

Grundkurs Öffentliches Recht I

Dienstag, den 4. Januar 2005

I. Gliederungen des Staates

Gestern habe ich Staat und Gesellschaft einander gegenüber gestellt, als jeweils kompakte Einheiten. Heute geht es mir darum, eine der beiden Größen, den Staat, zu gliedern. Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland ist die wichtigste, schon im Staatsnamen zum Ausdruck kommende Gliederung föderaler Natur. Bevor darauf eingegangen wird, möchte ich zwei weitere Gliederungen in Erinnerung rufen, die wir in der Vorlesung schon behandelt haben. Weiterhin sei in Erinnerung gerufen, dass Ausgangsgröße aller Gliederungen das deutsche Volk als Legitimationsquelle aller deutschen Staatsgewalt ist.

Die eine Gliederung dieser Staatsgewalt, die schon behandelt worden ist, richtet sich nach dem Gewaltenteilungsprinzip, das spiegelbildlich für den Bund und für jedes Bundesland gilt. Wir haben gesehen, dass Gewaltenteilung sowohl Staatsfunktionen, wie Rechtsetzung, als auch Staatsorgane, wie Bundestag und Bundesregierung, betrifft und dass Gewaltenteilung nicht starr verwirklicht ist, so dass der Bundestag zwar Hauptrechtsetzungsorgan, aber nicht alleiniges Rechtsetzungsorgan ist.

Eine weitere Gliederung der Staatsgewalt bezieht sich auf die Exekutive. Diese ist sowohl beim Bund als auch bei den Ländern die umfangreichste Staatsgewalt, die weiterer Gliederung bedarf und sowohl beim Bund als auch bei allen Ländern in die unmittelbare und die mittelbare Staatsverwaltung gegliedert wird. Unmittelbare Staatsverwaltung ist Verwaltung durch Behörden, die unmittelbar dem Bund oder einem Land als juristischen Personen zugerechnet werden. Mittelbare Staatsverwaltung ist Verwaltung durch Behörden, die unmittelbar einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts und, da Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen entweder solche des Bundes oder solche der Länder sind, mittelbar, durch die Körperschaft, Anstalt oder Stiftung vermittelt dem Bund oder den Ländern zuzurechnen sind. Der Sinn dieser Unterscheidung liegt darin, zwei Verwaltungstypen zu ermöglichen: die Ministerialverwaltung, die in der Gliederung von obersten, oberen, mittleren und unteren Behörden hierarchisch an die Regierung und damit an das Parlament als Volksvertretung zurückgebunden ist, und die Selbstverwaltung, die einem Kreis von Betroffenen (Gemeindebürgern, Univer-

sitätsmitgliedern, Sozialversicherten usw.) Selbstverwaltung ermöglicht. Der Sinn der Unterscheidung der mittelbaren von der unmittelbaren Staatsverwaltung liegt darin, Selbstverwaltung zu ermöglichen.

II. Das Bundesstaatsprinzip

Von den Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen, die Art. 20 I GG auflistet, ist das Bundesstaatsprinzip das juristisch ausgefeilteste. Art. 20 I – III GG steht insgesamt in einem Konkretisierungszusammenhang zu den übrigen Bestimmungen des Grundgesetzes. Die meisten konkretisierenden Regelungen des Grundgesetzes entfallen dabei auf das Bundesstaatsprinzip. Dies hängt damit zusammen, dass das Bundesstaatsrecht unter Verfassungsvorbehalt steht, d.h. dass die Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern nur im Grundgesetz geregelt sein können und nicht in einfachen Gesetzen, die entweder solche des Bundes oder solche der Länder sein müssen. Sie durch einfaches Bundesgesetz zu regeln, bedeutet eine Unterwerfung der Länder unter die Gesetzgebungsmacht des Bundes und steht im Widerspruch zur Eigenstaatlichkeit der Länder; eine Unterwerfung der Länder unter den Bund kann es nur geben, soweit die – gemeinsame – Verfassung des Bundes sie vorsieht.

