

## ***C. Das Bundesstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG***

Die Bundesrepublik Deutschland ist gem. Art. 20 Abs. 1 GG als Bundesstaat konzipiert. Dies bedeutet, es gibt nicht nur einen (zentralistischen) Einheitsstaat (z.B. Frankreich, Polen, Italien, Ungarn), sondern neben dem Gesamtstaat, dem Bund, existieren auch noch Gliedstaaten, die Länder.

### **I. Grundlagen des Bundesstaatsprinzips**

#### **1. Historischer und verfassungsrechtlicher Hintergrund**

##### **a) Verfassungsrechtlicher Hintergrund**

Art. 20 Abs. 1 GG normiert das sog. Bundesstaatsprinzip: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

Dies bedeutet, dass dem Bund die Länder als eigene Staaten gegenüberstehen; sie üben eigene Staatsgewalt aus und sind Träger von Hoheitsrechten des Staates.

Dies folgt u.a. aus dem zweiten Satz der Präambel des Grundgesetzes: „Die Deutschen in den Ländern... haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“ Die Länder werden hier konkret als Träger von Staatsgewalt angesprochen; der Bund ist hingegen nur über den Begriff „Deutsches Volk“ genannt.

**Wichtig:** Für jede staatliche Aufgabe gibt es eine Zuständigkeit. Es ist dann aber zu prüfen, ob entweder der Bund oder die Länder für diese Aufgabe zuständig sind!

##### **b) Historischer Hintergrund**

###### *aa) Entwicklung*

Deutschland ist niemals ein Zentralstaat gewesen. Der Deutsche König ist in der Regel das Oberhaupt und damit der „Anführer“ eines der Volksstämme! (später eines Hauses: Habsburger, Wittelsbacher, Luxemburger etc...) gewesen.

Dabei wurde der Deutsche König von den „Großen des Reiches“, nämlich den Anführern der Stämme gewählt (später: Kurfürsten). Mit der Zeit wurden aus Anführern der Stämme „Landesherrn“, d.h. Herren über ein Territorium. Diesen „Landesherrn“ muss der zukünftige König Rechte des Reiches abtreten, damit er ihre Unterstützung bei Wahlen erhielt (sog. „Wahlkapitulationen“). Damit verfiel die Zentralgewalt und die Landesherrn setzten sich durch.

*bb) Auswirkung auf die Verfassungen*

Diese Prägung als Zusammenschluss von Kleinstaaten wirkte sich auch auf die Verfassungen des Deutschen Reichs aus: Wesentliches Gesetzgebungsorgan des Reiches war der „Bundesrat“, in den Vertreter der Länder entsandt wurden, nicht hingegen der gewählte Reichstag. Auch in der Weimarer Republik existierten weiterhin Länder und der Bundesrat, auch wenn nun der Reichstag das wesentliche Gesetzgebungsorgan wurde.

*cc) Nationalsozialismus, Wiederaufbau und Wiedervereinigung*

Unter den Nationalsozialisten wurden die Länder aufgelöst. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ging jedoch von den alten Ländern der politische Wiederaufbau aus. Auch in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) wurden die dortigen Länder aufgelöst. Vor der Wiedervereinigung mit der Bundesrepublik wurden zunächst fünf neue Länder gegründet, die dann der Bundesrepublik und damit auch dem Grundgesetz beitraten.

**2. Die Allzuständigkeit der Länder, Art. 30 GG**a) Grundsatz, Art. 30 GG

Aufgrund der Geschichte Deutschlands als Zusammenschluss souveräner Staaten ist nach Art. 30 GG in der Bundesrepublik grundsätzlich nicht der Bund, sondern es sind die Länder „allzuständig“. Das bedeutet: Sie sind nach Art. 30 GG für jede staatliche Aufgabe zuständig, wenn nicht das Grundgesetz die Aufgabe dem Bund zuweist.

