

JUS PUBLICUM

3

Hartmut Bauer

# Die Bundestreue



J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 3



# Die Bundestreue

Zugleich ein Beitrag  
zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts  
und zur Rechtsverhältnislehre

von

Hartmut Bauer



J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Bauer, Hartmut:*

Die Bundestreue : zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des  
Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre / von  
Hartmut Bauer. – Tübingen : Mohr, 1992

(Jus publicum ; Bd. 3)

ISBN 3-16-145878-8

NE: Ius publicum

978-3-16-158062-8 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1992 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Gebr. Buhl in Etlingen gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

## Vorwort

Die Bundestreue ist in der monographischen Bearbeitung des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland ein vernachlässigtes Thema. Zu Unrecht. Denn immerhin hat das Bundesverfassungsgericht die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten als „wichtigste Emanation des bundesstaatlichen Prinzips . . . erkannt“ (*Walter Rudolf*); und auch in der Lehre wird die bundesstaatliche Treuepflicht nicht selten als „prägender Bestandteil der bundesstaatlichen Ordnung“ (*Klaus Stern*) bezeichnet.

Der auffällige Kontrast zwischen der offenbar ebenso großen praktischen wie grundsätzlichen Bedeutung der Bundestreue einerseits und der im Fehlen einschlägiger neuerer Monographien zum Ausdruck kommenden geringen rechtswissenschaftlichen Aufmerksamkeit andererseits mag sich vordergründig daraus erklären, daß die prinzipielle Geltung des bundesfreundlichen Verhaltens ganz überwiegend außer Streit steht. Indes hat es in der Vergangenheit nicht an Vorstößen gefehlt, die darauf abzielen, diesen Rechtsgrundsatz möglichst weit zurückzudrängen (z. B. *Konrad Hesse*) oder gar völlig zu verabschieden (*Ernst-Werner Fuß*); sie werden teilweise selbst in der Lehrbuchliteratur bis heute fortgeführt. Hinzu kommt, daß die bundesstaatliche Treuepflicht ursprünglich zum Prüfstein für die Frage nach dem „richtigen“ Bundesstaatsverständnis gemacht worden (*Rudolf Smend*) und später lange Zeit einer der Gegenstände bundesstaatstheoretischer Richtungskämpfe war. So gesehen verweist das Stichwort „Bundestreue“ zugleich auf zentrale Grundfragen der Bundesstaatlichkeit und des Bundesstaatsrechts, die bislang nicht oder jedenfalls nicht abschließend geklärt sind. Aber auch aus mehr praxisorientierter Sicht ist der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens von eigenem Reiz. Eher im Verborgenen ist er in der gerichtlichen Spruchpraxis nämlich längst über die ihm zeitweise beigemessene Bedeutung „vornehmlich“ im Bereich der Regierungsfunktionen (Bundesverwaltungsgericht) hinausgewachsen; mittlerweile wird er sogar in auf den ersten Blick so nebensächlich erscheinenden Fällen wie einer Streitigkeit zwischen der Deutschen Bundespost und einer Gemeinde über die Verwendung von VW-Transportern auf einer sog. „autofreien Ferieninsel“ fallentscheidend zum Einsatz gebracht. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens ist allerdings keineswegs nur für solche verwaltungsrechtlichen Feinabstimmungen gefragt, sondern auch im Zusammenhang mit den „großen“ Herausforderungen der Gegenwart. Seine Heranziehung zur Beilegung und Lösung von bundesstaatlichen Konflikten, die aus der Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Gemeinschaft resultieren, belegt dies exemplarisch; im übrigen

bringt auch die deutsche Wiedervereinigung manch unerwartete Bewährungsprobe für die bundesstaatliche Treuepflicht mit sich. Alles in allem: „Bundestreue“ – das ist ein Grundlagenthema des Bundesstaatsrechts, mit dem sich zahlreiche umstrittene Rechtsfragen im Detail verbinden. Und sie ist, wie erst kürzlich wieder von *Klaus Meßerschmidt* festgestellt wurde, „Gegenstand einer bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossenen Kontroverse“.

Hier setzt die vorliegende Untersuchung an. Sie vergewissert sich zunächst der geschichtlichen Grundlagen des bundesfreundlichen Verhaltens und verfolgt die Verfassungsentwicklung unter dem Grundgesetz bis in die jüngste Vergangenheit. Dabei treten vor allem zwei Auffälligkeiten besonders hervor. Zum einen ist für die Bundesrepublik Deutschland von Anbeginn eine bemerkenswert unbefangene Rezeption überlieferter älterer Vorstellungen zu verzeichnen, die rechtshistorisch auf den als Besonderheit empfundenen monarchischen Bundesstaat der letzten Jahrhundertwende zugeschnitten waren und deshalb nicht ohne weiteres für das Recht der Gegenwart verwertbar sind. Die an der Bundestreue festhaltende Staatsrechtslehre hat die Auseinandersetzung mit dem Material, das von der Geschichte angeliefert wird, nie richtig aufgenommen. Statt dessen stuft sie diesbezügliche Vorbehalte als „überzogene Ex-post-Einwände“ (*Josef Isensee*) ein und glaubt, sich dadurch der Pflicht zu einer intensiveren Beschäftigung mit diesen Fragen entledigen zu können, ohne jedoch die Kritik in der Sache selbst widerlegt zu haben. Zum anderen – und hiermit durchaus in einem inneren Zusammenhang stehend – sind sowohl die Grundlagen als auch die systematische Einordnung der Bundestreue in der gegenwärtigen bundesstaatlichen Ordnung ungewiß; diametral entgegengesetzte Einschätzungen über den Stellenwert und die Zukunftsperspektiven der bundesstaatlichen Treuepflicht im geltenden Bundesstaatsrecht, aber auch vielfältige Anwendungsunsicherheiten sind die weitere Folge.