Nach wie vor klassisch ist eine Definition, die Anschütz in dem Staatsrechtshandbuch von Anschütz und Thoma (Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, S. 295) gegeben hat: "Der Bundesstaat ist ein Gesamtstaat, körperschaftlich zusammengefügt aus einfachen Staaten, die einerseits ihm unterworfen, andererseits beteiligt sind bei der Bildung seines Willens." Diese Definition lässt sich dahin verkürzen, dass ein Bundesstaat ein Staatenstaat ist. Eine solche Konstruktion mutet beim ersten Hören nicht nur kompliziert, sondern sogar widersprüchlich an. Jeder Staat, so könnte man meinen, ist souverän. Souveränität aber bedeutet höchste, unabgeleitete Entscheidungsgewalt. Wenn es aber neben den Gliedstaaten noch einen Gesamtstaat gibt, bedeutet dies, dass jedenfalls die Gliedstaaten nicht souverän sein können. In der Anschützchen Definition kommt dies deutlich in der Formulierung zum Ausdruck, die einfachen Staaten, aus denen sich ein Bundesstaat zusammensetzt, seien dem Gesamtstaat unterworfen. Die Staatlichkeit von Bund und Ländern ist demnach nicht gleich. Souverän kann nur der Bund sein; die Länder sind ihm untergeordnet. Gleichwohl hält die ganz herrschende Meinung daran fest, dass in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur der Bund, sondern auch die Länder Staatsqualität haben. Dabei ist die Staatlichkeit der Länder von geringerer Qualität. Die Länder sind Gliedstaaten und als solche nicht souverän.

Wenn Bund und Länder Staaten sind, so kann ihr Zusammenwirken nicht durch Gesetz, egal ob dies ein Bundesgesetz oder ob dies Ländergesetze sind, geregelt werden. Denn ein Gesetz kann immer nur entweder vom Bund oder von den Ländern erlassen werden. Einseitige Regelungen wären aber mit dem Prinzip des mehr oder weniger gleichberechtigten Nebeneinanders von Bund und Ländern nicht vereinbar. Darum müssen die rechtlichen Beziehungen von Bund und Ländern im Grundgesetz geregelt werden. Dieses ist das gemeinsame rechtliche Dach, unter dem Bund und Länder zusammenfinden. Das Bundesstaatsrecht steht unter einem Verfassungsvorbehalt.

Bevor ich einen Überblick über die Regelungsbestandteile des Bundesstaatsrechts gebe, möchte ich etwas Anderes erörtern, was an den Anfang gehört. Dies ist die Frage nach dem Nutzen, nach der Legitimation des Bundesstaates. In einer Zeit, in der der Staat schlanker werden soll, bedarf es schon unter Kostengesichtspunkten besonderer Rechtfertigung, wenn zusätzlich zu dem Parlament und der Regierung auf Bundesebene 16 Landesparlamente und 16 Landesregierungen unterhalten werden. Zur Legitimation des Bundesstaates werden folgende Gesichtspunkte angeführt: größere Bürgernähe, Berücksichtigung regionaler Vielfalt, vertikale Gewaltenteilung, größere Transparenz der Staatsorganisation.

Der Bundesstaat gewährleistet mehr Bürgernähe und Subsidiarität, weil durch die Verteilung in die Fläche des Bundesgebietes die Staatsgewalt räumlich an die Bürger heranrückt und für diese ansprechbarer wird. In einem Bundesstaat finden regionale Besonderheiten in den Ländern eine institutionelle Form. Zwar ist vor der Wiedervereinigung Deutschlands darauf hingewiesen worden, dass mit den Ausnahmen Bayerns und der Hansestädte kein Bundesland über eine längere Tradition verfüge. Das, was früher fehlte, ist heute jedoch zum Teil nachgewachsen. Mit den neuen Bundesländern gibt es regionale Besonderheiten zuhauf, die es in einem Einheitsstaat schwerer hätten, zur Geltung zu kommen. Die bundesstaatliche Gliederung verstärkt drittens die Gewaltenteilung. Zu der Kompetenzverteilung zwischen der Legislative, der Exekutive und der Judikative kommt die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern hinzu. Diese Kompetenzverteilung bezeichnet man als vertikale Gewaltenteilung, vertikal, weil zwischen Bund und Ländern ein Über- Unterordnungsverhältnis besteht. Die klassische Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative ist dann eine horizontale Gewaltenteilung, weil diese drei Gewalten auf einer staatlichen Ebene angesiedelt sind. Eine bundesstaatliche Gliederung sorgt schließlich für eine größere Transparenz der Staatsorganisation, weil sie zu deren Verrechtlichung zwingt. Im Verhältnis zwischen den Ländern ist sogar etwas denkbar, was dem Staatlichen sonst eher fremd ist: Wettbewerb. So können die

Länder unterschiedliche Lösungen etwa bei der Frage der Schulorganisation entwickeln und nach einiger Zeit vergleichend Bilanz ziehen, welche Lösung die bessere ist.