Art. 30 GG stellt die allgemeine Grundsatznorm für die Zuständigkeitsordnung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern dar. Die Vorschrift greift dann ein, wenn nicht eine Spezialregelung für den betreffenden Bereich existiert.

So sieht das Grundgesetz für alle drei Gewalten jeweils eine Konkretisierung der allgemeinen Grundregel des Art. 30 GG vor, die Teile der jeweiligen Kompetenzen dem Bund und Teile den Ländern zuschreibt. Es wird also nicht komplett eine Gewalt vom Bund oder den Ländern wahrgenommen, sondern es findet bei jeder einzelnen Gewalt eine Gewaltenverschränkung zwischen Bund und Ländern statt.

b) Spezialregelungen für die Legislative, Exekutive und Judikative, Art. 70 ff., Art. 83 ff., Art. 92 GG*aa) Art. 70 ff. GG – Die Legislative*

Im Bereich der Gesetzgebung sind stets die Länder nach Art. 70 Abs 1 GG zuständig, wenn das Grundgesetz nicht selbst dem Bund eine Kompetenz zuweist (Art. 71 ff. GG).

*bb) Art. 83 ff. GG – Die Exekutive*

Auch die Ausführung der Gesetze liegt gem. Art. 83 GG in der Hand der Länder, sofern das Grundgesetz nicht dem Bund die Ausführung zuweist (Art. 84 ff. GG).

cc) Art. 92 ff. GG – Die Judikative

Schließlich sind die Länder nach Art. 92 Hs. 2 GG für die Rechtsprechung verantwortlich, mit Ausnahme der im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und des Bundesverfassungsgerichts.

### 3. Die Länder als eigene Staaten in der Bundesrepublik Deutschland

Wie gezeigt üben die Länder Staatsgewalt aus und haben Staatsqualität. Dementsprechend verfügen sie auch über eine eigene Verfassung.

#### a) Überblick über die Vorgaben des Grundgesetzes für die Landesverfassungen: Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG

Das Grundgesetz geht davon aus, dass – so Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG – alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht („Volkssouveränität“). Dies stellt eine Richtlinie für den Inhalt der Verfassung der Länder da: Auch sie müssen demokratisch organisiert sein, wie sich aus Art. 28 Abs. 1 GG ergibt.

Daraus lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Länder haben eine „verfassungsmäßige Ordnung“, haben also das Recht zur Verfassungsgebung.
- Das Volk muss eine Vertretung haben, die aus Wahlen hervorgeht.
- Es muss auch Volksvertretungen auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise geben.

#### b) Die verfassungsmäßige Ordnung der Länder i.S.d. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG

aa) Grundsatz

Dadurch, dass nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung der Länder, also ihre jeweilige Verfassung, den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen muss, wird die verfassungsgebende Gewalt der Länder teilweise eingeschränkt. So müssen die Landesverfassungen die Leitentscheidungen des Grundgesetzes aufnehmen und anerkennen und damit mit der Ordnung des Grundgesetzes in den Grundzügen homogen sein (*Homogenitätsgebot*).

**Folge:** Eine Landesverfassung, die den grundgesetzlichen Prinzipien der Republik, der Demokratie, des Sozialstaates und des Rechtsstaates widerspricht, ist nichtig.

*bb) Grenze des Homogenitätserfordernisses*

Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verlangt ein Mindestmaß an Konformität mit den Grundprinzipien des Art. 20 Abs. 1 GG, nicht jedoch eine vollkommene Identität. Die Grenzen sind für jedes Prinzip einzelnen und für jeden Einzelfall gesondert zu bestimmen.

c) Volksvertretung in den Ländern, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss das Volk eine Vertretung haben, die aus „allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“.

*aa) Regelungstechnik und Volksvertretung auf Landesebene*

Das bedeutet, dass die Volkssouveränität in den Ländern nicht nur in der allgemeinen Form des demokratischen Staates gilt, wie ihn Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG fordert. Vielmehr konkretisiert Satz 2 die demokratischen Anforderungen.

