

INES GILLICH

# Die integrierte Staatlichkeit der Länder

*Jus Publicum*

307

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 307





Ines Gillich

# Die integrierte Staatlichkeit der Länder

Die deutschen Länder  
im Bundesstaat des Grundgesetzes  
und in der Europäischen Union

Mohr Siebeck

*Ines Gillich*, geboren 1982; Studium der Rechtswissenschaft in Mainz; 2014 Promotion; 2015 LL.M. (Los Angeles); 2021 Habilitation (Köln); SoSe 2020 Vertretung des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht an der Universität Trier; WiSe 2021/22 und SoSe 2022 Vertretung des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht an der Universität Rostock.

ISBN 978-3-16-161357-9 / eISBN 978-3-16-161358-6  
DOI 10.1628/978-3-16-161358-6

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Tübingen gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln als Habilitationsschrift angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis November 2021 berücksichtigt werden.

Ich danke meinem akademischen Lehrer Herrn Professor Dr. Bernhard Kempen. Er hat mir nicht nur die verfassungs- und europarechtliche Perspektive auf das untersuchte Thema eröffnet, sondern zugleich die für das Gelingen der Arbeit notwendige wissenschaftliche und geistige Freiheit gewährt. Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Stephan Hobe, LL.M., danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens und den mit ihm verbundenen Zuspruch.

Ich danke Frau Ref. iur. Caroline Konsek für die gründliche Durchsicht der Arbeit.

Das Erscheinen dieser Arbeit wurde mit einem Publikationszuschuss des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat gefördert, dem ich dafür danken möchte.

Rostock, Dezember 2021

Ines Gillich



## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
Einleitung .....	1
<i>Teil 1: Grundlagen</i> .....	5
Kapitel 1: Theoretische Grundlagen .....	6
Kapitel 2: Historische Grundlagen .....	39
<i>Teil 2: Die Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes</i> .....	69
Kapitel 1: Die Staatlichkeit der Länder als normatives Konzept des Grundgesetzes .....	71
Kapitel 2: Der bundesstaatliche Normgehalt des Art. 20 Abs. 1 GG .....	87
Kapitel 3: Die Elemente des föderalen Staatsbegriffs der Länder .....	120
<i>Teil 3: Länderstaatlichkeit und Europäische Integration</i> .....	277
Kapitel 1: Die Grundlagen des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und deutschem Recht .....	279
Kapitel 2: Die Wirkungen des Unionsrechts auf die Rechtsstellung der Länder .....	307
Kapitel 3: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der europäischen Integration ..	328
Kapitel 4: Das europäische Unionsrecht als Absicherungsebene für die deutsche Bundesstaatlichkeit .....	381
Zusammenfassung in Thesen .....	443
Literaturverzeichnis .....	449
Stichwortverzeichnis .....	485



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
<i>Einleitung</i> .....	1
Teil 1: Grundlagen .....	5
<i>Kapitel 1: Theoretische Grundlagen</i> .....	6
I. Bundesstaatlichkeit und Föderalismus .....	6
II. Der Bundesstaat in der Allgemeinen Staatslehre .....	8
1. Die Dichotomie von Staatenbund und Bundesstaat .....	8
2. Die Kritik an der Typologie des Bundesstaates und des Staatenbundes .....	9
3. Die Relevanz der Staatstheorie für die Verfassungsdogmatik .....	10
III. Das rechtliche Qualifizierungsmerkmal der Souveränität .....	11
1. Die ideengeschichtlichen Ursprünge des Souveränitätskonzepts .....	12
2. Souveränität als Rechtsbegriff .....	13
a) Der völkerrechtliche Souveränitätsbegriff .....	13
aa) Äußere und innere Souveränität .....	13
bb) Die Herrschaft über das Verfahren .....	14
cc) Die Verbindung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und zum Grundsatz der Volkssouveränität .....	15
b) Souveränität und Staatsgewalt im modernen Verfassungsstaat .....	18
IV. Der Bundesstaat aus völkerrechtlicher Perspektive .....	20
1. Der völkerrechtliche Staatsbegriff .....	20
2. Die grundsätzliche „Bundesstaatsblindheit“ des Völkerrechts .....	21
V. Die besondere Rechtfertigungslast des Bundesstaates .....	22
VI. Die am Grundgesetz orientierten Bundesstaatstheorien .....	23
1. Die Konstruktion als zwei- bzw. dreigliedriger Bundesstaat .....	24
2. Die inhaltlich-programmatischen Erklärungsmodelle .....	26
3. Bewertung .....	29
VII. Die Legitimationsquellen der Bundesstaatlichkeit .....	29

1. Legitimation durch Verstärkung des Rechtsstaats .....	30
2. Legitimation durch Verstärkung der Demokratie .....	31
3. Legitimation durch praktischen Vorteil .....	31
4. Legitimation durch Verfahren .....	32
5. Legitimation als völkerrechtliches Ordnungsinstrument .....	32
6. Legitimation durch föderale Verfassungstradition .....	34
7. Bewertung .....	35
<i>Kapitel 2: Historische Grundlagen</i> .....	39
I. Die Relevanz der historischen und tradierten Auslegung für den Bundesstaat des Grundgesetzes .....	39
II. Das Alte Reich .....	41
1. Föderale Strukturen im Rahmen prä-staatlicher und staatlicher Organisationseinheiten .....	41
2. Die Rechtsnatur des Alten Reichs .....	43
III. Der Rheinbund .....	44
1. Entstehung .....	44
2. Die föderalen Aspekte der Rheinbundakte .....	45
IV. Der Deutsche Bund .....	46
1. Entstehung .....	46
2. Die föderalen Aspekte der Bundesakte .....	46
V. Die sog. „Paulskirchenverfassung“ .....	49
1. Entstehung .....	49
2. Die bundesstaatlichen Elemente im Verfassungsentwurf .....	50
VI. Der Norddeutsche Bund .....	51
1. Entstehung .....	51
2. Die bundesstaatlichen Elemente der Verfassung .....	52
VII. Das Deutsche Reich .....	53
1. Entstehung .....	53
2. Die bundesstaatlichen Elemente der Verfassung .....	54
VIII. Die Weimarer Republik .....	58
1. Entstehung .....	58
2. Die bundesstaatlichen Elemente der Verfassung .....	59
IX. Der Nationalsozialismus .....	62
X. Die Verfassungsentwicklung zwischen 1945 und 1949 .....	62
1. Die Neugründung der Länder in den westlichen Besatzungszonen ...	62
2. Die Entwicklungen in der sowjetischen Besatzungszone .....	64
XI. Fazit .....	64

## Teil 2: Die Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes ..... 69

*Kapitel 1: Die Staatlichkeit der Länder als normatives Konzept  
des Grundgesetzes* ..... 71

- I. Das Postulat der „Länderstaatlichkeit“ in Literatur und Rechtsprechung 71
- II. Das Dilemma des Staatsbegriffs ..... 73
- III. Die These von der Inkorporation einer prä-grundgesetzlichen  
Landeshoheit ..... 75
- IV. Der normative Sitz der Länderstaatlichkeit im Grundgesetz ..... 78
  - 1. Art. 20 Abs. 1 GG als normativer Sitz der Länderstaatlichkeit ..... 79
    - a) Der Normcharakter des Bundesstaatsprinzips  
gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ..... 79
    - b) Die Funktionen des Bundesstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 1 GG 80
  - 2. Der Sitz des Bundesstaatsprinzips in weiteren Verfassungsnormen ... 81
- V. Die Länderstaatlichkeit in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts.. 83
- VI. Fazit ..... 85

*Kapitel 2: Der bundesstaatliche Normgehalt des Art. 20 Abs. 1 GG* .... 87

- I. Die allgemeinen Methoden zur Verfassungsauslegung ..... 87
- II. Die Besonderheiten bei der Auslegung von  
Verfassungsstrukturprinzipien ..... 91
- III. Die Auslegung des Bundesstaatsbegriffs nach Art. 20 Abs. 1 GG ..... 94
  - 1. Die Auslegung anhand des Wortlauts ..... 94
    - a) Der Begriff „Bundesrepublik“ ..... 94
    - b) Der Teilbegriff „Bund“ ..... 95
    - c) Der Teilbegriff „Staat“ ..... 96
    - d) Der zusammengesetzte Begriff „Bundesstaat“ ..... 98
    - e) Fazit ..... 98
  - 2. Die Auslegung anhand der Entstehungsgeschichte ..... 99
    - a) Die Beratungen im Parlamentarischen Rat über die bundesstaatliche  
Struktur ..... 99
    - b) Die Anknüpfung des Parlamentarischen Rates an die föderale  
Tradition ..... 102
    - c) Das föderale Staatsverständnis des Parlamentarischen Rats ..... 104
    - d) Fazit ..... 105
  - 3. Die Auslegung anhand der Systematik zu Art. 79 Abs. 3 GG ..... 105
    - a) Die Funktionen des Art. 79 Abs. 3 GG ..... 106
    - b) Die Unabänderlichkeit des Art. 79 Abs. 3 GG ..... 107
    - c) Der Schutz der Bundesstaatlichkeit über Art. 79 Abs. 3 GG ..... 107
    - d) Die bundesstaatlichen Teilaspekte gemäß Art. 79 Abs. 3 GG ..... 110