Ein nicht zu vernachlässigendes Argument für die bundesstaatliche Organisation ist schließlich die Tradition. Seit Deutschland als Staat verfasst ist, also seit der Gründung des Norddeutschen Bundes im Jahr 1867, ist Deutschland überwiegend ein Bundesstaat gewesen. Dies gilt für das Kaiserreich, die Weimarer Republik und die Bundesrepublik Deutschland. Ausnahmen sind die beiden deutschen Diktaturen im letzten Jahrhundert: Das NS-Regime und die SED-Diktatur haben als eine der ersten jeweils von ihnen ergriffenen Maßnahmen den Föderalismus abgeschafft, weil Föderalismus vertikale Gewaltenteilung bedeutet und diese sowohl mit dem Führerprinzip der Nationalsozialisten als auch mit dem demokratischen Zentralismus der Kommunisten unvereinbar war.

Eine gewisse Bedrohung für den bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland stellt gegenwärtig die europäische Integration dar. Lange Zeit war Deutschland der einzige Bundesstaat in der Europäischen Union. Diese hat darum auf föderale Belange wenig Rücksicht genommen. Um dem entgegenzuwirken, haben die Länder dem Bund als Gegenleistung für ihre Zustimmung zum Maastrichter Vertrag die verfassungsrechtliche Absicherung ihrer innerstaatlichen Mitwirkung an der europäischen Willensbildung abgerungen, die insbesondere in Art. 23 GG niedergelegt ist.

III. Überblick über das Bundesstaatsrecht

Die Regelungen des Bundesstaatsrechts lassen sich um folgende Themenkomplexe gruppieren. (1) Gewährleistungen der Staatlichkeit von Bund und Ländern. Hier sind einschlägig Art. 20 I, Art. 30 und Art. 79 III GG. (2) Gewisse Einwirkungsbefugnisse des Bundes auf die Länder. Das drastischste Mittel ist hier der Bundeszwang. Gemäß Art. 37 I GG kann der Bund die notwendigen Maßnahmen, auch Zwangsmaßnahmen treffen, um ein Land zur Erfüllung seiner bundesrechtlichen Pflichten anzuhalten. Von diesem Mittel musste in der Bundesrepublik Deutschland noch nie Gebrauch gemacht werden. (3) Die Teilhabe der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates. Nach dem Grundgesetz vollzieht dies sich über den Bundesrat. Gemäß Art. 50 GG wirken die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung und an der Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. (4) Die Verfassungshoheit der Bundesländer. Da auch die Länder Staaten sind, haben sie, wie der Bund, eine Verfassung. Da Länder und Bund ein Ganzes bilden, müssen die Verfassungen von Bund

und Ländern aufeinander abgestimmt sein. Dies geschieht, indem Art. 28 I GG die Verfassungshoheit der Länder anerkennt und zugleich im Interesse einer gewissen Einheitlichkeit (Homogenität) Vorgaben für diese Verfassungen macht. (5) Die Kompetenzverteilung, die das Grundgesetz nach Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung vornimmt; die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen erfolgt nach Sachmaterien, die Verteilung der Verwaltungskompetenzen erfolgt grundsätzlich akzessorisch dazu; die Verteilung der Rechtsprechungskompetenzen erfolgt nach Instanzen. (6) Regeln über die Verteilung der gesamtstaatlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Einschlägig sind hier die Art. 106 und 107 GG. So steht das Aufkommen der Einkommensteuer, das ist die ertragreichste Steuer, dem Bund und den Ländern je zur Hälfte zu. (7) Ein rechtlicher Rahmen für die Kooperation des Bundes mit den Ländern und der Länder untereinander. Ein Beispiel für eine solche Kooperation ist das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF). Diese Fernsehanstalt beruht auf einem Vertrag, den die Bundesländer miteinander geschlossen haben. (8) Regeln über die Zuordnung von Bundesrecht und Landesrecht. Gemäß Art. 31 GG hat das Bundesrecht im Konfliktfall Vorrang. Darin kommt die Überordnung des Bundes über die Länder zum Ausdruck. Art. 31 GG kann bedeuten, dass eine Rechtsverordnung des Bundes der Verfassung eines Landes vorgeht. (9) Institutionen und Mechanismen zur Überwindung von Spannungen. Hier ist das Bundesverfassungsgericht zu nennen. Es entscheidet gemäß Art. 93 I Nr. 3 und 4 GG bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder und über andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern. Historisch betrachtet, stehen föderale Streitigkeiten am Anfang der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland, nicht die Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung von Grundrechten.

