exekutive tätig war und den Gliedstaaten somit im Gefüge der Reichsverfassung eine entscheidende Rolle<sup>16</sup> zusicherte. Die starke Eigenständigkeit der Gliedstaaten fand ihren Niederschlag aber auch in der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung. Sie begründete für Reich und Gliedstaaten originäre Zuständigkeiten.<sup>17</sup> Dem Reich wurden jedoch lediglich die in Art. 4 RV aufgezählten Legislativkompetenzen zugewiesen, während den Gliedstaaten in allen übrigen Regelungsbereichen die Kompetenz zur Gesetzgebung verblieb.<sup>18</sup> Ebenso oblag den Gliedstaaten von Anfang an die schwerpunktmaßige Ausführung der erlassenen Reichsgesetze, auch wenn dieser Grundsatz im Verfassungstext noch keine ausdrückliche Normierung fand.<sup>19</sup> Ein Homogenitätsgebot war ebenfalls noch nicht Gegenstand der Reichsverfassung, sodass die Einzelstaaten ihre Verfassungen autonom gestalten konnten.<sup>20</sup>

Die bundesstaatliche Ordnung von 1871 verfügte – trotz ihrer überwiegend föderativen Ausgestaltung<sup>21</sup> – zugleich über zentralistische Elemente. So enthielt sie in Art. 2 RV das auch dem Grundgesetz nicht unbekannte Prinzip des Vorrangs der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen. Ferner verliehen die Exekutivstellung des Kaisers, die dem Reichskanzler zentral übertragene Leitung der Reichsgeschäfte und der aufgrund des erhöhten Gesetzgebungsaufkommens stetig an Bedeutung hinzugewinnende Reichstag der Verfassung unitarische Züge.<sup>22</sup> Diese in der Verfassung angelegten zentralis-

12 *Jestaedt*, in: HbdStR II 3, § 29 Rn. 3; *Kimminich*, in: HbdStR I 2, § 26 Rn. 30.

13 *Menger*, Verfassungsgeschichte, Rn. 284.

14 *Bauer*, in: Dreier, GG II, Art. 20 (B) Rn. 2; *Holste*, Bundesstaat im Wandel, S. 129.

15 *Holste*, Bundesstaat im Wandel, S. 112; *Maurer*, Staatsrecht I, § 2 Rn. 61.

16 *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, Rn. 385.

17 *Huber*, Verfassungsgeschichte III, S. 794.

18 *Maurer*, Staatsrecht I, § 2 Rn. 59; *Menger*, Verfassungsgeschichte, Rn. 291.

19 *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, Rn. 390; *Holste*, Bundesstaat im Wandel, S. 111.

20 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht I, S. 254.

21 *Bauer*, in: Dreier, GG II, Art. 20 (B) Rn. 2; *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, Rn. 385; *Oeter*, Integration und Subsidiarität, S. 44.

22 *Menger*, Verfassungsgeschichte, Rn. 309.

tischen Elemente wurden durch eine unitarische Verfassungspraxis unterstrichen, die durch eine intensive Wahrnehmung der dem Reich übertragenen Gesetzgebungskompetenzen gekennzeichnet war und durch die zunehmende Verabschiedung verfassungsändernder sowie verfassungsdurchbrechender Gesetze zu einer Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Zentralgewalt führte.<sup>23</sup> Seit der Reichsgründung hatten die Gliedstaaten daher einige Begrenzungen ihrer Staatlichkeit hinnehmen müssen.