Diese Regelungstechnik ist mit derjenigen für die Bundesebene vergleichbar. Wie für den Bund Art. 20 Abs. 1 GG den allgemeinen Demokratiegrundsatz normiert und Art. 20 Abs. 2 GG dies weiter im Sinne einer Volkssouveränität konkretisiert und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG Vorgaben für die Wahlen macht, so legt Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für die Länder das Demokratieprinzip fest und formuliert dieses im Sinne einer Volkssouveränität und einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG weiter aus.

Dies bedeutet: Es werden in den Ländern Parlamente gewählt, die Landtage. Die Wahlen zu den Landtagen richten sich nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, nicht nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Die Grundprinzipien der Wahl sind aber gleich. Die Länder werden durch eigene Landesregierungen regiert.

Hinsichtlich des konkreten demokratischen Systems ist verbindlich, dass das Prinzip der mittelbaren Demokratie gewahrt bleibt. So muss der Vorrang des Parlaments gelten und dieses muss über die Budgethoheit verfügen. Ansonsten können jedoch zusätzliche Elemente der direkten Demokratie eingeführt werden (Volksinitiative, -begehren, -entscheid), deren Gegenstand aber nur Materien sein dürfen, für die die Länder auch zuständig sind.

*bb) Volksvertretung auf kommunaler und gemeindlicher Ebene*

Auch auf der kommunalen Ebene (Kreise) und der Ortsebene (Gemeinden) ist gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 – 4 GG eine Volksvertretung zu bilden. Die Staatsgewalt muss sich also bis auf die unterste Ebene auf das Volk zurückführen lassen.

#### 4. Der Schutz der Landesverfassungen über Art. 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsgarantie)

Die Verfassung der Bundesrepublik legt fest, dass das Grundgesetz als Bundesverfassung den Landesverfassungen vorgeht (Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“). Bedeutet dies, dass durch Änderungen des Grundgesetzes (insbesondere von Art. 28 Abs. 1 GG) die Verfassung in den Ländern ausgehebelt werden kann?

Aus Art. 79 Abs. 3 GG folgt:

- Es muss in der Bundesrepublik Deutschland immer Länder geben; die Länder dürfen also nicht aufgelöst werden. Das betrifft zwei Aspekte:
  - (1) Die Länder dürfen territorial nicht aufgelöst werden.
  - (2) Es dürfen auch nicht die Befugnisse der Länder so weit ausgehöhlt werden, dass diese keine Staatsqualität mehr haben.
- Die Länder müssen vor allem immer noch hinreichende Gesetzgebungskompetenzen haben und die Organisationshoheit über ihre Verwaltungsbehörden und Beamten bewahren.
- Die Länder müssen an der Gesetzgebung mitwirken. Dies bezieht sich nicht nur auf die eigenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder (Art. 70 GG), sondern auch auf das Gesetzgebungsverfahren im Bund und die Mitwirkung der Länder im Bundesrat (Art. 50 GG).

#### 5. Vorteile des Bundesstaats

Das Bundesstaatsprinzip ist nicht nur historisch fundiert, sondern es hat noch andere Vorteile.

##### a) Stärkere Rückkopplung des Bürgers an die Politik

Der Bürger wird durch die Landtagswahlen häufiger aufgerufen, seine politische Meinung zu äußern. Das Verhältnis Staat – Bürger wird so gestärkt. Mit den Landtagen erhält der Bürger zudem eine Vertretung für die besonderen Probleme seines Landes.

##### b) Stärkung der Opposition

Die unterschiedlichen Wahltermine haben zur Folge, dass bei der Bundestagswahl unterlegene Parteien sich möglicherweise in den Landtagswahlen durchsetzen können. Da sie dann in den Ländern die Regierung stellen, können sie beweisen, dass sie zu besserer Arbeit fähig sind als die Bundesregierung. (Das birgt jedoch die Gefahr, dass Bundesmaterien in den Landeswahlkampf hinein getragen werden.)

