

erschweren Fall mit dem „Inneren Notstand“ (Art. 91 GG), die erforderlichen Handhaben zur Verfügung.

Abgesehen von den außenpolitischen Beziehungen, bei denen sich die Souveränitätsrechte beim Bund konzentrieren (partielle Ausnahmen bestätigen nur diese Regel), findet die notwendige Beschränkung der Souveränität der Gliedstaaten markanten Ausdruck darin, daß den Ländern ein Austrittsrecht aus dem Bund nicht zusteht. Ein Bundesland kann sich in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz weder durch eine qualifizierte Mehrheit des Landesparlaments noch in der Form eines Volksentscheids gegen die staatliche Einheit aussprechen oder - in welcher Form auch immer - seine Lostrennung von der Bundesrepublik betreiben.

Ein Sezessionsrecht ist der Bundesrepublik, wie den weitaus meisten modernen Staaten, fremd und bleibt von Verfassungen wegen ausgeschlossen. Die Länder haben in Parenthese dazu auch keinen eigenen, gegen den Bund gerichteten Anspruch auf Neugliederung des Bundesgebietes. Für Bundesgesetze zur territorialen Neuabgrenzung von Bundesländern bedarf es nach Art. 29 GG der Anhörung der betroffenen Länder, aber nicht der Zustimmung des Bundesrates. Anstelle seiner Zustimmung tritt eine Bestätigung durch Volksentscheid in den betroffenen Ländern. Daraus geht z.B. hervor, daß die bundesstaatliche Einheit einen hohen Rang unter den verfassungsrechtlichen Gütern und Werten einnimmt. Das Prinzip der Bundesstaatlichkeit konkurriert und überlagert auch unter diesem Aspekt, d.h. im Interesse der Stabilität des Gesamtstaates und seiner Teile, das Prinzip der demokratischen Selbstentscheidung der Landesvölker.

Weitere verfassungsrechtliche Normen betreffen die Stellung des Bundesrates, durch den die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes in unterschiedlicher Weise mitwirken (Art. 50 bis 53 GG).

Eigene Verfassungsabschnitte sind der Aufteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern (Abschn. VII), der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder (Abschn. VIII) und den Gemeinschaftsaufgaben (Abschn. VIII a), der Aufteilung der rechtsprechenden Gewalt auf Bundes- und Landesgerichte (Abschn. IX) sowie der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Abschn. X) gewidmet.

Aufgabenverteilung nach staatlichen Funktionen und bestimmten Materien

Eine sachlich überzeugend begründete und rechtsverbindlich festgelegte Aufgabenverteilung und Aufgabenverflechtung sind unabdingbare Voraussetzung, wenn politisch-staatliches Handeln in der bundesstaatlichen Ordnung nicht zu einem unproduktiven Gegeneinander oder Nebeneinander, sondern zu einem produktiven Miteinander führen soll. Dafür lassen sich unter methodisch-systematischen Gesichtspunkten verschiedene Verteilungsprinzipien finden. Die Vorgehensweise des Grundgesetzes ist durch die Anwendung einer Kombination der Aufgabenverteilung nach staatlichen Funktionen und nach bestimmten Materien geprägt. Es bestimmt aber auch für konkrete Bereiche, daß der Zentralstaat einen Teil und die Gliedstaaten einen anderen Teil derselben Aufgaben zu erledigen haben. Die gewählte Art der Verteilung von Zuständigkeiten ist eng damit verbunden, daß darüber hinaus den Ländern weitere Einflußmöglichkeiten auf die Bundespolitik eingeräumt sind.

Nach dem bereits erwähnten Art. 30 GG ist „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben“ Sache der Länder. Das gilt allerdings nur unter dem Vorbehalt, „soweit dieses Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zuläßt“. Geht man lediglich von der globalen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder aus, ergibt sich ein völlig unrealistisches Bild. Die Generalklausel des Art. 30 GG wurde durch das Grundgesetz selbst, durch die Verfassungspraxis und die Verfassungsrechtsprechung in einem erheblichen Maße umgekehrt. Tatsächlich enthält das Grundgesetz für alle wichtigen Bereiche staatlicher Tätigkeit detaillierte Zuständigkeitsnormen. Für die Anwendung der Generalklausel bleibt kaum Raum. Das gilt insbesondere für die Gesetzgebung, aber auch für die Verwaltung und Rechtsprechung.