## 2. Weimarer Reichsverfassung (1919)

Abgelöst wurde die Bismarcksche Reichsverfassung durch die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919. Obwohl sie bereits nach wenigen Jahren ihres Bestehens durch die Nationalsozialisten Schritt für Schritt außer Kraft gesetzt wurde, stellt sie für die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes einen entscheidenden Wegweiser dar. Als unmittelbare Vorgängerverfassung des Grundgesetzes wird sie insbesondere bei der Auslegung der grundgesetzlichen Kompetenztitel auch heute noch berücksichtigt.<sup>24</sup>

Zentrales Reichsorgan in der Weimarer Republik war nicht mehr der sich gemäß Art. 63 Abs. 1 Satz 1 WRV aus den Vertretern der Landesregierungen zusammensetzende föderale Reichsrat, sondern der unmittelbar und demokratisch gewählte Reichstag.<sup>25</sup> Die Einwirkungsmöglichkeiten der Gliedstaaten auf das Reich waren dadurch in erheblichem Maße reduziert.<sup>26</sup> Weitere Einschränkungen hatten die Länder durch das in Art. 17 WRV detailliert umschriebene Homogenitätsgebot und den in Art. 13 Abs. 1 WRV normierten Vorrang des Reichsrechts gegenüber dem Landesrecht zu erdulden. Auch trat – anders als zwischen 1871 und 1919 – nur noch das Reich als Völkerrechts-subjekt auf.<sup>27</sup> Verglichen mit der Verfassung von 1871 baute die Weimarer Reichsverfassung zudem die Kompetenzen des Reiches in erheblichem Maße aus. Dies führte zu einer schwerpunktmaßigen Wahrnehmung der Gesetzgebung durch das Reich und – wie insbesondere Art. 14 WRV erkennen lässt<sup>28</sup>

---

23 Bauer, in: Dreier, GG II, Art. 20 (B) Rn. 2; Holste, Der deutsche Bundesstaat im Wandel, S. 166 f.

24 So die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. etwa BVerfGE 3, 407, 414 f.; 12, 205, 226; 26, 281, 299; 33, 52, 61; 33, 125, 152 f.; 42, 20, 29; 61, 149, 174 ff.; 109, 190, 213 ff.

25 Zippelius, Verfassungsgeschichte, S. 130 f.

26 Boldt, Verfassungsgeschichte, S. 233; Holste, Bundesstaat im Wandel, S. 309.

27 Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 489.

28 In Art. 14 WRV heißt es, dass die Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt werden, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen.

– zu einer grundsätzlichen Ausübung der Verwaltung durch die Länder.<sup>29</sup> Während dabei für das Reich das Enumerationsprinzip galt, wurde den Ländern die grundsätzliche Zuständigkeit für die Ausübung der staatlichen Befugnisse zugesprochen.<sup>30</sup> Auffällig war, dass das Reich von den ihm zugewiesenen Zuständigkeiten äußerst rege Gebrauch machte.<sup>31</sup> Die beschriebenen unitarischen Züge des Weimarer Bundesstaates wurden also ebenfalls durch eine äußerst unitarisch geprägte Verfassungspraxis bekräftigt.<sup>32</sup> Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die bereits im Jahre 1919 durch den Reichsfinanzminister *Erzberger* vorangetriebene Reichsfinanzreform, die zu einer erheblichen Beschränkung der Finanzhoheit der Länder führte. Obwohl die Weimarer Reichsverfassung eine reichseigene Finanzverwaltung nur in dem Umfang des Art. 83 WRV und damit bezüglich zu erhebender Zölle und Verbrauchssteuern zuließ, legte die Reichsfinanzreform die Grundlagen für die Schaffung einer umfassenden Reichsfinanzverwaltung und die Umgestaltung der Finanzordnung zugunsten des Reiches.<sup>33</sup>

Schon nach wenigen Jahren drohte allerdings die Weimarer Republik an den gegenläufigen unitarischen und föderalistischen Tendenzen im Verfassungsstaat zu zerbrechen.<sup>34</sup> Wenig überraschend ist daher, dass bereits im Rahmen der Verfassungsberatungen neben der Staatsform des Bundesstaates auch die Staatsform des dezentralen Einheitsstaates<sup>35</sup> eingehend erörtert wurde. Abhilfe in dem beschriebenen Konflikt sollte eine umfassende Reichsreform schaffen, die sich auch auf die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Reich-Länder-Strukturen erstreckten sollte.<sup>36</sup> Der seinerzeit formulierte Beifund *Brauns* zur Einschätzung der Lage des Weimarer Bundesstaates klang dabei durchaus vergleichbar mit dem heute allseits beklagten Missbehagen am grundgesetzlichen Bundesstaatsgefüge: „[D]er jetzige Zustand [...] ist überaus unwirtschaftlich und teuer und in seinem Ergebnis auch so wenig befriedigend, dass er dringend Abänderung erheischt“<sup>37</sup>. Vor allem die finan-