### c) „Vertikale Gewaltenteilung“ und kooperativer Föderalismus

Dadurch, dass die Länder selbst Aufgaben der legislativen, judikativen und exekutiven Gewalt ausüben, wird die Staatsgewalt des Bundes beschränkt. Dies verhindert eine Machtkonzentration beim Bund.

Weder den Ländern noch dem Bund steht alle Staatsgewalt zur Verfügung. Dieses Prinzip nennt man „**vertikale Gewaltenteilung**“. Es bildet die Ergänzung zur „horizontalen Gewaltenteilung“ (Exekutive, Legislative, Judikative).

Gleichzeitig gilt aber das Prinzip des kooperativen Föderalismus. Das heißt, es gilt das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens von Bund und Ländern.

## II. Die Kompetenzordnung in der Gesetzgebung

### **1. Die Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes**

Art. 70 Abs. 1 GG regelt die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung. Es gilt also der Grundsatz, dass den Ländern die Gesetzgebung zusteht (Art. 70 Abs. 1 GG). Hiervon gibt es jedoch Ausnahmen. Dabei muss man zwischen zwei Formen der Gesetzgebung unterscheiden.

#### a) Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Art. 71, 73 GG

Im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung ist nur der Bund zuständig. Die Länder können auf den betreffenden Gebieten auch dann nicht ein Gesetz erlassen, wenn der Bund gar nicht regelnd tätig geworden ist.

*Ausnahme:* Der Bundestag kann durch ein Gesetz die Länder zur Gesetzgebung auf dem betreffenden Gebiet ermächtigen (Art. 71 Hs. 2 GG).

Art. 71 GG regelt hier das Wesen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes; Art. 73 GG bestimmt die einzelnen Materien, für die die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes besteht.

## b) Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes, Art. 72, 74 GG

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung haben gem. Art. 72 GG grundsätzlich die Länder die Gesetzgebungskompetenz, allerdings nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

Das heißt, in diesen Bereichen konkurrieren Bund und Länder um die Gesetzgebungsbefugnis: Beide dürfen tätig werden, aber der *Bund hat Vorrang* und sein Gesetz sperrt grundsätzlich die Gesetzgebung durch die Länder. Diese Sperrwirkung besteht in zeitlicher und sachlicher Hinsicht.

### *aa) „solange“ - zeitliche Komponente*

- Ist der Bundesgesetzgeber noch nicht tätig geworden, bleibt es bei der Kompetenz für die Länder.
- Nach Art. 72 GG ist Landesrecht auflösend bedingt und tritt außer Kraft, sobald Bundesrecht auf demselben Gebiet erlassen wird, und zwar unabhängig davon, ob die Regelungen inhaltsgleich sind oder kollidieren. Wenn das Bundesrecht aufgehoben wird, lebt das Landesrecht nicht mehr auf, da es bereits aufgelöst ist (also nicht mehr besteht).

### *bb) „soweit“ - sachliche Komponente*

- Bundesrecht verdrängt Landesrecht nur, soweit es eine Regelung enthält. Der Bund kann daher auch nur Teile eines Gebietes regeln und den Rest der Gesetzgebung der Länder überlassen.

### *cc) „durch Gesetz“*

Nur ein formelles Gesetz des Bundes (also z.B. keine Rechtsverordnung, vgl. Art. 80 GG) nimmt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz. Selbst ein (nach Ansicht der Länder) verfassungswidriges Gesetz begründet die Sperrwirkung bis das Gesetz durch das BVerfG für nichtig erklärt worden ist (Ansonsten entstünde eine zu große Rechtsunsicherheit).

### *dd) „Gebrauch gemacht hat“*

Auch ein Unterlassen ist ein „Gebrauchmachen“, wenn der Bund bewusst bestimmte Regeln weglässt (*absichtsvolles Unterlassen*). Dies ergibt sich meistens aus den Gesetzesbegründungen, die der Gesetzgeber veröffentlicht.