aa) Die Bezeichnung „Länder“ .....	110
bb) Die Rechtsfolgen der „Gliederung [...] in Länder“ .....	111
cc) Der Bezugspunkt der „grundsätzliche[n] Mitwirkung“ der Länder .....	112
(1) Die Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung .....	112
(2) Die Mitwirkung bei Verfassungsänderungen .....	113
(3) Die Mitwirkung bei der Gesetzgebung im Rahmen der europäischen Integration .....	113
dd) Die Anforderungen an die „grundsätzliche Mitwirkung“ bei der Gesetzgebung .....	115
4. Die Auslegung anhand der Teleologie .....	117
5. Zusammenfassung .....	118
 <i>Kapitel 3: Die Elemente des föderalen Staatsbegriffs der Länder</i> .....	120
I. Die Heranziehung der Drei-Elemente-Lehre zur Konkretisierung des föderalen Staatsbegriffs .....	120
II. Das Landesgebiet .....	121
1. Die Festlegung des Bundesgebiets im Grundgesetz .....	121
2. Die Hoheit über das Landesgebiet .....	121
3. Die Befugnis zur Veränderung der äußeren Staatsgrenzen .....	122
a) Die historische Regelungstradition .....	122
b) Die Zuständigkeit des Bundes gemäß Art. 32 Abs. 1 GG .....	123
c) Die Beteiligung des betroffenen Landes .....	123
d) Die Unzulässigkeit einer Sezession .....	125
4. Die Befugnis zur Veränderung der inneren Landesgrenzen .....	127
a) Die historische Regelungstradition und die Normentwicklung unter dem Grundgesetz .....	127
b) Die Zuständigkeit des Bundes gemäß Art. 29 Abs. 2 GG .....	128
c) Die Gebietsänderung durch Staatsvertrag der Länder gemäß Art. 29 Abs. 7 und 8 GG .....	129
d) Die Einbeziehung von plebiszitären Elementen in das Neugliederungsverfahren .....	130
5. Fazit .....	131
III. Das Staatsvolk in den Ländern .....	133
1. Der Volksbegriff i. S. v. Art. 20 Abs. 2 GG .....	133
2. Die bundesstaatliche Fragmentierung des Volksbegriffs .....	133
3. Die Staatsangehörigkeit .....	135
a) Die rechtliche Zugehörigkeit im Bundesstaat .....	136
b) Die Kompetenz zur Regelung der Bundes- und Landeszugehörigkeit .....	136
4. Fazit .....	138
IV. Die Landesgewalt .....	139
1. Die vertikal gegenüber dem Bund abgegrenzte Landesgewalt .....	140

a) Die Anerkennung der Bestimmungsmacht der Länder über den Inhalt ihrer jeweiligen Verfassungsordnung .....	140
b) Die bundesstaatlichen Homogenitätssicherungen .....	142
aa) Die Funktion von Homogenitätssicherungsklauseln .....	142
bb) Die kompetenzielle Ungebundenheit des Landesverfassungsgebers .....	145
cc) Die Homogenitätsklausel gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG .....	146
dd) Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG .....	149
ee) Die Gewährung von Landesgrundrechten gemäß Art. 142 GG ..	150
ff) Die Gewährleistung der Homogenität durch den Bund gemäß Art. 28 Abs. 3 GG .....	152
c) Die Artikulationsbereiche der Staatsgewalt der Länder .....	152
aa) Die Verfassungs- und Organisationshoheit .....	152
bb) Die Finanzhoheit .....	154
cc) Die Verwaltungshoheit .....	155
dd) Die Staatswillensbildung durch Landesgesetzgebung .....	157
(1) Die Maßgeblichkeit des Parlamentsgesetzes zur Artikulation der Staatlichkeit nach innen und nach außen ...	157
(2) Die Gesetzgebungshoheit der Länder .....	158
d) Die Reichweite der Landesgesetzgebungshoheit im Rahmen des Grundgesetzes .....	159
aa) Der Regelungsgegenstand der Art. 30, 70 Abs. 1 GG .....	159
bb) Die Regelungstechnik der bundesstaatlichen Verbandskompetenz nach den Art. 30, 70 Abs. 1 GG .....	160
(1) Der praktische Vorteil der Regelungstechnik .....	161
(2) Die Anerkennung der prinzipiellen staatlichen Selbstgestaltungsbefugnis der Länder .....	161
(3) Die Argumentationslast des Bundesgesetzgebers .....	162
cc) Die bundesstaatlichen Kompetenztypen nach Art. 70 Abs. 2 GG .....	163
(1) Die ausschließliche Bundesgesetzgebung .....	163
(2) Die konkurrierende Bundesgesetzgebung .....	164
(a) Die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG .....	165
(b) Die Normentwicklung und Spruchpraxis zu Art. 72 Abs. 2 GG .....	165
(c) Die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Bundeskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 und 4 GG .....	168
(aa) Die Zwecksetzung der „Herstellung gleichwerter Lebensverhältnisse“ .....	169
(bb) Die Zwecksetzung der „Wahrung der Rechtseinheit“ ..	170
(cc) Die Zwecksetzung der „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ .....	171

(dd) Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung .....	171
(ee) Die Freigabe von Bundesrecht zur landesrechtlichen Ersetzung gemäß Art. 72 Abs. 4 GG .....	172
(d) Die Abweichungsgesetzgebung der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG .....	173
(3) Die ungeschriebenen Bundeskompetenzen .....	174
(a) Die Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs .....	176
(b) Die Bundeskompetenz aus der Natur der Sache .....	177
dd) Das Subsidiaritätsprinzip als regulative Idee hinter der bundesstaatlichen Kompetenzordnung .....	178
ee) Die den Ländern verbleibenden Regelungsgegenstände .....	183
e) Die Zuständigkeit für kulturrelevante Bereiche im Bundesstaat .....	184
aa) Die verschiedenen Kulturbegriffe .....	186
(1) Die außerrechtlichen Kulturbegriffe .....	186
(2) Die rechtlichen Kulturbegriffe .....	186
(a) Kultur als Tatbestandsmerkmal grundgesetzlicher Normen .....	187
(aa) „Kulturgut“ i. S. v. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 a GG .....	187
(bb) „Landeskultur“ i. S. v. Art. 89 Abs. 3 GG .....	188
(cc) Ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf dem Gebiet der „Kultur“ i. S. v. Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG .....	189
(dd) Die „kulturellen Zusammenhänge“ i. S. v. Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG .....	190
(ee) Fazit .....	193
(b) Die „Kulturstaatlichkeit“ .....	193
(c) Kultur als juristischer Argumentationstopos .....	195
(d) Der additive Kulturbegriff .....	196
(e) Das funktionale Kulturverständnis .....	196
(f) Der funktionale Kulturbezug in den Grundrechten .....	197
(aa) Die Kunstfreiheit .....	197
(bb) Die Wissenschaftsfreiheit .....	198
(cc) Die Meinungs-, Film- und Pressefreiheiten .....	199
(dd) Die Rundfunkfreiheit .....	200
(ee) Weitere Grundrechte .....	201
bb) Das Argument der kulturföderalistischen Tradition .....	201
cc) Die Kultur als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i. S. v. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG .....	206
dd) Die kulturrelevanten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes ..	209
(1) Die ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes .....	209
(2) Die konkurrierenden Zuständigkeiten des Bundes .....	210
(3) Die ungeschriebenen Zuständigkeiten des Bundes .....	213

ee)	Die kulturbezogenen Bestimmungen des Landesverfassungsrechts .....	215
(1)	Der Denkmalschutz .....	216
(2)	Die Bildung und die Erziehung .....	216
(3)	Der Schutz der Sprache .....	217
(4)	Die Wissenschaft und das Hochschulwesen .....	218
(5)	Der Rundfunk .....	219
(6)	Fazit .....	220
f)	Die Zuordnung eines materiellen Kompetenzbestands zur Landesgewalt als „ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse“ der Länder .....	220
aa)	Die These von der „Beidseitigkeit der Kompetenzzuweisung“ ..	222
bb)	Die Kompetenzzuweisung an die Länder aus Art. 79 Abs. 3 GG ..	224
(1)	Der Grundsatz der Subsidiarität als Leitlinie .....	226
(2)	Die bundesstaatliche Vielfalt der Kompetenzträger als Leitlinie .....	226
(3)	Funktionale Ansätze in der Literatur .....	228
cc)	Die Anwendung der Kriterien auf die Bestimmung des gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unentziehbaren „Hausguts“ der Länder ....	230
(1)	Die Sprachregelungen (Mundarten, Dialekte und Minderheitensprachen) .....	231
(2)	Die „bodenständigen Staatsaufgaben“ (Theater, Museen, Sammlungen, Denkmalschutz und Raumordnung) .....	232
(3)	Das Schulwesen .....	232
(4)	Der Rundfunk .....	233
(a)	Die Neuorganisation des Rundfunks nach 1945 .....	233
(b)	Die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur zur Rundfunkfreiheit .....	236
(c)	Der verfassungsrechtliche Kulturauftrag des Rundfunks ..	237
(d)	Die Verpflichtung zur Sendung kultureller und regionaler Beiträge .....	239
(e)	Die Ausgestaltungskompetenz der Länder für den Rundfunk aus Art. 79 Abs. 3, 20 Abs. 1, 5 Abs. 1 S. 2 GG ..	241
(5)	Das Hochschulwesen .....	245
g)	Fazit .....	247
2.	Die inter-föderale Landesgewalt im Verhältnis zu den anderen Ländern .....	248
a)	Die horizontale Kompetenzordnung zwischen den Ländern .....	248
b)	Die inter-föderalen Kooperationen .....	249
aa)	Die strukturellen und rechtlichen Voraussetzungen der inter-föderalen Kooperation .....	249
bb)	Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Abstimmung und Koordinierung zwischen den Ländern .....	251
cc)	Die Natur des inter-föderalen Rechts .....	255
c)	Fazit .....	257