Gesetzgebungskompetenzen in Bund und Ländern

Das absolute Schwergewicht der Gesetzgebung - im modernen Rechtsstaat eine der Grundfunktionen des Staates -, das bestätigt ein Blick auf die einschlägigen Grundgesetzartikel 70 bis 75, liegt beim Bund. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder beschränkt sich bescheiden auf einige Rand- und Restmaterialien.

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 71 und 73 GG), der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern (Art. 72, 74 und 74 a GG) sowie der Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung des Bundes (Art. 75, 91 a und 109 Abs. 3 GG).

Die Gegenstände, die der *ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes* vorbehalten sind, ergeben sich aus dem 11-Punkte-Katalog des Art. 73 GG. Er umfaßt u.a. die auswärtigen Angelegenheiten, das gesamte Währungs- und Geldsystem, die Bundesbahn, den Luftverkehr, das Post- und Fernmeldewesen, die Verteidigung, den Zivildienst, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung sowie den Verfassungsschutz. In diesen Bereichen haben die Länder prinzipiell keine Befugnis, gesetzgeberisch tätig zu werden. Ausnahmsweise können sie aber durch Bundesgesetz dazu ermächtigt werden.

Im Rahmen der *konkurrierenden Gesetzgebung* - darunter fällt das Zivil- und Strafrecht, das Gerichtsverfassungsrecht, das Vereins- und Versammlungsrecht, das Recht der Wirtschaft, das Arbeitsrecht (Art. 74 GG zählt 24 Positionen auf) - sind die Länder nur subsidiär, d.h. solange und soweit der Bund keine Gesetze erläßt, zuständig. Nimmt der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nachträglich wahr, treten die bisherigen Landesgesetze außer Kraft.

Die Bundeszuständigkeit im Fall der konkurrierenden Gesetzgebung hat ein „Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung“ (Art. 72 Abs. 2 GG), das im gerichtlich nicht nachprüfbar Ermessen des Bundesgesetzgebers steht, zur Voraussetzung. Insofern ist das Nebeneinander von Bundes- und Landeskompetenzen überholt und hinter den nahezu ausschließlichen Vorrang des Bundes zurückgetreten.

Im Zusammenhang mit der angleichenden Übernahme der Rechtsordnung der Bundesrepublik durch die fünf neuen Bundesländer wurde gelegentlich angeregt, einen Teil der Regelungsmaterie, der unter die konkurrierende Gesetzgebung fällt, z.B. das Fürsorgerecht, das Grundstücksverkehrsrecht, das Pacht- und Mietrecht, das Straßenverkehrsrecht und das Umweltrecht, zeitweilig der Gesetzgebung der beitretenden Länder zu überlassen. Der Einigungsvertrag hat einem solchen Anliegen nicht entsprochen und auf Ausnahmen bzw. befristete Freistellungen der neuen Bundesländer aus grundsätzlichen Erwägungen verzichtet.

Für die *Rahmengesetzgebung des Bundes* (Art. 75 GG) gilt das gleiche wie für die konkurrierende Gesetzgebung. Der Bund ist dabei auf Regelungen verwiesen, die der Ausfüllung durch die Länder zugänglich und bedürftig sind. Der Bund hat u.a. die Kompetenz, Rahmenvorschriften oder allgemeine Grundsätze für die Regelung der Rechtsverhältnisse aller im öffentlichen Dienst der Länder und Kommunen stehenden Personen, für das Hochschulwesen, zur Förderung des Mittelstandes, der Presse und des Films, des Naturschutzes und der Raumordnung zu erlassen. Davon hat der Bundesgesetzgeber reichlich Gebrauch gemacht.

Die Grundsatzgesetzgebung erstreckt sich auf das Haushaltsrecht, die Haushaltswirtschaft und die mittelfristige Finanzplanung. Durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz können dazu für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze aufgestellt werden (Art. 109 GG). Der Vollständigkeit wegen sei noch auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die sog. Gemeinschaftsaufgaben, darunter fällt der Aus- und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, verwiesen.⁵

Im Vergleich zu den umfassenden und breitgefächerten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes steht den Ländern nur in wenigen

⁵ Auf die von der Rechtsprechung entwickelten „ungeschriebenen“ Bundesgesetzgebungskompetenzen kraft Sachzusammenhangs bzw. wie sie sich aus der Natur der Sache ergeben können, sei wenigstens aufmerksam gemacht.