Das Wort „hat“ zeigt hier, dass das Gesetz fertig sein muss. Nach h.M. ist dies nicht erst der Zeitpunkt des Inkrafttretens, sondern bereits derjenige der Verkündung des Gesetzes (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG), da hier schon der Wille des Gesetzgebers, dass die Regelung verbindlich werden soll, erkennbar ist.

## 2. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

### a) Kompetenz des Bundes „Kraft Natur der Sache“

Der Bund ist für ein Rechtsgebiet zuständig, wenn dies „begriffsnotwendig“ nur durch Bundesgesetz geregelt werden kann (BVerfGE 11, 69 f.).

*Bsp.:* Ein Gesetz, welches z. B. den Sitz der Bundesorgane oder nationale Symbole festlegt, kann nur vom Bund erlassen werden.

### b) Annexkompetenzen und Kompetenz kraft Sachzusammenhanges

In manchen Situationen ist eine vernünftige und sinnvolle Regelung der in Art. 73 und Art. 74 GG genannten Gegenstände nur möglich, wenn der Bund auch Dinge mitregelt, die nicht ausdrücklich im Kompetenztitel genannt sind.

*Problem:* Wenn man Art. 73, 74 GG streng dem Wortlaut nach interpretiert, greift der Bund damit in die Gesetzgebungsbefugnis der Länder ein. Daher behilft man sich teilweise mit einer erweiterten Auslegung der Kompetenztitel. Dies darf jedoch ebenfalls nicht dazu führen, dass letztlich die Länderzuständigkeiten ausgehöhlt werden.

#### *aa) Annexkompetenz*

Der Bund regelt neben der Sachregelung noch Dinge mit, die für eine wirksame Vorbereitung und Durchführung der Regelung notwendig sind und untrennbar mit der Bundeszuständigkeit verbunden sind. (Idee: „Ergänzung des Gesetzes“).

#### *bb) Kompetenz kraft Sachzusammenhangs*

Der Bund greift zur Regelung einer Rechtsmaterie in eine ganz andere Materie über, für die er eigentlich nicht zuständig ist und regelt diese mit. Der Bund kann die Materie, die ihm ausdrücklich zugewiesen ist, nur regeln, wenn er eine andere Materie, die ihm nicht zugewiesen ist, mitregelt. (Idee: „Regelung eines Teilbereichs einer anderen Materie“)

## 3. Die Kompetenzausübung durch den Bund

### a) Ausschließliche Zuständigkeit des Bundes, Art. 71 GG

Nach Art. 71 GG darf der Bund jederzeit eine Regelung erlassen, wenn er nicht durch Bundesgesetz die Länder dazu ermächtigt hat.

## b) Konkurrierende Zuständigkeit, Art. 72 GG

### *aa) Kernkompetenz und Bedarfskompetenz*

Bei der Wahrnehmung der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes ist zwischen Materien zu unterscheiden, die in der Kernkompetenz des Bundes liegen und solchen, für die der Bund nur über eine Bedarfskompetenz verfügt. Gegenstände der Bedarfskompetenz sind alle diejenigen, die in Art. 72 Abs. 2 GG ausdrücklich genannt sind; die anderen Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung gehören alle in die Kernkompetenz des Bundes.

### *bb) Gesetzgebung bei Bedarfskompetenz, Art. 72 Abs. 2 GG*

Im Bereich der Bedarfskompetenz des Art. 72 Abs. 2 GG (z. B. Aufenthaltsrecht von Ausländern, Fürsorgerecht etc...) darf der Bund nur unter bestimmten Voraussetzungen tätig werden.

Er muss nachweisen, dass

1. er auf einem der Gebiete tätig wird, die in Art. 72 Abs. 2 GG ausdrücklich und abschließend genannt sind, und
2. ein Bedarf für die Regelung besteht.