3. Die auswärtige Landesgewalt .....	257
a) Die Regelungssystematik des Grundgesetzes im Hinblick auf die auswärtige Gewalt .....	257
b) Die Kompetenz zur Pflege auswärtiger Beziehungen gemäß Art. 32 GG .....	259
aa) Der allgemeine Anwendungsbereich und der Regelungsgehalt ..	259
bb) Die Kompetenz des Bundes zur Pflege auswärtiger Beziehungen gemäß Art. 32 Abs. 1 GG .....	260
cc) Das Anhörungsrecht des vom Vertragsschluss individuell betroffenen Landes gemäß Art. 32 Abs. 2 GG .....	261
dd) Die Vertragsabschlusskompetenz der Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG .....	261
c) Die Integrationsgewalt des Bundes gemäß Art. 24 GG .....	263
aa) Die allgemeine Funktion des Art. 24 GG .....	263
bb) Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen .....	263
cc) Die Eingliederung in Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit .....	267
dd) Der Beitritt zu Vereinbarungen über eine obligatorische internationale Gerichtsbarkeit .....	268
d) Die Kompetenz der Länder zur Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen gemäß Art. 24 Abs. 1 a GG .....	269
e) Die Integrationsgewalt des Bundes gemäß Art. 23 GG .....	270
aa) Die allgemeine Bedeutung des Art. 23 GG .....	270
bb) Die Mitwirkungsrechte der Länder bei der europäischen Integration .....	271
f) Fazit .....	272
4. Zusammenfassung .....	274
Teil 3: Länderstaatlichkeit und Europäische Integration .....	277
<i>Kapitel 1: Die Grundlagen des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und deutschem Recht .....</i>	<i>279</i>
I. Die „Autonomie“ der Unionsrechts .....	279
II. Das Verhältnis zwischen der Unionsrechtsordnung und der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung .....	280
III. Die Aufnahme des Unionsrechts in die deutsche Rechtsordnung .....	283
1. Die dogmatische Konstruktion des Bundesverfassungsgerichts .....	283
2. Die Funktionen des Art. 23 Abs. 1 GG .....	285
a) Die europäische Integration als „Staatszielbestimmung“ .....	285

aa) Der Verpflichtungsadressat und der Verpflichtungsinhalt . . . . .	285
bb) Die Verpflichtungsgegenstände . . . . .	286
b) Das „Staatsstrukturprinzip der integrierten Staatlichkeit“ . . . . .	288
aa) Die Herleitung und Begründung dieser These in der Literatur . .	288
bb) Bewertung . . . . .	289
3. Die „Übertragung“ von „Hoheitsrechten“ auf die Europäische Union	290
4. Die auf die Europäische Union „übertragenen“ Rechtsetzungskompetenzen . . . . .	291
a) Das „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ . . . . .	292
b) Die geschriebenen Unionskompetenzen . . . . .	293
aa) Die ausschließlichen Unionszuständigkeiten . . . . .	293
bb) Mit den Mitgliedstaaten geteilte Kompetenzen . . . . .	293
cc) Die Unterstützungs-, Koordinierungs- bzw. Ergänzungszuständigkeiten . . . . .	294
dd) Die Kompetenz zur vertragsimmanenten Fortentwicklung des Unionsrechts (Art. 352 AEUV) . . . . .	294
c) Die ungeschriebenen Unionskompetenzen (implied powers) . . . . .	295
d) Die Kompetenzausübungsregeln . . . . .	297
a) Der Grundsatz der Subsidiarität . . . . .	297
bb) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .	298
5. Der Gesetzesvorbehalt gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG . . . . .	299
a) Allgemeines . . . . .	299
b) Die Qualifizierung des Gesetzesvorbehalts gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V.m. Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG . . . . .	300
aa) Die „Begründung der Europäischen Union“ oder die „Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen“ . . . . .	300
bb) Die „vergleichbare[n] Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden“ . . . . .	301
(1) Die Ansichten in der Literatur . . . . .	301
(2) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	303
(3) Stellungnahme . . . . .	304

## *Kapitel 2: Die Wirkungen des Unionsrechts auf die Rechtsstellung der Länder* . . . . .

I. Der Einfluss auf die Landesgesetzgebungskompetenzen . . . . .	307
1. Die Kompetenzen im Bereich der Bildung und der Wissenschaft . . . . .	308
a) Die allgemeine und die berufliche Bildung gemäß Art. 165 und Art. 166 AEUV . . . . .	308
b) Die Handlungsbefugnisse im Bereich der universitären Forschung gemäß Art. 179 Abs. 2, Art. 180 lit. a und Art. 183 AEUV . . . . .	312

c) Die Kompetenzen gemäß Art. 53 Abs. 1 und Art. 45 AEUV zur Verwirklichung der Grundfreiheiten .....	313
2. Die Handlungsbefugnisse im Bereich des Rundfunks und der Kultur ..	313
a) Das Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlichem und unionsrechtlichem Kulturverständnis .....	313
b) Die Harmonisierung von Rundfunkdienstleistungen gemäß Art. 62, 53 Abs. 1 AEUV .....	314
c) Der Bund-Länder-Streit anlässlich der EG-Fernsehrichtlinie .....	316
d) Die Handlungsbefugnisse aus Art. 167 AEUV .....	318
e) Die „Querschnittsklausel“ des Art. 167 Abs. 4 AEUV .....	320
f) Die „Kulturklausel“ des Beihilferechts gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV .....	320
3. Die Handlungsbefugnisse in weiteren Bereichen .....	321
II. Die Auswirkungen auf die Verwaltungshoheit der Länder .....	322
III. Die Auswirkungen auf die Finanzhoheit der Länder .....	323
IV. Die Auswirkungen auf die Mitwirkungsrechte der Länder an der Bundesgesetzgebung .....	323
V. Die Auswirkungen auf die Rechtsprechungshoheit der Länder .....	324
VI. Fazit und Methodenkritik .....	324

### *Kapitel 3: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der europäischen*

<i>Integration</i> .....	328
I. Die „Struktursicherungsklausel“ gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG .....	328
1. Der Bedeutungsgehalt der „Struktursicherungsklausel“ nach der Literatur .....	328
2. Vergleich zur Diskussion um die Zielrichtung des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG .....	329
3. Die extrovertierte Lesart der Strukturvorgaben des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG .....	331
a) Dynamische Tatbestandsverweisung in das Unionsrecht .....	331
b) Die Auslegung anhand eines gemeineuropäischen Verfassungsstandards .....	334
c) Die Auslegung anhand eines grundgesetzlichen Standards .....	335
aa) Das Problem der strukturellen Ungleichheit zwischen dem Verfassungsstaat des Grundgesetzes und der Europäischen Union .....	335
bb) Die These von der „Homogenität der Wertvorstellungen“ zwischen der Unions- und der Verfassungsordnung .....	337
cc) Die These von der „strukturangepassten Grundsatzkongruenz“ zwischen den unions- und der verfassungswärtigen Struktursicherungsklauseln .....	339

dd) Die These vom „konvergierenden Gewährleistungsgehalt der unions- und der verfassungswärtigen Struktursicherungsklauseln“ .....	340
d) Kritik .....	341
4. Die introvertierte Lesart der Strukturvorgaben des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG .....	343
a) Die „Struktursicherungsklausel“ als defensive Sicherung der integrationsfesten Verfassungsgrundsätze gegen Außeneinflüsse ...	344
b) Folgerungen im Hinblick auf den Schutz der Bundesstaatlichkeit im europäischen Integrationsprozess .....	347
5. Fazit .....	349
II. Die föderale Staatlichkeit der Länder als Schranke der europäischen Integration gemäß Art. 79 Abs. 3 GG .....	350
1. Die Aufhebung der Trennung der Staatlichkeitssphären von Bund und Ländern im Bereich des auswärtigen Staatshandels .....	351
2. Die Diskussion um die Qualität des Art. 79 Abs. 3 GG als „absolute“ und „relative“ Integrationssschranke .....	352
3. Die Souveränität als „absolutes Schutzgut“ des Art. 79 Abs. 3 GG ...	353
4. Der zweigliedrige Staatsaufbau als absolutes Schutzgut .....	354
5. Die Mitwirkung der Länder bei der Hoheitsrechtsübertragung durch den Bund als „relatives“ Schutzgut des Art. 79 Abs. 3 GG .....	354
6. Die von Art. 79 Abs. 3 i. V.m. Art. 20 GG geschützten „Grundsätze“ als relative Integrationssschranken .....	355
a) Die Offenheit für eine dynamische Verfassungsinterpretation .....	355
b) Die integrationspezifische Auslegung des Grundsatzes der Bundesstaatlichkeit gemäß Art. 20 Abs. 1 GG .....	356
aa) Die Konzepte der „offenen Staatlichkeit“ und der „Völker- und Europarechtsfreundlichkeit“ des Grundgesetzes .....	356
bb) Die Auslegung des Art. 79 Abs. 3 i. V.m. Art. 20 GG mittels ursprünglichen Verfassungsrechts .....	359
(1) Der Aussagegehalt des Art. 24 GG i. V.m. der ursprünglichen Präambel .....	360
(2) Die ursprüngliche Prägung des Bundesstaatsprinzips i. S. v. Art. 79 Abs. 3 i. V.m. Art. 20 Abs. 1 GG nach dem Prinzip der Einheit der Verfassung .....	361
7. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Identitätsvorbehalt“ .....	363
8. Die im Integrationskontext besonders sensiblen Bereiche nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	364
a) Die Aufzählung dieser Bereiche als Anmahnung einer verschärften Subsidiaritätskontrolle .....	365
b) Die Bereiche mit funktionalem Bezug zur Staatlichkeit .....	368
c) Die Funktionsvoraussetzungen demokratischer Selbstgestaltungsfähigkeit .....	368