IV. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern

Der juristisch wichtigste Regelungskomplex des Bundesstaatsrechts ist die Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Das Grundgesetz erhebt den Anspruch, alle staatlichen Aufgaben und Befugnisse lückenlos entweder dem Bund oder den Ländern zuzuweisen. Es geht dabei von dem Grundsatz der Zuständigkeit der Länder aus. Eine Zuständigkeit des Bundes besteht nur, soweit diese sich aus dem Grundgesetz ergibt. Dieser Grundsatz ist in Art. 30 GG niedergelegt: Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Der Doppelung „Aufgaben und Befugnisse“ kommt dabei keine Bedeutung zu außer der, deutlich zu machen, dass wirklich die gesamte Staatstätigkeit ohne Ausnahme den Ländern zusteht, soweit das Grundgesetz keine Ausnahme zugunsten des Bundes macht. Die

Grundnorm des Art. 30 GG wird im weiteren Verlauf des Grundgesetzes durch zahlreiche Regelungen konkretisiert. Insbesondere gibt es zahlreiche Regelungen, die im Sinne des Art. 30 GG eine "andere Regelung" treffen oder zulassen. Das Grundgesetz orientiert sich dabei am Gewaltenteilungsschema.

In Art. 70 bis 75 GG wird die Gesetzgebungszuständigkeit auf den Bund und auf die Länder aufgeteilt. Art. 70 I GG greift als Grundnorm den Grundsatz des Art. 30 GG wieder auf; das Folgende ist rechtstechnisch Ausnahme zu diesem Grundsatz. Entsprechend verfahren die Art. 83 ff. GG für die Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltung und die Art. 92 ff. GG für die Zuständigkeiten im Bereich der Rechtsprechung. Hinzu kommen die Art. 104a ff. GG, die eine Zuständigkeitsaufteilung im Finanzwesen bewirken, und Art. 32 GG, der die Bundes- und die Landeskompetenzen bei der Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten festlegt. Ich will zu jedem dieser Bereiche einige einleitende Bemerkungen machen.

1. Die Gesetzgebungskompetenzen

Die Lektüre des Art. 70 I GG könnte den Eindruck vermitteln, dass im Bereich der Gesetzgebung das Schwergewicht bei den Ländern liegt und dass der Bund auf Ausnahmen beschränkt ist. Ein Blick in die Kompetenzkataloge zugunsten des Bundes in den Art. 73 bis 75a GG zeigt jedoch rasch, dass die Realität genau umgekehrt ist. Diese Kataloge weisen die Mehrheit möglicher Gesetzgebungsmaterien dem Bund zu. Dies gilt vor allem für Art. 74 I mit seinen 26 Ziffern. Für die Länder bleibt wenig übrig. Materien, bei denen die Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern liegt, sind Schule, Rundfunk, mit Einschränkungen Hochschule, darüber hinaus das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, das Bauordnungsrecht und das Kommunalrecht. Das Gros der Gesetzgebungsbefugnisse liegt jedoch beim Bund. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit sind das Wirtschaftsrecht, das Steuerrecht, das Privatrecht oder das Sozialrecht ganz überwiegend Sache des Bundes und sind von diesem zum Teil an die Europäische Union weitergegeben worden. Den Ländern bleiben kulturelle Angelegenheiten und Teile der Gefahrenabwehr und der Verwaltungsorganisation.

2. Die Verwaltungskompetenzen

Auch die Regelung über die Verwaltungskompetenzen beginnt mit einer Generalklausel. Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Anders als bei Art. 70 I GG wird hier das Regel-Ausnahme-Verhältnis aber nicht durch nachfolgende Bestimmungen in sein Gegenteil verkehrt. Die Bundesgesetze werden in der Tat überwiegend von den Ländern als eigene Angelegenheiten ausgeführt. Darüber hinaus führen die Länder ihre eigenen Gesetze aus; dies ergibt sich aus Art. 30 GG. Die Arbeitsteilung zwischen dem Bund und den Ländern kann man deshalb ganz grob wie folgt beschreiben: Der Bund hat ein Schwergewicht im Bereich der Gesetzgebung; die Länder haben ein Schwergewicht im Bereich der Verwaltung.