#### *(1) Art. 72 GG a.F. und seine weite Interpretation bis zum Jahr 2003*

In einer alten Fassung verlangte Art. 72 GG bei der konkurrierenden Gesetzgebung generell, dass diese „erforderlich“ sein sollte. Der Begriff der Erforderlichkeit wurde von der Literatur und der h. M. bis 2003 stets sehr weit interpretiert. So sollte der Bund bei der Feststellung der Voraussetzungen einen „weiten Spielraum“ haben. Er sollte selbst einschätzen können, wann eine Regelung erforderlich sei und ob sich die Lebensverhältnisse soweit verändert hatten, dass eine Regelung unerlässlich wäre.

Das Problem dieser Interpretation bestand darin, dass der weite Spielraum des Bundes bei der Auslegung der genannten Kriterien, dazu zu führen drohte, dass die *Gesetzgebungskompetenz der Länder* „*ausgehöhlt*“ wurde. Der Bund konnte regelmäßig nach „Belieben“ Gesetze erlassen. Die konkurrierende Zuständigkeit drohte, mit der ausschließlichen Gesetzgebung de facto gleichgestellt zu werden.

2003 hat das Bundesverfassungsgericht (NJW 2003, S. 41 ff.) daher entschieden: Ein von verfassungsgerichtlicher Kontrolle freier gesetzgeberischer *Beurteilungsspielraum* hinsichtlich der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG besteht *nicht*.

(

2) Die Kriterien des Art. 72 Abs. 2 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

(a) Gleichwertige Lebensverhältnisse

Das...Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist...erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.

(b) Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit

Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfüllt die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.

(c) Gesamtstaatliches Interesse

Die „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht. Der Erlass von Bundesgesetzen steht dann im gesamtstaatlichen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die nach § 31 BVerfGG Gesetzeskraft genießt, engt den Spielraum des Bundes ein und stärkt die Länder.

cc) Kernkompetenz

(1) Der Regelfall, Art. 72 Abs. 1 GG

Dem Bund steht hier, also etwa auf den Gebieten des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1-3 GG (Bürgerliches Recht, Personenstandswesen, Vereinsrecht), das Gesetzgebungsrecht auch ohne den Nachweis eines besonderen Bedarfs zu. Der Bedarf für ein Bundesgesetz wird hier vielmehr vermutet. (Außerkraftsetzung des alten Landesrechts durch das Bundesrecht, Art. 31 GG)

(2) Ausnahme: Die Abweichungskompetenz der Länder, Art. 72 Abs. 3 GG

Auf den durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 28-33 GG bestimmten Gebieten verfügen die Länder über eine sog. Abweichungskompetenz (Art. 72 Abs. 3 GG). Das heißt, für diese Materien ist die zeitliche und sachliche Sperrwirkung eines Bundesgesetzes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung außer Kraft gesetzt. Dementsprechend dürfen die Länder abweichende Gesetze erlassen, selbst wenn ein Bundesgesetz besteht.

Das Bundesgesetz tritt dadurch nicht „außer Kraft“, sondern wird in dem abweichenden Land nur nicht angewendet. Tritt das Landesgesetz außer Kraft, lebt das Bundesgesetz auch in dem betreffenden Gesetz wieder auf (Anwendungsvorrang des abweichenden Gesetzes).

*dd) Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG – Kompetenzsperre*

Schließlich enthält Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG eine Kompetenzsperre für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Grund: Ansonsten besteht für den Bund die Möglichkeit, die Gemeinden mit Aufgaben zu belasten, ohne dafür finanziell aufzukommen (etwa im Bereich der Arbeitslosenfürsorge).

#### **4. Grenzen der Gesetzgebungskompetenzen**

##### a) Grundsatz der „Bundestreue“ – bundesfreundliches Verhalten

Länder und Bund haben vertrauensvoll zusammen zu arbeiten und aufeinander Rücksicht zu nehmen. Es darf nicht sein, dass die verschiedenen Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland gegeneinander arbeiten.