II. Die Eröffnung verfassungsgerichtlicher Kontrolle über die Einhaltung der Integrationsgrenzen, insbesondere im Hinblick auf das Bundesstaatsprinzip .....	370
1. Der Bund-Länder-Streit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG .....	370
2. Die Konstruktion des Art. 38 Abs. 1 GG als mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiges Recht auf Wahrung der demokratischen Selbstbestimmung .....	370
3. Die Bedeutung des Bundesstaatsprinzips im Lissabon-Urteil .....	374
4. Die Rügefähigkeit des Bundesstaatsprinzips mittels der Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG .....	375
a) Die fehlende Rügefähigkeit des Bundesstaatsprinzips nach der verfassungsgerichtlichen Konstruktion des Art. 38 Abs. 1 GG .....	375
b) Subjektives Recht an der Teilhabe der demokratischen Legitimation der Landtage gemäß Art. 28 Abs. 1 GG? .....	377
III. Ergebnisse .....	377
 <i>Kapitel 4: Das europäische Unionsrecht als Absicherungsebene für die deutsche Bundesstaatlichkeit</i> .....	
I. Die „föderative Grundstruktur“ zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten .....	382
II. Das Konzept vom „Europa der Regionen“ .....	384
III. Der unionsrechtliche Begriff der „Region“ .....	384
IV. Die Integration der Länder über den Ausschuss der Regionen .....	385
1. Die Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen .....	385
2. Die Rechte auf Anhörung und Stellungnahme .....	387
3. Die Eröffnung der Klagebefugnis .....	388
4. Fazit .....	389
V. Die Integration der Länder über das Demokratiekonzept des Unionsrechts .....	389
1. Die Grundzüge des Demokratiekonzepts des Unionsrechts .....	389
2. Die Anerkennung der Vertretungsberechtigung eines Ländervertreters für die Bundesrepublik Deutschland im Rat gemäß Art. 16 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 UA 2 EUV .....	392
a) Der Ministerrang des Vertreters im Rat .....	392
b) Die demokratische Verantwortlichkeit des Vertreters im Rat .....	393
aa) Das demokratische Legitimationsniveau aus verfassungsrechtlicher Sicht .....	394
bb) Das demokratische Legitimationsniveau aus unionsrechtlicher Sicht .....	395
3. Die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat als „nationales Parlament“ gemäß Art. 12 EUV .....	396

a) Der Bundesrat als Kammer eines „nationalen Parlaments“ im unionsrechtlichen Sinne .....	396
b) Die Unterrichtung im Rechtsetzungsverfahren (Art. 12 lit. a EUV)	398
c) Die Mitwirkung bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips (Art. 12 lit. b EUV) .....	399
aa) Das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV .....	399
(1) Der Anwendungsbereich und die Rechtsfolgen .....	399
(2) Der materiell-rechtliche Prüfungsmaßstab .....	400
(a) Die Konkretisierung der Prüfkriterien .....	400
(b) Die Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene in die vergleichende Effizienzprüfung .....	402
(c) Die speziellen Subsidiaritätsausprägungen in einzelnen Politikbereichen des Unionsrechts .....	403
(aa) Die Subsidiarität der unionalen Bildungspolitik .....	404
(bb) Die Subsidiarität der unionalen Sozialpolitik .....	405
(cc) Die Subsidiarität der unionalen Kulturpolitik .....	406
bb) Die „Subsidiaritätsrüge“ gemäß Art. 6, 7 SubsProt .....	408
cc) Die „Subsidiaritätsklage“ gemäß Art. 8 SubsProt .....	409
d) Die Beteiligung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 12 lit. c EUV) .....	411
e) Die Mitwirkung an der Vertragsänderung (Art. 12 lit. d EUV) .....	411
f) Mitwirkung an Beitrittsverfahren (Art. 12 lit. e EUV) .....	412
g) Die interparlamentarische Zusammenarbeit (Art. 12 lit. f EUV) .....	413
4. Fazit .....	413
VI. Die Verpflichtung zur Achtung der „nationalen Identität“ gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV .....	414
1. Die Definitionsmacht der Mitgliedstaaten über ihre „nationale Identität“ .....	414
2. Der unionsrechtliche Rahmen für die Anerkennung der mitgliedstaatlichen Definitionsmacht .....	415
a) Die „jeweilige nationale Identität“ als Abgrenzung zur Souveränität und zu den „grundlegenden Funktionen des Staates“ gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 2 EUV .....	415
b) Die Beschränkung auf die „grundlegenden verfassungsmäßigen Strukturen“ .....	417
c) Das Verhältnis zur Identität Europas und zu den gemeinsamen Werten i. S. v. Art. 2 EUV .....	419
aa) Die Identität Europas als gegenüber Dritten gerichtetes Konzept .....	419
bb) Die gemeinsamen Werte gemäß Art. 2 EUV .....	420
cc) Die verfahrensmäßige Absicherung der Werte aus Art. 2 EUV ..	420
(1) Das Verfahren nach Art. 7 EUV .....	420
(2) Der „Rechtsstaatsmechanismus“ der Kommission von 2014	421

(3) Die Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union von 2020 ...	421
dd) Die „nationale Identität“ i. S. v. Art. 4 Abs. 2 EUV als nicht vergemeinschafteter Partikularbereich .....	424
d) Die Anerkennung von Verfassungsentscheidungen zugunsten der „regionalen und lokalen Selbstverwaltung“ als Teil der nationalen Identität .....	426
3. Der Inhalt der Achtungsverpflichtung .....	427
a) Keine Bereichsausnahme vom Vorrang des Unionsrechts .....	427
b) Die Achtungsverpflichtung als Abwägungsverpflichtung .....	429
aa) Die Bedeutung der identitätsprägenden Verfassungsentscheidung für den Mitgliedstaat .....	430
bb) Die Konturierung des Achtungsgebots auf unionsrechtlicher Ebene .....	430
cc) Die Konturierung des Achtungsgebots durch die Rechtsanwendungspraxis der Unionsorgane .....	432
(1) Der Topos der „nationalen Identität“ in der älteren Praxis der Unionsorgane .....	433
(2) Der Topos der „nationalen Identität“ in der jüngeren Praxis der Unionsorgane .....	435
(3) Fazit zur Rechtsprechungspraxis .....	439
4. Gesamtfazit zum Inhalt und zur Wirkungsweise des Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV .....	439
V. Ergebnisse .....	442
<i>Zusammenfassung in Thesen</i> .....	443
Literaturverzeichnis .....	449
Stichwortverzeichnis .....	485

## Abkürzungsverzeichnis

aaO.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEUU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
APf	Archiv für Presserecht. Zeitschrift für das gesamte Medienrecht und Kommunikationsrecht
Akt.	Aktualisierung
Aufl.	Auflage
AJIL	American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Bd.	Band
Begr.	Begründer
Beih.	Beiheft
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Bsp.	Beispiel(e)
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
DGVR	Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv (Zeitschrift)
Ed.	Edition
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
EL	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuR-Bei	Europarecht Beiheft
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgend
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GAin	Generalanwältin
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik
ggf.	gegebenenfalls
Hdb.	Handbuch
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
Hdb. d. VerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
h. M.	herrschende Meinung
HRLR	Human Rights Law Journal
Hrsg.	Herausgeber
hrsgg.	herausgegeben
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
ibid.	ibidem (ebenda)
i. d. F. v.	in der Fassung von
IGH	Internationaler Gerichtshof
insb.	insbesondere
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
lauf.	laufend(e)
Lfg.	Lieferung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LS	Leitsatz
MMR	Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung
m.w.N	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
Nord. J. Int'l. L	Nordic Journal of International Law
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Umwelt (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Parl. Rat	Parlamentarischer Rat
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache

RW	Rechtswissenschaft. Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung
S.	Seite bzw. (bezogen auf eine Norm) Satz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt
SÖR	Schriften zum Öffentlichen Recht
Sten. Ber.	Stenografischer Bericht
st. IGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
u. a.	unter anderem bzw. (bei Autorennennungen) und andere
Urt.	Urteil
UA	Unterabsatz
v.	von/vom
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Tagungsbände)
WissR	Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht



## Einleitung

Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes beruht auf dem staatsrechtlichen Dogma, dass nicht nur der Bund, sondern auch die Länder „Eigenstaatlichkeit“, besitzen. Die Staatlichkeit der Länder ist dabei eine im Bundesstaat des Grundgesetzes integrierte und damit relativierte Staatlichkeit. Was zu dieser bundesstaatlich integrierten Staatlichkeit genau gehört, wird in der Literatur und Rechtsprechung meist in sybillinischen Wendungen dahingehend umschrieben, dass neben der Verfassungsautonomie der Länder insbesondere auch ein Kernbestand eigener Befugnisse, mithin ein materielles „Hausgut“, gehören soll.

