

Kompetenzverteilung von Bund und Ländern nach dem Grundgesetz

Prof. Dr. sc. JOACHIM MISSELWITZ,

Hochschule für Recht und Verwaltung, Potsdam

Die traditionell geprägte deutsche Variante des modernen Föderalismus steht gegenwärtig vor neuen Herausforderungen, die sich vor allem aus dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland, aber auch aus dem davon ausgehenden Einfluß auf die europäische Einigung ergeben.

Die innenpolitische Komponente stand vor der Wende im Herbst 1989, also noch vor Jahresfrist, kaum ernsthaft zur Diskussion. Neben der Durchsetzung freier Wahlen wurde die Neugründung der 1952 zerschlagenen - weil zur Durchsetzung diktatorischer Parteiherrschaft völlig ungeeigneten - Länder zu einer der wichtigsten Forderungen auf dem Wege zur rechtsstaatlichen Einheit.

Die Bildung von Ländern entsprach nicht nur dem emotional deutlich ausgeprägten Wunsch der großen Mehrheit der Bürger im östlichen Teil Deutschlands, sondern war aus verfassungsrechtlicher Sicht zugleich eine unverzichtbare Voraussetzung für die Vereinigung beider Teile Deutschlands im Rahmen eines demokratischen Bundesstaates. Die Überwindung der alten parteibürokratischen, hierarchischen Herrschaftsstrukturen verlangte die Schaffung selbständiger Länder.¹

Der künftig deutsche Bundesstaat wird noch deutlicher als bisher die Eigenstaatlichkeit der Länder, ihre nicht vom Bund abgeleiteten, sondern von ihm nur anerkannten Hoheitsrechte zur Geltung zu bringen haben. Unter Berücksichtigung anzustrebender Grundgesetzänderungen² verfügt der Föderalismus in Deutschland über eine gesunde, insgesamt tragfähige Grundlage und ist hinreichend stabil, die noch bevorstehenden Bewährungsproben erfolgreich zu bestehen.

Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 23 GG erfolgte, vertraglich gesichert, als Vereinigung der neukonstituierten fünf Länder mit den bisherigen elf Bundesländern. In Kontinuität mit der Entwicklung deutscher Staatlichkeit, die mit dem Föderalismus als einem permanent anpassungs- und wandlungsfähigen Strukturprinzip der Verfassung untrennbar verbunden ist, besteht der „gesamtdeutsche“ Bundesstaat nunmehr aus sechzehn gleichberechtigten Gliedstaaten mit je eigener, wenn auch gegenständlich beschränkter Staatsqualität. Das Grundgesetz³ fixiert die verbindliche Verfassungsordnung für die Bundesrepublik Deutschland. Alle Gliedstaaten sind an die damit vorgegebene Rechtsordnung gebunden und an ihrer aktiven Verwirklichung beteiligt.

Bundesstaatsprinzip und komplementäres Prinzip des Föderalismus

Neben der Entscheidung für die parlamentarische Demokratie bildet die Verankerung des Bundesstaatsprinzips ein wesentliches Merkmal des grundgesetzlichen Verfassungsgefüges. Art. 20 Abs. 1 GG normiert, daß die Bundesrepublik ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Dieser Verfassungsartikel unterliegt der besonderen Bestands- und Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3, d.h., unter der Herrschaft des Grundgesetzes kann auch eine Zweidrittel-Mehrheit des Bundestages und des Bundesrates die Gliederung des Bundes in Länder sowie die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Bundespolitik nicht aufheben. Ein solches Unterfangen wäre verfassungswidrig, jeder darauf abzielende Gesetzgebungsakt von Anfang an nichtig.

Als ein wichtiges Element der vertikalen Gewalten- und Funktionsteilung gewährleistet das komplementäre Prinzip des Föderalismus durch die ihm eigene Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene Entscheidungszentren der Bundes- und Landesebene eine breite demokratische Willensbildung, eine bessere Durchschaubarkeit staatlichen Handelns und die Erschließung sowie Umsetzung vielfältiger Alternativen. Es schützt vor einseitiger Machtkonzentration und ist in seiner verfassungskonkreten Ausgestaltung geeignet, einem Machtmißbrauch von vornherein vorzubeugen. In seiner Verflechtung mit gleichrangigen anderen Verfassungsprinzipien steht der bundesdeutsche Föderalismus theoretisch

wie praktisch in einem völligen Gegensatz zum überstrapazierten „demokratischen Zentralismus“ vergangener DDR-Praxis.