29 *Boldt*, Verfassungsgeschichte, S. 231 f.; *Oeter*, Integration und Subsidiarität, S. 59 und 61.

30 *Mäding*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh*, Deutsche Verwaltungsgeschichte 4, S. 102.

31 *Menger*, Verfassungsgeschichte, Rn. 360.

32 *Deuerlein*, Föderalismus, S. 171 ff.; *Flemming*, Entwicklung und Zukunft des Föderalismus in Deutschland, S. 105 f.; *Jestaedt*, in: *HbdStR* II 3, § 29 Rn. 3; *Sommermann*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG II, Art. 20 Abs. 1 Rn. 23; *Vogel*, in: *HbdVerfR*, § 22 Rn. 5.

33 *Huber*, Verfassungsgeschichte VI, S. 490 ff. m.w.N.

34 *Oeter*, Integration und Subsidiarität, S. 68; ähnlich *John*, in: Föderalismus in Deutschland, S. 101, 102 f.

35 *Anschütz*, WRV, Einl., S. 17; *Boldt*, Verfassungsgeschichte, S. 227; *Oeter*, Integration und Subsidiarität, S. 56.

36 *Anschütz*, WRV, Einl., S. 30; *Kimminich*, Verfassungsgeschichte, S. 536.

37 *Braun*, Einheitsstaat oder Föderativsystem, S. 27.

zielle Notlage einiger Gliedstaaten sowie die schwierige strukturelle Situation der Länder im Deutschen Reich schlugen sich auf die Ausübung der landesrechtlichen Kompetenzen nieder. So konnte die Gesetzgebung etwa nur von denjenigen Ländern erschöpfend wahrgenommen werden, die aufgrund ihrer Größe und Finanzausstattung auch dazu in der Lage waren.<sup>38</sup> Die kleineren und ärmeren Länder waren hingegen gezwungen, die bereits erarbeiteten Gesetze anderer Länder im Wege eines rein formalen Gesetzgebungsverfahrens zu übernehmen.<sup>39</sup> Da die beratene Reichsreform allerdings den schwierigen politischen Verhältnissen der Spätjahre der Weimarer Republik zum Opfer fiel und die wenigen tatsächlich umgesetzten Verfassungsänderungen keinerlei Bezüge<sup>40</sup> zur Bundesstaatsstruktur aufwiesen, blieb die Gestalt des Weimarer Bundesstaates im Ergebnis unverändert. Der Versuch, die Weimarer Bundesstaatskrise im Wege einer Verfassungsänderung zu bewältigen, war gescheitert.<sup>41</sup>

## II. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes

Nachdem zunächst auf die historischen Wurzeln der heutigen Bundesstaatsordnung eingegangen wurde, sollen nunmehr die für die konkrete Ausgestaltung der grundgesetzlichen Bundesstaatsordnung relevanten Normen und Inhalte des geschriebenen sowie ungeschriebenen Verfassungsrechts dargelegt werden.

### 1. Das Bundesstaatskonzept des Grundgesetzes

#### a. Staatsrechtliches Fundament des Bundesstaates

In Art. 20 Abs. 1 GG wird die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat umschrieben. Aus der Norm des Art. 20 Abs. 1 GG folgt dabei eine zweifache Verankerung der Bundesstaatlichkeit: Sie ist zum einen der Bezeichnung des deutschen Staates als Bundesrepublik Deutschland und zum anderen der Festlegung auf den demokratischen und sozialen Bundesstaat zu entneh-

---

38 Holste, Bundesstaat im Wandel, S. 353; so auch Frotscher, in: Jeserich/Pohl/Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte 4, S. 131.