Betont wird dabei häufig, dass diese verfassungsrechtlich gesicherte Stellung der Länder nicht nur gegenüber Ingerenzen des Bundes, sondern auch vor Einwirkungen durch die europäische Integration verteidigt werden müsse, die eine schleichende Erosion bzw. Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder bewirke, weil die Europäische Union auf Gebieten tätig werde, die nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung Sache der Länder sind. Insofern wird ein Spannungsverhältnis zwischen dem Verfassungsauftrag der europäischen Integration einerseits und dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes andererseits diagnostiziert.

Dabei wird aber oft übersehen, dass die verfassungsrechtlich garantierte Staatlichkeit der Länder nicht nur eine im Bundesstaat des Grundgesetzes integrierte, sondern auch eine über den Bund mediatisierte und dadurch in die Europäische Union integrierte Staatlichkeit ist. Begreift man deshalb die Rechtsstellung der Länder bereits von vornherein als doppelt integrierte Staatlichkeit, so lässt sich daran zweifeln, ob die europäische Integration tatsächlich die Eigenstaatlichkeit der Länder in ihrer konkreten Ausgestaltung durch das Grundgesetz gefährdet. Vielmehr könnte auch überlegt werden, ob die europäische Integration nicht zu einer verfassungsmäßigen Ausformung des offen und dynamisch angelegten Bundesstaatsprinzips führt und damit auch die föderale Staatlichkeit der Länder bereits tatbestandlich integrationspezifisch modifiziert wird. Daran anknüpfend könnte die Europäische Union unter bestimmten Voraussetzungen sogar als weitere Absicherungsebene für die deutsche Bundesstaatlichkeit begriffen werden. Die föderale Staatlichkeit der Länder wäre demnach nicht nur aus der dualistischen Perspektive gegenüber dem Bund, sondern auch unter Einbeziehung der Integration in die Europäische Union als weitere Ebene zu begreifen.

Die vorliegende Arbeit hat sich das Ziel gesetzt, die Elemente der Staatlichkeit der Länder nach Maßgabe des Grundgesetzes aufzuschlüsseln und dabei zu ermitteln, inwieweit diese Elemente im Prozess der europäischen Integration bewahrt oder relativiert werden. Die Untersuchung gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil widmet sich den theoretischen und historischen Grundlagen der deutschen Bundesstaatlichkeit. Im Rahmen der theoretischen Grundlagen in Kapitel 1 sind zunächst die Konturen des Konzepts der Bundesstaatlichkeit nach der allgemeinen Staatslehre zu zeichnen, bevor auf das rechtliche Merkmal der Souveränität als Eigenschaft der Staatsgewalt eingegangen wird, die sich in die äußere Souveränität im Verhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten und in die innere Souveränität als staatliche Selbstorganisationsfähigkeit aufspaltet und dabei in die Staatsgewalt des Bund und in die Staatsgewalt der Länder zerfällt. Bezugnehmend auf die der Bundesstaatlichkeit gemeinhin attestierte Rechtfertigungslast werden danach die modernen, am Grundgesetz orientierten, Bundesstaatstheorien und Legitimationsmodelle für die Bundesstaatlichkeit diskutiert. Die anschließende Untersuchung der historischen Grundlagen der Bundesstaatlichkeit in Kapitel 2 zeigt die föderalen Traditionslinien der Bundesstaatlichkeit auf, deren Wurzeln zwar bis ins Heilige Römische Reich Deutscher Nation zurückverfolgt werden können, aber erst seit dem 19. Jahrhundert, zunächst in der Form eines Staatenbundes und danach in der Form des Bundesstaates, konkrete staatsrechtliche Ausprägungen erfahren haben, deren theoretische Grundlagen bis heute in der allgemeinen Staatslehre nachwirken und Argumentationsmuster für eine historisch geleitete Verfassungsauslegung liefern.

Der zweite Teil der Arbeit nimmt den Standpunkt des nationalen Verfassungsrechts ein und untersucht die Rechtsstellung der Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes. Dabei konzentriert sich die Analyse darauf, herauszufinden, was den Kern der „Eigenstaatlichkeit“ der Länder ausmacht. Dazu wird zunächst in Kapitel 1 das Postulat der Länderstaatlichkeit in Literatur und Rechtsprechung beleuchtet und das als „normativen Hauptsitz“ der Länderstaatlichkeit identifizierte Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG in den Blick genommen, um danach in Kapitel 2 anhand der Methoden der Verfassungsauslegung zu eruieren, ob sich dem bundesstaatlichen Normgehalt des Art. 20 Abs. 1 GG ein noch näher zu bestimmendes normatives Konzept der „Staatlichkeit der Länder“, mithin ein „föderaler Staatsbegriff“ entnehmen lässt. Nachfolgend gilt es, in Kapitel 3 die einzelnen Elemente des dem Art. 20 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG entnommenen föderalen Staatsbegriff der Länder näher zu konturieren. Unter Heranziehung der Jellinek'schen Drei-Elemente-Lehre wird der Kerngehalt der Länderstaatlichkeit im Grundgesetz anhand der Merkmale des Landesgebiets, des Landesvolks und der Landesgewalt aufgeschlüsselt. Diese Untersuchung bildet das Herzstück des zweiten Teils.

Aufgrund ihrer Integration in den Bundesstaat des Grundgesetzes ist die Länderstaatlichkeit naturgemäß bundesrechtlich mediatisiert. Der Grad der

bundesstaatlichen Mediatisierung und Relativierung der Länderstaatlichkeit lässt sich dabei vor allem am Merkmal der Landesgewalt ermitteln. Die Reichweite der Landesgewalt und der Grad der bundesrechtlichen Überlagerung hängen dabei maßgeblich davon ab, wo sich die Landesgewalt entfaltet. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der vertikal gegenüber dem Bund abgegrenzten Landesgewalt, der inter-föderalen Landesgewalt im Verhältnis zu den anderen Ländern und der auswärtigen Landesgewalt. Letztere fasst all diejenigen Hoheitsrechte zusammen, die den Ländern neben der allgemeinen Pflege der auswärtigen Beziehungen vor allem im Kontext der europäischen Integration zukommen. Die Untersuchung konzentriert sich an dieser Stelle darauf, die jeweiligen Kernelemente des dreigliedrigen föderalen Staatsbegriffs der Länder herauszuarbeiten. Dabei ist auch auf die Frage einzugehen, ob den Ländern neben formalen Hoheitsbefugnissen auch ein materieller Kompetenzbestand, mithin ein gegenständlich bestimmtes „Hausgut“, unentziehbar zugeordnet ist. Darüber hinaus gilt es, die Unterschiede zwischen der innerstaatlich wirkenden, bundwärts gerichteten Landesgewalt von der nach außen gerichteten Landesgewalt im europäischen Integrationskontext herauszuarbeiten. Diese Untersuchung legt damit den Grundstein für den dritten Teil der Arbeit.

Der dritte Teil der Arbeit beschäftigt sich mit den normativen Einwirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf die verfassungsrechtlich gesicherte Rechtsstellung der Länder. Insofern wird die dualistische Perspektive zwischen Bund und Ländern um die Einbeziehung der supranationalen Ebene des Europäischen Unionsrechts erweitert. Ziel der Untersuchung ist es, herauszuarbeiten inwieweit die föderale Staatlichkeit der Länder der europäischen Integration Schranken setzt und welchen Einfluss der europäische Integrationsprozess darauf hat. Es geht hier also um die Konturierung des Wesens der in die Europäische Union integrierten Staatlichkeit der Länder.

Dazu werden zunächst in Kapitel 1 die Grundlagen des Verhältnisses zwischen dem Unionsrecht und dem deutschen Recht herausgearbeitet, die aus der innerstaatlichen Brille von Art. 23 GG gesteuert werden. Im Anschluss daran werden in Kapitel 2 die Wirkungen des über Art. 23 Abs. 1 GG in die deutsche Rechtsordnung einfließenden Unionsrechts auf die legislative, exekutive und judikative Staatsgewalt am Beispiel ausgewählter Sachbereiche dargestellt. Um zu ermitteln, ob durch diese integrationsbedingten Einwirkungen die Staatlichkeit der Länder, wie in der Literatur vielfach behauptet wird, tatsächlich ausgehöhlt oder gar verletzt wird, müssen die verfassungsrechtlichen Grenzen der europäischen Integration untersucht werden, was den Schwerpunkt von Kapitel 3 ausmacht. Dabei gilt es, die Voraussetzungen an und zugleich die Grenzen für die Mitwirkung der deutschen Staatsgewalt bei der europäischen Integration, die sich aus der sog. „Struktursicherungsklausel“ des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG und der sog. „Bestandssicherungsklausel“ des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG ergeben, herauszuarbeiten. Ziel dieser Analyse ist es, die aus der Bundes-

staatlichkeit als verfassungsrechtlicher Integrationsschranke folgenden Anforderungen an das europäische Unionsrecht und das Handeln der Unionsorgane zu formulieren. Auf dieser Grundlage ist schließlich in Kapitel 4 zu prüfen, ob und inwiefern im Prozess der Europäischen Integration die Rechte der deutschen Länder gewahrt werden und ob das europäische Unionsrecht gar die deutsche Bundesstaatlichkeit und damit die integrierte föderale Staatlichkeit der Länder sichert und fortentwickelt.