3. Die Rechtsprechung

Die Aufteilung der rechtsprechenden Gewalt zwischen dem Bund und den Ländern richtet sich hauptsächlich nach den Instanzenzügen. Einschlägig ist Art. 95 I GG. Dort wird unterschieden zwischen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Arbeitsgerichtsbarkeit, der Verwaltungs-, der Sozial- und der Finanzgerichtsbarkeit. Die ordentliche Gerichtsbarkeit ist zuständig für Zivil- und Strafsachen. In dieser Gerichtsbarkeit ist der überwiegend in Karlsruhe ansässige Bundesgerichtshof das Bundesgericht. Alle anderen Gerichte, die zu dieser Gerichtsbarkeit gehören, sind Gerichte der Länder. Das Kammergericht, das Landgericht Berlin oder das hier örtlich zuständige Amtsgericht Schöneberg sowie 11 weitere Amtsgerichte in Berlin sind darum Gerichte des Landes Berlin. Nur der Bundesgerichtshof ist ein Gericht des Bundes. Entsprechend in den anderen Gerichtsbarkeiten: Bei der Arbeitsgerichtsbarkeit sind das eine Arbeitsgericht (1. Instanz) und das Landesarbeitsgericht (2. Instanz) Gerichte des Landes Berlin, das Bundesarbeitsgericht ist ein Gericht des Bundes, das seinen Sitz in Erfurt hat. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist zu unterscheiden zwischen dem Verwaltungsgericht Berlin und dem Oberverwaltungsgericht Berlin sowie dem Bundesverwaltungsgericht, das früher in Berlin ansässig war und jetzt nach Leipzig umzieht. Bei den Sozialgerichten ist zu unterscheiden zwischen dem Sozialgericht Berlin und dem Landessozialgericht sowie dem Bundessozialgericht in Kassel. Die Finanzgerichtsbarkeit schließlich ist nur zweistufig: auf das Finanzgericht Berlin folgt der Bundesfinanzhof in München. Darüber hinaus hat der Bund nach Art. 96 GG das Recht, weitere Bundesgerichte zu errichten, so die Wehrstrafgerichte und die Disziplinargerichte. Bei den Landesgerichten ist zu beachten, dass mehrere Bundesländer sich zur Bildung eines gemeinsamen Gerichts staatsvertraglich, d.h. mit Zustimmung der Landesparlamente, zusammenschließen können. So wird es ab 2007 ein gemeinsames Finanzgericht für die Länder Berlin und

Brandenburg in Cottbus geben.

4. Das Finanzwesen

Im Finanzwesen gilt auf der Ausgabenseite das sogenannte **Konnexitätsprinzip** des Art. 104a I GG. Der Bund und die Länder tragen im Grundsatz gesondert die **Ausgaben**, die sich aus der Wahrnehmung ihrer **Aufgaben** ergeben. Das bedeutet, dass die **Kosten** des Vollzugs von Bundesgesetzen überwiegend von den Ländern aufzubringen sind, weil der Vollzug der Bundesgesetze nach Art. 83 GG überwiegend Sache der Länder ist. Da etwa der Vollzug des Bundesimmissionsschutzgesetzes nach Art. 83 GG Sache der Länder ist, haben die Länder die damit verbundenen Kosten zu tragen, auch wenn das Gesetz vom Bund stammt. Die Finanzierungslast knüpft an die Verwaltungszuständigkeit. Die Anknüpfung an eine andere Zuständigkeit ist der Grund, warum man Art. 104a I GG Konnexitätsprinzip nennt. Die Regeln über die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern knüpfen daran an und sollen sicherstellen, dass beide die nötigen Gelder erhalten, um die ihnen nach Art. 104a GG obliegenden Finanzierungslasten zu bestreiten.

Auf der Einnahmenseite regeln Art. 105 und 108 GG die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit speziell für diesen Bereich. Darüber hinaus treffen die Art. 106 – 107 GG Regelungen über die Ertragshoheit.