39 Holste, Bundesstaat im Wandel, S. 353.

40 Ders., Bundesstaat im Wandel, S. 347; Oeter, Integration und Subsidiarität, S. 74.

41 Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten wurde die Reichsverfassung nach und nach außer Kraft gesetzt. Die Ursachen und der Verlauf des Scheiterns der Weimarer Republik sind vielschichtig und im Zusammenhang mit dieser Arbeit nicht zielführend. Verwiesen sei daher auf die vertiefenden Erörterungen von Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 567 ff. und Zippelius, Verfassungsgeschichte, S. 138 ff.

men.<sup>42</sup> Die genaue Ausprägung des grundgesetzlichen Bundesstaates lässt sich daraus aber nicht ableiten. Ursächlich dafür ist, dass die Verfassung in Art. 20 Abs.1 GG keinen vorgefertigten Bundesstaatsbegriff rezipiert. Vielmehr liegt ihr ein normativer Bundesstaatsbegriff zugrunde, der aus der Verfassung selbst heraus bestimmt werden muss.<sup>43</sup>

Um die Gestalt des grundgesetzlichen Bundesstaates skizzieren zu können, stellt sich daher die Frage, welche Verfassungsnormen einen bundesstaatlichen Bezug aufweisen. Bei der Betrachtung des grundgesetzlichen Normenbestandes fällt zunächst auf, dass dem Bundesstaat kein eigener Abschnitt<sup>44</sup> im Verfassungstext zugesprochen wird, sondern sich seine Gestalt im System der Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensregelungen<sup>45</sup> formiert. Die Normen der Kompetenzzuweisung nehmen dabei eine strenge Verteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern vor, namentlich in den Bereichen der Gesetzgebung (Artt. 70 ff. GG), der Verwaltung (Artt. 83 ff. GG), der Rechtsprechung (Artt. 92 ff. GG), des Finanzwesens (Artt. 104a ff. GG) und der auswärtigen Beziehungen (Art. 32 GG).<sup>46</sup> Daneben wird der grundgesetzliche Bundesstaat auch durch die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG, die Kollisionsnorm des Art. 31 GG und die Bund und Ländern zugewiesenen gegenseitigen Einflussrechte näher gestaltet. So können die Länder insbesondere über den Bundesrat auf den Bund einwirken, während dem Bund etwa der in Art. 37 GG normierte Bundeszwang oder die in den verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der Artt. 84 und 85 GG<sup>47</sup> enthaltenen Befugnisse zur Verfügung stehen.

Da die Normen der Bundesstaatsverfassung den gesamten Verfassungstext durchweben und insgesamt zu mehr als der Hälfte des Verfassungstextes einen – wenn auch zum Teil nur mittelbaren – Bezug aufweisen<sup>48</sup>, gibt das Grundgesetz den „Bau- und Funktionsplan“<sup>49</sup> des Bundesstaates vor. Gleichzeitig ist aber festzustellen, dass die speziellen bundesstaatlichen Regelungen des Grundgesetzes keinesfalls abschließend sind, sie die Gestalt des Bundesstaates also nicht in Gänze bestimmen.<sup>50</sup> Der Verfassung liegt damit ein of-

42 Bauer, in: Dreier, GG II, Art. 20 (B) Rn. 17; Vogel, in: HbdVerfR, § 22 Rn. 1.

43 BVerfGE 1, 14, 47 f.; Isensee, in: FS 50 Jahre BVerfG, S. 719, 730; Karpen/Rönn, JZ 1990, 579; Kimminich, in: HbdStR I 2, § 26 Rn. 36; Maunz, in HbdStR IV 2, § 94 Rn. 12; Šarčević, Bundesstaatsprinzip, S. 16.