## Teil 1

# Grundlagen

Der Bundesstaat kann aus rechtswissenschaftlicher Perspektive auf unterschiedliche Weise methodisch erschlossen werden: Aus seiner Herkunft heraus (als Gegenstand der Verfassungsgeschichte), aus der Idee der Verfassung heraus (als Gegenstand der Verfassungstheorie) aus der Norm der Verfassung heraus (mittels der Verfassungsdogmatik) und aus der völkerrechtlichen Perspektive.<sup>1</sup> Diese Zugänge zur Untersuchung des Bundesstaates – geschichtlich, staatsrechtlich und normbasiert – unterscheiden sich durch ihr Erkenntnisziel, ihren Erkenntnisgegenstand und ihre Erkenntnismethoden.

Die vorliegende Arbeit untersucht den Bundesstaat als normativen Begriff des Grundgesetzes mittels der Verfassungsdogmatik.

Vor der verfassungsdogmatischen Untersuchung soll sich dem Untersuchungsgegenstand aber zunächst anhand allgemeiner theoretischer Überlegungen angenähert werden (Kapitel 1). Derartige Überlegungen helfen, die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für den Bundesstaat theoretisch zu reflektieren und ihn begrifflich fassbar zu machen. Anschließend werden die historischen Wurzeln der deutschen Bundesstaatlichkeit beleuchtet (Kapitel 2). Die Perspektive der Verfassungsgeschichte erlaubt es, den Bundesstaat als Kontinuum nationaler und verfassungsstaatlicher Einheit zu begreifen und dessen eigentümliche föderative Idee zu identifizieren. Denn der Bundesstaat des Grundgesetzes folgt föderalen Traditionslinien der deutschen Verfassungsgeschichte, an die der Grundgesetzgeber angeknüpft hat und aus denen Erkenntnisse für die Interpretation der Bundesstaatlichkeit als Begriff des Grundgesetzes gewonnen werden können.

---

<sup>1</sup> Zu den verschiedenen methodischen Ansätzen vgl. etwa *Jestaedt*, HStR II, § 29, Rn. 1.

## Kapitel 1

# Theoretische Grundlagen

Die Bundesstaatlichkeit ist zunächst von dem verwandten, aber nicht identischen, Konzept des Föderalismus abzugrenzen (dazu I.). Daran schließt sich eine Darstellung des Bundesstaates als Gegenstand der Allgemeinen Staatslehre an (dazu II.). Die Allgemeine Staatslehre versucht, bestimmte Erscheinungsformen der Staatenwirklichkeit zu erklären. Sie liefert die „Grundanschauungen und Bilder“<sup>1</sup>, anhand derer die staatsrechtlichen Erscheinungsformen normativ gedeutet werden können. Den staatstheoretischen Modellen des Bundesstaates liegt das Konzept der Souveränität zugrunde, auf das daher ebenfalls, sowohl in seiner völkerrechtlichen als auch in seiner staatsrechtlichen Dimension, einzugehen ist (dazu III.). Daran anschließend wird erörtert, wie sich das Völkerrecht zum Staat und insbesondere zum Bundesstaat verhält (dazu IV.).

Die theoretischen Grundlagen abschließend wird die Frage nach dem „Worum“ bzw. „Wozu“ der bundesstaatlichen Ordnung aufgeworfen. Mit der Legitimitätsfrage verbindet sich die Akzeptanz von Herrschaft. Zudem kann das positive Recht, insbesondere wenn es um die Deutung unbestimmter Rechtsbegriffe und abstrakter Strukturprinzipien der Verfassung, wie der Bundesstaatlichkeit, geht, nicht vollständig aus sich selbst heraus die positive Ordnung gewährleisten. Es ist auf Anwender und Interpreten angewiesen, die die dahinter liegenden Ordnungsgedanken aufnehmen und umsetzen.<sup>2</sup> Dadurch muss sich das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes immer wieder aufs Neue rechtfertigen. Sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird der Bundesstaatlichkeit häufig ein Legitimitätsdefizit unterstellt. Aus diesem Grund sollen die im Schrifttum vorherrschenden grundgesetzorientierten Bundesstaatstheorien dargestellt und kritisch hinterfragt werden (dazu V.).

## I. Bundesstaatlichkeit und Föderalismus

Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland wird häufig auch als föderale Ordnung bezeichnet. Bundesstaatlichkeit und Föderalismus

---

<sup>1</sup> Scheuner, DÖV 1962, S. 641 ff. (641).

<sup>2</sup> Nachdrücklich: Isensee, AöR 115 (1990), S. 248 ff. (251).

sind indes keine synonymen Begriffe. Während die Bundesstaatlichkeit in erster Line durch die Rechtswissenschaften definiert wird, ist der Föderalismus meist Gegenstand anderer Disziplinen, wie der Staatslehre, der Politikwissenschaft, der Soziologie und der Philosophie.

Der juristische Begriff der Bundesstaatlichkeit umschreibt die konkrete, aus mehreren Ebenen zusammengesetzte, Struktur eines Staates und meint somit eine spezielle, staatsrechtliche Erscheinungsform des allgemeineren Prinzips des Föderalismus.<sup>3</sup>

Die Bedeutungsschichten des Föderalismus sind vielgestaltig.<sup>4</sup> Als politisches Prinzip suggeriert der Begriff des Föderalismus im deutschen Sprachgebrauch<sup>5</sup> eine tendenziöse Betrachtungsweise, die die unteren Ebenen eines zusammengesetzten Staatsgebildes als solche erhalten und sie vor dem Aufgehen in einen Einheitsstaat bewahren will. Dessen Gegenkonzept, der Unitarismus, betont hingegen die auf zentraler, gesamtstaatlicher Ebene organisierte Staatlichkeit.<sup>6</sup>

Der Föderalismus, als staatstheoretisches Ordnungsprinzip verstanden, bezeichnet die Aufteilung der Staatsgewalt auf verschiedene territorial radizierte Hoheitsträger innerhalb eines Bundes von Staaten, die dabei ihre Eigenständigkeit nicht vollständig aufgeben.<sup>7</sup> Föderalistische Ideen können sowohl innerhalb eines völkerrechtlichen Staatenbundes (also einer internationalen Organisation), als auch innerhalb eines Staates verwirklicht werden, sei es durch eine schlichte Verwaltungsgliederung oder durch die Anerkennung der Eigenstaatlichkeit der föderalen Einheiten.

Mit dem Föderalismus im engeren, staatsrechtlichen Sinne meint die staatsrechtliche Literatur zumeist die konkrete normative Ausgestaltung der Bundesstaatlichkeit im Grundgesetz, die föderative mit unitarischen Elementen kombiniert.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. *Schambeck*, Vom Wesen und Wert des Föderalismus heute, S. 27 ff. (27 f.).

<sup>4</sup> Aus politikwissenschaftlicher Sicht: *Altmeier*, Föderalismus als politisches Ordnungsprinzip, S. 1 ff.; *Kaiser*, Hdb. Föderalismus I, § 6, S. 165 ff. Aus philosophischer bzw. soziologischer Sicht: *Deuerlein*, Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, S. 9; *Lang*, Die Philosophie des Föderalismus, S. 1 ff. Allgemein zur Vielfalt der Föderalismusbegriffe vgl. *Jerusalem*, Die Staatslehre des Föderalismus, S. 1 ff.; *Nawiaskey*, Schweizer Rundschau N. F. 45 (1946), S. 798 ff.

<sup>5</sup> Während der deutsche Sprachgebrauch mit „föderalistisch“ oder „föderal“ eine dezentrale Struktur meint, beziehen sich der französische Begriff „fédéral“ und der englische Begriff „federal“, die mit „vereinigend“, „sich verbündend“ zu übersetzen sind, auf die zentralen Einheiten eines Bundesstaates. Im US-amerikanischen Rechtssystem beziehen sich die „state rights“ auf die Bundesstaaten und die „federal rights“ auf die gesamtstaatlichen Einrichtungen. Vgl. dazu *Polaschek*, Föderalismus als Strukturprinzip?, S. 9 ff. (11).

<sup>6</sup> *Isensee*, HStR VI, § 126, S. 6.

<sup>7</sup> *Stern*, Staatsrecht I, S. 660; *Isensee*, aaO., S. 6.

<sup>8</sup> Vgl. *Isensee*, aaO., S. 6 ff. Rn. 4: „Ohne das föderale Element kein Bundesstaat, ohne das unitarische kein Staat“. Vgl. auch *Lerche*, VVDStRL 21 (1964), S. 66 ff.

Die vorliegende Arbeit verwendet den Begriff Föderalismus in einem weiten Sinne, als Ordnungsprinzip, das die Staatsgewalt auf mehrere Hoheitsträger verteilt, unabhängig von der konkreten staats- oder völkerrechtlichen Gestalt der Verbindung. Der Begriff der Bundesstaatlichkeit demgegenüber wird verwendet, um die konkreten staatsrechtlichen Positionen des Bundes und der Länder nach Maßgabe des Grundgesetzes zu beschreiben.

## II. Der Bundesstaat in der Allgemeinen Staatslehre

Der Bundesstaat als Denkfigur der Allgemeinen Staatslehre ist in Deutschland insbesondere durch die Bundesstaatslehren aus der Weimarer Zeit konturiert worden.<sup>9</sup> Diese Überlegungen greifen Phänomene der deutschen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts auf und versuchen sie anhand einer idealtypischen Beschreibung theoretisch zu erfassen.