Die mit Art. 20 Abs. 2 GG erfolgte organisatorische und funktionale Trennung der vom Volke ausgehenden staatlichen Gewalt in Gesetzgebung, Vollzug der Gesetze und Rechtsprechung sowie ihre Bindung an die rechtsstaatliche Ordnung (Abs. 3 des genannten Artikels) gewährleistet nicht nur die Verteilung von politischer Macht und Verantwortung, sondern sichert substantiell auch die wirksame Kontrolle der Machtträger. Sie zielt darauf ab, daß staatliche Entscheidungen möglichst sachgemäß, rechtzeitig und in feststehenden Verfahren von den Staatsorganen in Bund und Ländern getroffen werden, die dafür nach ihrer Funktion, Organisation und Arbeitsweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Diese Kompetenzverteilung erfolgt mit der Autorität der Verfassung. Sie steht damit, soweit das Grundgesetz nicht selbst im Einzelfall etwas anderes vorsieht oder zuläßt, nicht zur Disposition des Gesetzgebers oder gar der Exekutive.

Ausgestaltung des Föderalismus im Grundgesetz

Ausgehend vom „Schlüsselartikel“ 20 GG, der die Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung beinhaltet, gestaltet die Bundesverfassung das Prinzip des Föderalismus in einer Reihe weiterer Artikel differenziert aus. Dazu gehört — in der Abfolge des Grundgesetzes - Art. 28 GG, der die sog. Homogenitätsklausel und die Bundesgarantie für die Landesverfassungen enthält. Die enge Verknüpfung von Zentralstaat und Gliedstaaten setzt in einem Bundesstaat (im Unterschied zu einer Konföderation) eine annähernde Gleichartigkeit mindestens in den politischen Grundstrukturen (Parteiensystem, Eigentumsstrukturen, Wirtschaftsordnung, repräsentative Demokratie, Gewaltenteilung etc.) voraus.

Nach Art. 28 Abs. 1 GG muß die „verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ im Verständnis des Grundgesetzes entsprechen. Für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurden diese Voraussetzungen, auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen in den beiden Staatsverträgen, durch das Ländereinführungsgesetz sowie durch die Ausarbeitung und Annahme entsprechender Länderverfassungen erst geschaffen.

Von der generalklauselartigen Anerkennung eigener Länderzuständigkeit des Art. 30 GG - die noch ausführliche Darstellung erfährt - ist der postulierte Vorrang des Bundesrechts, formuliert in Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht), nicht zu trennen. Zur Einhaltung des ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes „von der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder zu bundesstaatlichem Verhalten“ (Bundestreue), der „das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern sowie ... zwischen den Gliedern“ beherrscht⁴, stellt Art. 37 GG mit dem Institut des Bundeszwangs, im besonders

- 1 Inwieweit es unter dem ständigen Zeitdruck und dem Ausmaß der überkommenen wirtschaftlichen Misere gelungen ist, die historische Chance für einen allseitigen, überzeugenden Neuanfang in den fünf beigetretenen Bundesländern zu nutzen, muß sich noch erweisen. Die gründlichere Vorbereitung einer optimalen Variante, z.B. einer zukunftsorientierten Territorialstruktur, auf deren Grundlage eine bessere Bewältigung der anstehenden vielfältigen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen u.a. Aufgaben möglich gewesen wäre, hätte mehr Zeit und die Zurückstellung vordergründiger Interessen erfordert.
- 2 Zur Disposition stehen hier die Art. 24 Abs. 1 (Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen), Art. 32 (Mitwirkung der Länder bei Abschluß und bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge), Art. 72 (Überprüfung des Gesetzgebungskompetenzkatalogs, einschließlich der Fristverlängerungen - Art. 76 und 77), Art. 91 a (Gemeinschaftsaufgaben und ihre Finanzierung) sowie Art. 104 a Abs. 3 GG (Gesetzgebungskompetenz und finanzielle Belastung). Entsprechende Anregungen finden sich bereits in den Vorschlägen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages (BT-Dr. 7/5924, S. 255 ff.). Sie wurden durch Gremien des Bundesrates erneut aufgegriffen und aktuell erweitert.
- 3 GG i.d.F. vom 21.12.1983, BGBl. I S. 1481.
- 4 BVerfGE 1, 315; 12, 255.