44 Zippelius/Würtenberger, Staatsrecht, § 14 III., S. 131.

45 Isensee, in: HbdStR IV 2, § 98 Rn. 5.

46 Badura, Staatsrecht, D Rn. 70; Maunz, in: HbdStR IV 2, § 94 Rn. 2.

47 Bauer, in: Dreier, GG II, Art. 20 (B) Rn. 17; Vogel, in: HbdVerfR, § 22 Rn. 2.

48 Bauer, in: Dreier, GG II, Art. 20 (B) Rn. 17; Jestaedt, in: HbdStR II 3, § 29 Rn. 13; Schneider, in: Lebendige Verfassung, S. 91, 93; Zippelius/Würtenberger, Staatsrecht, § 14 III., S. 131.

49 Isensee, in: HbdStR IV 2, § 98 Rn. 6.

50 Ders., in: HbdStR IV 2, § 98 Rn. 9.

fener Bundesstaatsbegriff zugrunde.<sup>51</sup> Dies hat zur Folge, dass es sich bei dem Bundesstaat des Grundgesetzes um eine dynamische Erscheinung handelt und er neuen Aufgaben und Entwicklungen flexibel gegenübersteht.<sup>52</sup>

Ebenso wie der Begriff des Bundesstaates leitet sich auch das Bundesstaatsprinzip unmittelbar aus dem geschriebenen Verfassungstext ab. Der überwiegende Teil der deutschen Staatsrechtslehre<sup>53</sup> verankert die Grundlagen des bundesstaatlichen Prinzips dabei in Art. 20 Abs. 1 GG, zum Teil auch in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Zu dem gleichen Befund gelangt das Bundesverfassungsgericht, welches das Bundesstaatsprinzip jedoch zusätzlich in den Artt. 28 und 30 GG verortet sieht.<sup>54</sup>

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass der Bundesstaat dem Schutz der Unveränderlichkeitssperre des Art. 79 Abs. 3 GG unterliegt, er mithin zu den grundlegenden Staatsstrukturprinzipien des Grundgesetzes zählt. Wie weit der Bestandsschutz des Art. 79 Abs. 3 GG im Einzelnen reicht und somit die sachlichen Grenzen für die Verabschiedung verfassungsändernder Gesetze vorgibt, wird im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Föderalismusreformgesetzes I zu erörtern sein. Zunächst soll es bei der Feststellung bleiben, dass die Bundesstaatlichkeit Bestandteil der zentralen Grundentscheidungen der Verfassung ist und das Föderalismusreformgesetz I damit am Kernbestand der Verfassungsordnung des Grundgesetzes anknüpft.

51 In diesem Sinne etwa Šarčević, Bundesstaatsprinzip, S. 35, der zugleich darauf hinweist, dass lediglich eine Beschreibung, nicht aber eine Begriffsbestimmung bezüglich des Bundesstaates vorgenommen werden kann.

52 Benz, Föderalismus als dynamisches System, S. 11; Laufer/Münch, Das föderative System, S. 20; Scheuner, DÖV 1962, 641, 647; zurückhaltender Isensee, in: FS 50 Jahre BVerfG, S. 719, 724 f.; Ossenbühl, in: Föderalismus und Regionalismus, S. 117, 157.

53 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 20 Abs. 4 Rn. 14; Isensee, AöR 115 (1990), 248, 250; Kimmich, in: HbdStR I 2, § 26 Rn. 36; Maurer, Staatsrecht I, § 10 Rn. 12; Schwacke/Schmidt, Staatsrecht, S. 126; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20 Abs. 1 Rn. 20; Stern, Staatsrecht I, § 19 II.4., S. 660; Vogel, in: HbdVerfR, § 22 Rn. 1; gänzlich anderer Ansicht ist dagegen Šarčević, Bundesstaatsprinzip, S. 131, 266, der das Bundesstaatsprinzip im ungeschriebenen Verfassungsrecht verortet sieht, vgl. dazu sogleich auch die Ausführungen unter Punkt A.II.d.(1) dieses Kapitels.