### 1. Die Dichotomie von Staatenbund und Bundesstaat

Die klassische Staatslehre geht von der Dichotomie des Bundesstaates und des Staatenbundes aus. Mit dieser staatstheoretischen Unterscheidung verarbeitet sie den historischen Gegensatz zwischen der Struktur des Deutschen Bundes von 1815 einerseits und den Strukturen des Deutschen Reiches von 1871 sowie der Weimarer Republik von 1918 andererseits.<sup>10</sup>

Ein Staatenbund basiert auf einer völkerrechtlichen Verbindung mindestens zweier Staaten, bei der jedes Mitglied seine Souveränität im völkerrechtlichen Sinne behält.<sup>11</sup>

Im Bundesstaat sind mehrere Gliedstaaten auf staatsrechtlicher Ebene so miteinander verbunden, dass sie im Außenverhältnis eine staatliche Einheit bilden, aber die äußere, völkerrechtliche, Souveränität beim Gesamtstaat liegt.<sup>12</sup> Innerhalb ihrer jeweiligen Aufgabenbereiche übt jede staatsrechtliche Einheit im Staat eigenständige Staatsgewalt aus und besitzt „die uneingeschränkt höchste innere Souveränität“<sup>13</sup>. Dadurch unterscheidet sich der Bundesstaat vom Einheitsstaat,

<sup>9</sup> Einflussreiche Bundesstaatslehren aus der Weimarer Zeit stammen insb. von *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 55 ff. und *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 769 ff. Einen umfassenden Überblick über die Bundesstaatslehren des 19. und frühen 20. Jahrhunderts gibt *Grzeszick*, Hdb. Föderalismus I, § 2, S. 57 ff. (72 ff.).

<sup>10</sup> Vgl. *Scheuner*, DÖV 1962, S. 641 ff. (641).

<sup>11</sup> Statt vieler: *Kempfen*, Bayerisches Verfassungsrecht, S. 1 ff. (6).

<sup>12</sup> Zum Begriff der inneren und äußeren Souveränität vgl. *Kempfen*, Bemerkungen zum völkerrechtlichen Begriff der Souveränität, S. 783 ff. (793 ff.). Zur Souveränität vgl. auch die Ausführungen unten in Teil 1, Kapitel 1, III.

<sup>13</sup> *Kempfen*, Bayerisches Verfassungsrecht, S. 1 ff. (6).

der zwar auch dezentrale Organisationseinheiten zur selbständigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben einrichtet, aber deren Staatsgewalt von der höheren Ebene abgeleitet ist.

## 2. Die Kritik an der Typologie des Bundesstaates und des Staatenbundes

Die Begriffspaare Bundesstaat und Staatenbund dienen der Allgemeinen Staatslehre zur typologischen Beschreibung bestimmter Phänomene der deutschen Verfassungsgeschichte – den Deutschen Bund von 1815 als Typus des klassischen Staatenbundes und das Deutsche Reich von 1871 und 1919 als typische Erscheinungsformen des Bundesstaates. Damit wird aber ignoriert, dass die genannten, angeblich idealtypischen, Beispiele in ihren konkreten Erscheinungsformen durchaus Elemente auch der jeweils anderen Gattung aufwiesen, und dass dazwischen auch andere Formen der Staatsorganisation denkbar sind.<sup>14</sup>

Will die Bundesstaatslehre auch solche Zwischenformen erfassen, muss sie mit sehr allgemeinen und inhaltlich vagen Definitionen auskommen. Exemplarisch dafür ist die wenig aussagekräftige und allein auf formalen Kriterien aufbauende Beschreibung des Bundesstaates als „ein System kompetenzgeteilter Staatlichkeit, in dem sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten im staatsrechtlichen Sinne als Staaten zu kennzeichnen sind“.<sup>15</sup> Ulrich Scheuner hat zurecht kritisiert, dass dadurch das Zusammenspiel von Bund und Gliedern, die gegenseitigen Beeinflussungen und Ergänzungen sowie der Charakter des Bundes als staatliches Gemeinwesen zur Erfüllung materialer Staatszwecke nicht in den Blick genommen wird, obwohl „erst das Ganze vielseitiger Beziehung“ das Wesen des Bundesstaates ausmache.<sup>16</sup>

Auch der Erklärungswert des Begriffs des Staatenbundes als typologischer Gegenbegriff zum Bundesstaat ist begrenzt. Der Deutsche Bund wird zwar herkömmlicherweise als Staatenbund qualifiziert. Dieser kann jedoch nicht mit dem modernen völkerrechtlichen Begriff der internationalen Organisation gleichgesetzt werden. Denn der Deutsche Bund besaß als „unauflöslicher Verein“, aus dem sich seine Mitglieder nicht mehr aus eigenem Recht lösen konnten (Art. V der Wiener Schlussakte) sowie wegen des Vorrangs des Bundesrechts, welches durch Bundesexekution durchgesetzt werden konnte, und dem Recht

---

<sup>14</sup> So hat das Bundesverfassungsgericht die Europäische Union als „Staatenverbund“ bezeichnet, der zwischen Bundesstaat und Staatenbund ein Gebilde *sui generis* impliziere. Vgl. etwa BVerfGE 89, 155 (155) (LS 2). Zur Qualifikation der Europäischen Union vgl. unten Teil 3, Kapitel 1.

<sup>15</sup> *Isensee*, HStR VI, § 126, Rn. 64 ff. Aus der älteren Literatur vgl. *Nawiasky*, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 28 ff.

<sup>16</sup> *Scheuner*, DÖV 1962, S. 641 ff. (642).

zur Bundesintervention in die inneren Angelegenheiten seiner Mitglieder auch Elemente, die als Vorstufe zur Bundesstaatlichkeit angesehen werden können.<sup>17</sup>

Die Begriffe Bundesstaat und Staatenbund sind mithin nur zwei Etiketten, die die Staatslehre den vorgefundenen deutschen Staatskonstrukten des 19. und frühen 20. Jahrhunderts typisierend angehaftet hat. Insofern ist ihr Erklärungswert im Hinblick auf moderne Staatenverbindungen begrenzt.

Gleichwohl ist diesen staatsrechtlichen Kategorien ihre Daseinsberechtigung nicht völlig abzuspochen. Dies gilt auch schon deswegen, weil die legitimatorische Grundlage der jeweiligen Staatenverbindung – die Volkssouveränität bzw. die Staatssouveränität – die zulässigen künftigen Gestaltungsoptionen der jeweiligen rechtlichen Ordnung präjudiziert und damit maßgeblich bestimmt, ob die rechtliche Ordnung versteinert oder wandelbar ist.<sup>18</sup>

### 3. Die Relevanz der Staatstheorie für die Verfassungsdogmatik

Der Bundesstaatsbegriff der Allgemeinen Staatslehre ist kein unmittelbarer Gegenstand der Verfassungsdogmatik. Insofern ist er vom verfassungsrechtlichen Bundesstaatsbegriff im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG grundsätzlich zu trennen. Das positive Recht berührt sich jedoch dort mit der Staatstheorie, wo es von sprachlichen Begriffen abhängig ist, die der Allgemeinen Staatslehre entlehnt sind.<sup>19</sup> Dies gilt insbesondere für die Interpretation der in Art. 20 GG normierten tragenden Strukturprinzipien des Grundgesetzes. Der Rückgriff auf einen staatsrechtlichen Begriff gibt der Verfassungsinterpretation Orientierungshilfe und liefert theoretisch fundierte Erklärungsmuster.<sup>20</sup>

Paul Kirchhof hat die Bedeutung der Verfassungstheorie für die Auslegung von Verfassungsbegriffen, die die Sicht auf den Staat betreffen, hervorgehoben und dabei betont, dass die Auslegung des verfassungsrechtlichen Staatsbegriffes einschließlich des Bundesstaates über Sprache, Herkunft und Anliegen des Verfassungsgebers mit der Staatstheorie verbunden ist.<sup>21</sup> Je offener ein Verfassungssatz seinen Inhalt formuliert, desto intensiver wirken bei seiner Anwendung Verfassungstheorie und Verfassungsdogmatik zusammen.<sup>22</sup> Es ist insofern davon auszugehen, dass bei der Implementierung des Bundesstaatsbegriffs in das

<sup>17</sup> Zum Streit über die Rechtsnatur des Deutschen Bundes vgl. *Funk*, Kleine Geschichte des Föderalismus, S. 24 f. Zum Deutschen Bund vgl. die Ausführungen in Teil 1, Kapitel 2, IV.

<sup>18</sup> Vgl. *Oeter*, ZaöRV 75 (2015), S. 733 ff. (744 f.).

<sup>19</sup> Vgl. zur Bedeutung der Rechtstheorie für die Rechtsdogmatik: *Wieacker*, Zur praktischen Leistung der Rechtsdogmatik, S. 311 ff. (318).

<sup>20</sup> Vgl. dazu *Jestaedt*, Verfassungstheorie als Disziplin, Rn. 20, 26 (Verfassungstheorie als „Hintergrunddisziplin für Dogmatik“). Für die Heranziehung der Staatstheorie zur Auslegung des grundgesetzlichen Rechtsstaatsprinzips vgl. *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 3 ff.

<sup>21</sup> *Kirchhof*, HStR XII, § 273, S. 693 ff. (698).

<sup>22</sup> Zur Auslegung der verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien vgl. Teil 2, Kapitel 2, II.