Der Grundsatz der „Bundestreue“ dient auch der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Bund und Länder sind deshalb verpflichtet, sich bezüglich der Gesetzgebung abzustimmen. Die Länder untereinander trifft eine solche Pflicht nicht, aber sie haben die Möglichkeit, freiwillig auf dem Gebiet der Gesetzgebung zusammenzuarbeiten.

##### b) Zusammenarbeit der Länder bei der Gesetzgebung

So können sich die Länder zusammentun (z. B. Rundfunk), um eine einheitliche Regelung in Deutschland zu erreichen, wenn sie alleine zur Gesetzgebung befugt sind (vgl. z.B. Kultusministerkonferenz, KMK, die versucht, gemeinsame Standards insbesondere im Schulrecht zu formulieren).

Dies geschieht durch den Abschluss von Verträgen zwischen den Ländern (Vertretung durch den Ministerpräsidenten). Der Staatsvertrag wird dann von den Landtagen in „Landesgesetze“ überführt, so dass das Land daran gebunden ist.

Ferner können sie durch die Einigung auf sog. Mustergesetze dafür sorgen, dass die landesrechtliche Regelung bestimmter Materien in ihren Grundzügen einheitlich ist. Eine Bindung an solche Mustergesetze besteht jedoch nicht.

## 5. Das Verhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht

Das Verhältnis von Bundesrecht zu Landesrecht ist in Art. 31 GG geregelt.

Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“

Dies bedeutet: Bundesrecht hat Vorrang vor Landesrecht.

**Regel:** Nur *wirksames* Landesrecht wird gebrochen.

Landesrecht ist nicht wirksam, wenn

- dem Landesgesetzgeber bei Erlass der Vorschrift die *ausschließliche Zuständigkeit fehlte*,
- oder der Bund von der *konkurrierenden Gesetzgebung* Gebrauch gemacht hat.

In beiden Fällen ist das Landesrecht mangels Kompetenz nichtig.

Folge: Art. 31 GG regelt nur die Fälle der Kollision wirksamer Normen.

## III. Die völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepublik Deutschland

### 1. Wer schließt völkerrechtliche Verträge? Bund oder Länder?

#### a) Grundsatz, Art. 32 Abs. 1 GG

→ Der Bund schließt völkerrechtliche Verträge.

#### b) Ausnahme, Art. 32 Abs. 3 GG

**Problem:** Die Länder sind vollwertige Staaten. Deshalb müssten sie auch völkerrechtliche Verträge abschließen können.

**Lösung:** Auch die Länder können nach Art. 32 Abs. 3 GG völkerrechtliche Verträge abschließen. Sie benötigen aber die Zustimmung der Bundesregierung dazu. Bund und Länder sollen nicht „widersprüchliche“ Verträge abschließen! (Grundsatz der Bundestreue bzw. des bundesfreundlichen Verhaltens)

(Ferner können die Länder untereinander Verträge schließen (s.o.), vgl. z.B. den Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die Änderung der gemeinsamen Landesgrenze vom 23.10.2010, BGl. 2010, Teil I, vom 08.10.2010, S. 1359).

**2. Welches Staatsorgan ist für den Vertragsschluss zuständig, Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG?**

Gemäß Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG vertritt der Bundespräsident den Bund. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit ausländischen Staaten.

**3. Wann gilt der Vertrag für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 59 Abs. 2 GG?**

a) Grundsatz

Der Vertrag bindet Deutschland mit Abschluss, aber:

b) Ausnahme, Art. 59 Abs. 2 GG

Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften (Bundestag und Bundesrat) in Form des Bundesgesetzes.

- Ein Vertrag bezieht sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung, wenn er nur durch Gesetz in Deutschland wirksam werden kann. Dazu gehören alle Verträge, die Pflichten gegenüber dem Bürger begründen.
- „Bundesgesetz“ meint hier ein Gesetz Deutschlands. D.h. ein Gesetz des Bundes oder ein Gesetz der Länder.