5. Die auswärtigen Angelegenheiten

Die auswärtigen Angelegenheiten sind naturgemäß Sache des Bundes. Denn es besteht allseits ein Interesse daran, dass die Bundesrepublik nach außen mit einer Stimme spricht. Demgemäß ordnet Art. 32 I GG an, dass die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist. Doch auch hier gibt es Ausnahmen. Soweit nämlich die Länder innerstaatlich für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Verträge mit auswärtigen Staaten schließen. Beispiele hierfür finden sich bei den Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche, für deren Regelung überwiegend die Länder zuständig sind. Hinsichtlich der katholischen Kirche, die Völkerrechtssubjekt ist, erfolgt die Regelung dann durch völkerrechtlichen Vertrag, für dessen Abschluss ausnahmsweise die Länder zuständig sind.

V. Die Eigenstaatlichkeit der Länder

Bevor ich näher auf die nun im Überblick dargestellten Regelungen über die Kompetenzvertei-

lung eingehe, kehre ich noch einmal zu dem Ausgangspunkt zurück, dass sowohl der Bund als auch die Länder Staaten seien. Diese These hat durch den Blick in die Kompetenzverteilungsregeln eine teilweise Bestätigung gefunden. Ein Staat ist, wie wir zu Anfang der Vorlesung definiert haben, eine Herrschaftsorganisation, die durch drei Elemente gekennzeichnet ist: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Die Kompetenzkataloge betreffen das dritte Element, die Staatsgewalt. Sie bewirken, dass sowohl der Bund als auch die Länder Anteil an der Staatsgewalt haben. In jeder der drei Gewalten, in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind der Bund und die Länder vertreten. Entsprechend verfügen die Länder über Verfassungsorgane wie der Bund, über Parlamente, in Berlin das Abgeordnetenhaus, über Regierungen, in Berlin den Senat, und über Verfassungsgerichte, in Berlin über das Landesverfassungsgericht. Hinsichtlich der Staatsgewalt ist die These, Bund und Länder seien Staaten damit bewiesen. Es bleiben das Staatsgebiet und das Staatsvolk. Um Staaten zu sein, müssten die Länder ein Gebiet und ein Volk haben.

1. Das Staatsgebiet der Länder

Hinsichtlich des Staatsgebietes ergeben sich Zweifel aus Art. 29 GG. Zwar haben die Länder ein bestimmtes Gebiet. Darüber kann aber nach Maßgabe der Regelungen über die Neugliederung des Bundesgebietes verfügt werden. Der Bundesstaat des Grundgesetzes ist ein labiler Bundesstaat, was bedeutet, dass der territoriale Zuschnitt einzelner Bundesländer geändert, ja sogar deren Existenz aufgehoben werden kann. Dies ist ein schwerer Eingriff, der Zweifel an der Staatsqualität der Länder aufkommen lässt.

Die Grundgedanken dieser Eingriffsermächtigung stehen in Art. 29 I GG. Das Bundesgebiet kann, nicht muss, neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Man geht davon aus, dass dies eine Mindesteinwohnerzahl von 5 Millionen voraussetzt; dieses Kriterium wird von 11 der 16 Bundesländer nicht erfüllt (Ausnahmen: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). Andererseits sollen bei der Gliederung des Bundesgebietes die landsmannschaftliche Verbundenheit und die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge berücksichtigt werden. Dies schließt es aus, auf dem Reißbrett Bundesländer nach Gesichtspunkten ökonomischer Zweckmäßigkeit zu konzipieren.

Der textliche Umfang der Neugliederungsermächtigung steht in einem umgekehrten Verhältnis zu ihrer praktischen Bedeutung. Sieht man von Korrekturen des Grenzverlaufs zwischen den

Bundesländern ab, ist es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie zu einer Neugliederung auf der Grundlage von Art. 29 GG gekommen. Dabei wurde viel hierüber diskutiert. Gutachten, die man angefertigt hat, kommen zu dem Ergebnis, dass ein Neugliederungsbedarf dort besteht, wo Ballungsräume durch Landesgrenzen zerschnitten werden. Das betrifft die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg im Hinblick auf ihr Umland. Das betrifft das Rhein-Main-Gebiet; so liegen frühere Stadtteile der rheinland-pfälzischen Landeshauptstadt Mainz rechts des Rheins und damit heute in Hessen. Das betrifft weiter den Rhein-Neckar-Raum. Nach der Wiedervereinigung ist der Raum Leipzig / Halle hinzugekommen. Schließlich stellt sich in bezug auf das Saarland die Frage, ob es lebensfähig ist; das Saarland ist kein historisch gewachsenes Gebilde, sondern das Produkt französischer Besatzungspolitik nach den beiden Weltkriegen.