## Stichwortverzeichnis

- Auslegung
  - der inter-föderalen Verträge (Staatsverträge) 257
  - der „Struktursicherungsklausel“ (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) 331
  - der Verfassung 87, 355
  - des Bundestaatsprinzips 39, 94, 356
  - des Unionsrechts 279, 324
  - nach dem Prinzip der Einheit der Verfassung 89, 225, 361, 446
  - nach dem Prinzip der Funktionsgerechtigkeit 90, 444
  - nach dem Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit 356
  - von Verfassungsstrukturprinzipien 91
- Autonomie
  - Begriff 17, 32
  - der Bundesländer 126, 141
  - des Menschen 74
  - des Unionsrechts 279
  - Verfassungsautonomie 26, 135, 140, 426
- Auswärtige Beziehungen (Angelegenheiten) 123, 209, 259
- Auswärtige Gewalt 123, 257, 351
- Bildung
  - Kompetenzen der Länder 189
  - Kompetenzen des Bundes 210
  - Kompetenzen der Europäischen Union 308
- Bundesrat
  - Befugnisse 113, 123, 265, 271
  - als nationales Parlament im Sinne des Unionsrechts 396
- Bundesstaat
  - Begriff 94
  - dreigliedriger (Dreigliedrigkeitsthese) 24
  - Theorien der Staatslehre 23
  - Verfassungsprinzip 78, 370
  - Legitimation 29
  - zweigliedriger (Zweigliedrigkeitsthese) 24, 354
- Bundestreue 76, 252, 317, 445
- Bundeszwang 126
- Demokratie
  - Verfassungsprinzip 31, 92, 148, 272, 369
  - der Europäischen Union 389
- Deutscher Bund 46
- Deutsches Reich
  - von 1871 53
  - von 1918/19 58
- Drei-Elemente-Lehre 120
- Einheit der Verfassung (siehe Auslegung)
- Einzelermächtigung (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) 292, 317
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 333, 357
- Europarechtsfreundlichkeit (Grundsatz) 356
- Exekutivföderalismus 28, 289
- Finanzhoheit (der Länder) 154, 323
- Föderalismus 6
- föderative Grundsätze 348, 378, 382
- Friede (internationaler) 36, 331, 360
- Funktionsgerechtigkeit (siehe Auslegung)
- Gesetzgebung (Befugnis)
  - ausschließliche Kompetenzen der Länder (Hausgut) 189, 203, 211, 220, 230
  - ausschließliche Kompetenzen des Bundes 163
  - bundesstaatliche Kompetenztypen und Kompetenzverteilung 159
  - Kompetenz-Kompetenz 19, 26, 140, 353
  - konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes 164
  - Landesgesetzgebungshoheit 157, 183
  - ungeschriebene Befugnisse des Bundes 174
- Gewaltenteilung
  - horizontale 248
  - vertikale (bundesstaatliche) 35, 336
- Grundfreiheiten 306, 313

- Grundrechte
  - Bundesgrundrechte 153, 254
  - kulturbezogene Grundrechte 197
  - Landesgrundrechte 150
- Harmonisierung 314, 323, 403
- Hausgut (siehe Gesetzgebung – ausschließliche Kompetenzen der Länder)
- Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation (Altes Reich) 41
- Hochschule (Hochschulwesen)
  - Kompetenzen der Europäischen Union 309
  - Regelungsbefugnis im Bundesstaat 212, 245
- Hoheitsrechte
  - Begriff 290
  - Übertragung auf die Europäische Union 157, 270, 290
  - Übertragung auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen 269
  - Übertragung auf zwischenstaatliche Einrichtungen 157, 263
- Homogenität (Homogenitätsklausel) 141, 146, 152, 215, 332, 337
- Identität
  - Europas 419
  - Identitätskontrolle 379
  - Identitätsvorbehalt 363
  - Landesidentität (materielle) 128, 182, 242, 427
  - nationale Identität 383, 414, 424
  - Verfassungsidentität 211, 346, 363, 373, 379
- Integration
  - Integrationsgewalt des Bundes 263, 270, 299
  - Integrationsverantwortung 362, 377
  - Mitwirkung der Länder 271
  - verfassungsgerichtliche Kontrolle 370
  - verfassungsrechtliche Schranken (Integrationssschranken) 299, 350
- Interventionsverbot 383
- Kultur
  - verfassungsrechtlicher Begriff 186
  - unionsrechtlicher Begriff 313
  - Kompetenzen des Bundes 209
  - Kulturhoheit der Länder 184, 189
  - Kulturhoheit der Kommunen 206
  - Kulturauftrag 199, 230, 237
  - Kulturföderalistische Tradition (Kulturföderalismus) 201, 228
  - Kulturgut 187
  - Kompetenzen der Europäischen Union 313, 320
  - Kulturstaatlichkeit 193
  - Landeskultur 188
  - Kunst (Kunstfreiheit) 197
- Länder
  - Befugnisse (siehe Gesetzgebung)
  - Begriff 110
  - Landesgebiet 121
  - Landesgewalt (Staatsgewalt) 139, 248, 257
  - Landeszugehörigkeit (Landesvolk) 133
  - Landesverfassung 140, 215
  - Landesverfassungsgerichte 143
  - Staatsqualität (Staatlichkeit) 69, 120, 307
- Lissabon (Urteil des Bundesverfassungsgerichts) 364, 374
- Loyale Zusammenarbeit (Unionstreue) 383, 440
- Meinungsfreiheit 199
- Menschenrechte 36, 331
- Minderheitenschutz 32
- Neugliederung (des Bundesgebiets) 127, 190
- Norddeutscher Bund 51
- Paulskirchenverfassung 49
- Pluralismus
  - kultureller 34, 201, 227, 245
  - von Regulatoren 90, 166, 227, 248
- Rechtsstaatsprinzip
  - im EU-Recht 421
  - im Grundgesetz 30, 91, 330
- Region
  - Europa der Regionen 384
  - unionsrechtlicher Begriff 384
  - Ausschuss der Regionen 385
- Rheinbund 44
- Rundfunk
  - Begriff 190
  - Entstehungsgeschichte 204, 233
  - Kompetenzen im Bundesstaat 184, 204, 219, 233, 369
  - Kompetenzen der Europäischen Union 313
  - Rundfunkfreiheit 200
- Plebiszit (Volksabstimmung) 130

- Schule (Schulwesen) 189, 203, 211, 232
- Selbstbestimmungsrecht der Völker 15, 126
- Selbstverwaltung
  - kommunale (Selbstverwaltungsgarantie) 149, 206
  - regionale und lokale im Sinne des EU-Rechts 426
- Sezession 125
- Subsidiarität
  - unionsrechtliche Kontrolle 365, 399, 408
  - unionsrechtliches Prinzip 297, 399
  - verfassungsrechtliches Prinzip 178, 226, 333, 347, 366, 379
- Souveränität
  - äußere (völkerrechtliche) 13
  - Schutz im europäischen Integrationsprozess 353, 514
  - innere (im Bundesstaat) 18
  - Volkssouveränität 15, 158, 372
- Sprache
  - Regelungsbefugnis 211, 217, 369
  - Rechtssprache 40
- Staat
  - Begriff 73, 96
  - föderaler Staatsbegriff (in Bezug auf die Länder) 118, 120
  - Nationalstaat 49
  - offener Staat (offene Staatlichkeit) 356
  - Staatlichkeit der Länder (Eigenstaatlichkeit) 71, 78, 230
  - Staatsgebiet 121
  - Staatsgewalt 139
  - Staatsgrenzen 122
  - Staatsvolk (Staatsangehörigkeit) 135, 191
- Staatenbund 8
- Staatsstrukturprinzip 288, 335
- Staatsvertrag (der Länder) 129, 249
- Staatsziel 197, 285
- Struktursicherungsklausel 329
  
- Unionsrecht (Europäische Union)
  - Einwirkung auf die Rechtspositionen der Länder 307
  - Rechtsnatur 279
  - Verhältnis zum nationalen Recht 280, 427
  - Vertragsänderung 411
- Unionskompetenzen
  - ausschließliche 293
  - geteilte 293
  - Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 292
  - Querschnittskompetenzen 320
  - ungeschriebene (implied powers) 295
  - Unterstützungs-, Koordinierungs-, Ergänzungskompetenzen 294, 318
  - vertragsimmanente Fortentwicklung 294
- Unionspolitiken
  - Bildungspolitik 308, 404
  - Sozialpolitik 405
  - Kulturpolitik 313, 406
- Unitarisierung (Unitarismus) 7, 57, 166, 254
  
- Verfassung
  - Änderung 82, 105
  - Auslegung (siehe Auslegung)
  - Strukturprinzipien 91
  - Verfassungsstaat 18, 75
  - Verfassungstradition (föderale) 34
  - Verfassungsverbund 343, 382
  - Verfassungswandel 88, 288
- Verhältnismäßigkeit (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) 171, 298
- Vielfalt (siehe Pluralismus)
- Volk
  - Begriff 133
  - in den Ländern (Landesvolk) 133
  - Volksabstimmung (siehe Plebiszit)
  - Volkssouveränität (siehe Souveränität)
- Völkerrechtsfreundlichkeit (siehe Auslegung)
  
- Weimarer Republik (siehe Deutsches Reich)
- Werte (der Europäischen Union) 420
- Wissenschaft
  - Begriff 199
  - Regelungsbefugnis 218
  - Wissenschaftsfreiheit 198
- Zentralismus 35