Dieser Befund leitet zwanglos zu der Aufforderung über, Bestand und Bedeutung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens im Bundesstaatsrecht der Bundesrepublik Deutschland zu klären. Hierzu will die Studie in den folgenden Abschnitten einen Beitrag leisten. Unter bewußter Zurückdrängung bundesstaatstheoretischer Erwägungen konzentriert sie sich auf das positive Bundesstaatsrecht und die darauf bezogene Bundesstaatsrechtsdogmatik. Dies ermöglicht es, das Problem „Bundestreue“ auf seinen „rechtlichen Kern“ zurückzuführen, nämlich auf die Fragen nach den Rechtsgrundlagen, der rechtsdogmatischen Einbindung und den rechtlichen Konkretisierungen der Bundestreue. Namentlich die Frage nach der rechtsdogmatischen Einbindung stößt freilich auf eine Lücke. Denn in der heutigen Staatsrechtswissenschaft fehlt nicht nur, wie oft beklagt, eine als „richtig“ akzeptierte Bundesstaatstheorie und -lehre, sondern, wie weitaus weniger häufig beklagt, vor allem auch eine speziell auf das Grundgesetz ausgerichtete Bundesstaatsrechtslehre. Dies machte es erforderlich, eine solche Bundesstaatsrechtsdogmatik wenigstens in den Grundzügen zu skizzieren. Dabei orientiert sich die Arbeit an der derzeit im Vordringen begriffenen Rechtsverhältnislehre, für deren dogmatische Kategorien sich zwar in Rechtsleh-

re und Rechtsprechung mannigfache Anhaltspunkte finden, die aber bislang kaum für den Aufbau einer Bundesstaatsrechtsdogmatik genutzt wird. Mit der Rechtsverhältnislehre ist für das Bundesstaatsrecht zugleich ein ebenso grundgesetz- wie sachadäquater dogmatischer Ordnungsrahmen gewonnen, der nicht nur Aufschluß über Stellung und Funktionsweise des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens in der bundesstaatlichen Ordnung gibt, sondern auch für dessen praktische Handhabung wesentliche Steuerungsleistungen erbringen kann.

Der hier eingeschlagene Weg, die Bundestreue mit rechtlichen und rechtsdogmatischen Kategorien zu domestizieren, wird nicht überall auf Zustimmung stoßen. Bei manchem mag er einen allzu handwerklich-rechtstechnischen, allzu positivistischen, womöglich sogar puristischen Eindruck hinterlassen. Doch eröffnet sich dadurch die Möglichkeit, sowohl dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens den ihm im Bundesstaatsrecht des Grundgesetzes gebührenden Platz zuzuweisen, als auch den immer wieder feststellbaren juristisch undisziplinierten Ausuferungstendenzen entgegenzutreten. Daß im übrigen das der Arbeit zugrundeliegende Verständnis von Recht und Rechtsdogmatik nicht mit exklusiv normintrovertierten Betrachtungsweisen oder wirklichkeitsabgewandter Selbstisolierung der Rechtswissenschaft gleichzusetzen ist, wird hoffentlich die Lektüre erweisen.

Die Untersuchung wurde im Wintersemester 1990/91 abgeschlossen und im Sommersemester 1991 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Habilitationsschrift angenommen. Ihre Veröffentlichung ist eine willkommene Gelegenheit, meinem Lehrer des *ius publicum*, Herrn Professor *Reiner Schmidt*, zu danken – für jahrelange Förderung, für wissenschaftliche Wegbereitung und -begleitung, für die Schaffung von Rahmenbedingungen, ohne die diese Arbeit wohl nicht in der jetzt vorliegenden Form geschrieben worden wäre, und für vieles andere mehr. Herr Professor *Gunnar Folke Schuppert* hat neben seiner Belastung als Prorektor der Universität Augsburg die Mühe des Zweitgutachtens auf sich genommen. Mit Herrn Professor *Wilhelm Henke* stand ich im Gedankenaustausch über Grundfragen der Rechtsverhältnislehre. Freunde und Kollegen haben in zahlreichen Gesprächen zur Absicherung mancher These sowie zur Klärung einer Reihe von Einzelproblemen beigetragen. Frau *Maria Schneider* hat mich bei der Literaturbeschaffung entlastet und mit großer Umsicht die Schreibarbeiten besorgt. Frau *Ingrid Baumbusch* unterstützte mich bei den Drucklegungskorrekturen und bei der Erstellung des Sachregisters. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Augsburg, Friedensfest 1991