54 BVerfGE 1, 14, 34; vgl. aber insbesondere die Anmerkungen in BVerfGE 87, 181, 196, worin das Gericht ausführt, dass das bundesstaatliche Prinzip „[...] in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegt, in Art. 79 Abs. 3 GG gegen Aufhebung und Aushöhlung durch verfassungsändernde Gesetze gesichert und in anderen Bestimmungen des Grundgesetzes näher ausgestaltet ist [...]“.

### b. Bundesstaatstheorie

Dem Grundgesetz liegt eine allgemeine Bundesstaatstheorie nicht zugrunde.<sup>55</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat eine solche Theorie bisher nicht entwickelt.<sup>56</sup> Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass einer allgemeinen Bundesstaatstheorie nur in begrenztem Maße ein dogmatischer Erkenntniswert zugesprochen wird.<sup>57</sup> Dennoch wurde im Zusammenhang mit einer grundgesetzlichen Bundesstaatstheorie über Jahrzehnte hinweg ausführlich diskutiert, ob die Verfassung von einem zweigliedrigen oder einem dreigliedrigen Bundesstaatsbegriff ausgeht. Zunächst hat sich das Bundesverfassungsgericht der vor allem von *Kelsen* und *Nawiasky* vertretenen dreigliedrigen Bundesstaatstheorie angeschlossen.<sup>58</sup> Später ist diese Frage jedoch nahezu einhellig zugunsten der Zweigliedrigkeitstheorie entschieden worden, sodass der Streitstand nunmehr als gegenstandslos betrachtet werden kann.<sup>59</sup> Daher ist nach heutigem Verständnis nicht mehr zwischen den Ländern als Gliedstaaten, dem Bund als Zentralstaat und der Bundesrepublik als Gesamtstaat zu differenzieren.<sup>60</sup> Vielmehr setzt sich der Bundesstaat aus den Ländern und dem Bund zusammen, wobei letzterer vor allem für die gesamtstaatlichen Interessen verantwortlich ist.<sup>61</sup>

### c. Legitimation des Bundesstaates

Aufgrund der egalisierenden Wirkung der sozialstaatlichen Strukturen des Grundgesetzes und der vielfach betonten unitarischen Tendenzen im bundesstaatlichen Gefüge des Grundgesetzes ist der Bundesstaat unter Rechtferti-

---

55 Bauer, Die Bundestreue, S. 262; Jestaedt, in: HbdStR II 3, § 29 Rn. 7; Šarčević, Bundesstaatsprinzip, S. 8.

56 Stern, Staatsrecht I, § 19 I.4., S. 652.

57 Bauer, in: Dreier, GG II, Art. 20 (B) Rn. 32; vgl. aber auch Jestaedt, in: HbdStR II 3, § 29 Rn. 7, der darauf hinweist, dass der Bundesstaat dennoch einer solchen Theorie bedürfe.

58 BVerfGE 6, 309, 340; Frowein, in: Rechtsentwicklung unter dem GG, S. 17, 28; Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 199 f.; Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, Bd. II/2, S. 203 f.

59 So die ganz herrschende Meinung, vgl. dazu insbesondere die Abwendung des Bundesverfassungsgerichts von der Dreigliedrigkeitslehre in BVerfGE 13, 54, 77 f.; siehe aber auch Bauer, in: Dreier, GG II, Art. 20 (B) Rn. 32; Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 20 Abs. 4 Rn. 62; Kersten, DÖV 1993, 896; Maunz, in: HbdStR IV 2, § 94 Rn. 2, 7; Rudolf, DÖV 1966, 73, 74; Scheuner, DÖV 1962, 641, 642; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20 Abs. 1 Rn. 28; Stern, Staatsrecht I, § 19 I.3.b.; Vogel, in: HbdVerfR, § 22 Rn. 25.

60 Maunz, in: HbdStR IV 2, § 94 Rn. 7; Stern, Staatsrecht I, § 19 I.3.a., S. 650.

61 BVerfGE 13, 54, 77; Vogel, in: HbdVerfR, § 22 Rn. 25.