Für eine Neugliederung sprechen beachtliche Gründe. Gleichwohl sind die Beharrungskräfte stärker. Selbst die Gründung des Landes Baden-Württemberg, die sich im Nachhinein als sehr sinnvoll erwiesen hat, war eine Zangengeburt, die auf der Grundlage einer Sonderregelung, Art. 118 GG, zustande gekommen ist. Die mit ihr überwundene Aufgliederung in die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern entsprach ausschließlich dem Wunsch der US-amerikanischen Besatzungsmacht, die heutige Autobahn A 8 vollständig in ihrer Besatzungszone zu haben. Für die Gründung eines Landes Berlin-Brandenburg enthält Art. 118a GG eine besondere Ermächtigung. Ein Versuch, davon Gebrauch zu machen, ist gescheitert. Es bleibt abzuwarten, ob künftigen Versuchen mehr Erfolg beschieden ist. Art. 118a GG ist durch die gescheiterte Volksabstimmung jedenfalls nicht verbraucht.

Im Ergebnis ist feststellen, dass Art. 29 GG die Staatlichkeit der Länder nicht in Frage stellt, weil von dieser Vorschrift noch nie Gebrauch gemacht worden ist und die verfahrensmäßigen Anforderungen so hoch sind, dass die vorhandenen Strukturen indirekt festgeschrieben werden.

2. Die Staatsangehörigkeit in den Ländern

Wenn die Länder Staaten sind, müssen sie auch Staatsangehörige haben. Dies ist in der Tat so. So wird Berliner Staatsangehöriger, wer deutscher Staatsangehöriger ist und seit mindestens drei Monate in Berlin seinen Wohnsitz hat. Diese Staatsangehörigkeit wird aber nicht in einem Dokument festgehalten. Von ihr hängen mit Ausnahme des Wahlrechts keine weiteren Rechte oder Pflichten ab. Dem stände Art. 33 I GG entgegen, wonach jeder Deutsche in jedem Land

die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten hat. Differenzierungen nach Landesstaatsangehörigkeit sind unzulässig. Das personelle Substrat der Landesstaatlichkeit ist darum schwach ausgeprägt. An der Staatsangehörigkeit zeigt sich, dass die Länder zwar Staaten sind, dass ihre Staatlichkeit aber schwächer ist als die des Bundes.

3. Zusammenfassung

Im Ergebnis gibt es in Deutschland 17 Staatsangehörigkeiten und 17 Staaten: den Bund mit seiner Staatsangehörigkeit und die 16 Bundesländer. Aus der Sicht der Bevölkerung in der ehemaligen DDR sind die Dinge noch etwas komplizierter. Vor dem Beitritt am 3. Oktober 1990 hatte jeder Bürger der DDR aus westdeutscher Sicht zwei Staatsangehörigkeiten: die DDR-Staatsbürgerschaft und die deutsche Staatsangehörigkeit. Seit dem Beitritt sind es ebenfalls zwei: die deutsche Staatsangehörigkeit und die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Bundeslandes, also etwa Brandenburgs.

Man könnte die Dinge noch etwas komplizierter machen, indem man einer Mindermeinung folgt. Dies ist die Lehre vom dreigliedrigen Bundesstaat. Diese in den 50er Jahren sogar vom BVerfG vertretene Lehre besagt, dass in einem Bundesstaat drei Ebenen der Staatlichkeit unterschieden werden müssen: der Gesamtstaat, der Oberstaat und die Gliedstaaten. Gesamtstaat sei die Bundesrepublik Deutschland, Oberstaat sei der Bund, Gliedstaaten seien die Bundesländer. Zwischen dem Gesamtstaat und dem Oberstaat zu unterscheiden, ist jedoch kaum möglich. So überzeugt es nicht, wenn gesagt wird, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht seien Organe des Gesamtstaates, Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat seien dagegen Organe des Oberstaates. Die herrschende Meinung geht davon aus, dass Gesamt- und Oberstaat identisch seien. Sie gelangt damit zu einem zweigliedrigen Bundesstaatsbegriff, der zwischen dem Gesamtstaat (=Oberstaat) und den Gliedstaaten unterscheidet, in Deutschland zwischen dem Bund und den Ländern. Zwar kann man sagen, dass erst Bund und Länder zusammen die Bundesrepublik Deutschland ergeben. Doch bedeutet dies nicht, dass die Bundesrepublik Deutschland eine vom Bund zu unterscheidende Rechtspersönlichkeit wäre.