*Hartmut Bauer*



# Inhaltsübersicht

## 1. Kapitel

### Die Bundestreue als Problem des Bundesstaatsrechts der Gegenwart

§ 1	Die Bundestreue in der jüngeren Rechtsentwicklung – Problemaufriß und Ausgangspositionen – . . . . .	1
§ 2	Die Bundestreue als rechtswissenschaftliches Problem – Leitgedanken und Erkenntnisinteressen – . . . . .	15

## 2. Kapitel

### Die geschichtlichen Grundlagen der Bundestreue im deutschen Bundesstaatsrecht

§ 3	Der Bundestreuegedanke in der älteren Verfassungsgeschichte und seine Bedeutung für die moderne Bundestreue . . . . .	30
§ 4	Erste Ansätze zur Ausbildung der Bundestreue im Deutschen Reich von 1871 . . . . .	38
§ 5	Das Vordringen der Bundestreue im Bundesstaatsrecht der Weimarer Republik . . . . .	66

## 3. Kapitel

### Die Bundestreue in der Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland

§ 6	Zum Problem des „Wandels“ der Bundestreue in der jüngeren Rechtsent- wicklung und seiner Periodisierung . . . . .	103
§ 7	Die Rezeption und der Ausbau des älteren Bundestreuegedankens . . . . .	107
§ 8	Vorstöße zur Zurückdrängung und Verabschiedung der Bundestreue . . . . .	156
§ 9	Die Konsolidierung und Fortentwicklung der Bundestreue . . . . .	166

## 4. Kapitel

Die Grundlagen der Bundestreue in der  
verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes

§ 10 Das Bedürfnis nach einer am Grundgesetz ansetzenden Begründung der Bundestreue . . . . .	218
§ 11 Die Rechtsgrundlagen der Bundestreue . . . . .	234
§ 12 Die Bundestreue in der Dogmatik des Bundesstaatsrechts . . . . .	260

## 5. Kapitel

Die Konkretisierung und die  
wesentlichen Konkretisierungen der Bundestreue

§ 13 Die Entwicklungsoffenheit und die Konkretisierung der Bundestreue . . .	313
§ 14 Die wesentlichen Konkretisierungen der Bundestreue . . . . .	325
§ 15 Zur Justitiabilität der Bundestreue . . . . .	366

## 6. Kapitel

Die Bundestreue im deutschen Bundesstaatsrecht  
– Zusammenfassung in Thesen –

§ 16 Vorgeschichte, geschichtliche Grundlagen und Verfassungsentwicklung unter dem Grundgesetz . . . . .	377
§ 17 Bestand und Bedeutung der Bundestreue im Bundesstaatsrecht der Gegenwart . . . . .	386
Literatur- und Quellenverzeichnis . . . . .	395
Sachregister . . . . .	423

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
---------------	---

## 1. Kapitel Die Bundestreue als Problem des Bundesstaatsrechts der Gegenwart

§ 1 Die Bundestreue in der jüngeren Rechtsentwicklung	
– Problemaufriß und Ausgangspositionen – .....	1
I. Zur Terminologie .....	2
II. Zur normativen Begründung .....	4
III. Zur dogmatisch-systematischen Einordnung .....	6
IV. Zur rechtspraktischen Bedeutung .....	8
V. Zur bundesverfassungsgerichtlichen Spruchpraxis .....	9
VI. Zu den künftigen Entwicklungsperspektiven .....	12
§ 2 Die Bundestreue als rechtswissenschaftliches Problem	
– Leitgedanken und Erkenntnisinteressen – .....	15
I. Die Bundestreue als Gegenstand des Bundesstaatsrechts der Bundesrepublik Deutschland .....	17
1. Die Bundestreue in der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat mit „konkret-geschichtlicher Individualität“ .....	17
2. Bundestreue und allgemeine Bundesstaatstheorie .....	18
3. Bundestreue und ausländische Bundesstaaten .....	20
4. Bundestreue und „verwandte“ Grundsätze .....	22
II. Die Bedeutung der Geschichte der Bundestreue für das Bundesstaatsrecht der Gegenwart .....	24
III. Die Bundestreue als Gegenstand des Rechts, des politischen Stils und der Verfassungswirklichkeit .....	25
IV. Die Bundestreue als Grundlagen- und Detailproblem .....	27

## 2. Kapitel Die geschichtlichen Grundlagen der Bundestreue im deutschen Bundesstaatsrecht

§ 3 Der Bundestreuegedanke in der älteren Verfassungsgeschichte und seine Bedeutung für die moderne Bundestreue .....	30
I. Vorbundesstaatliche Anhaltspunkte für den Bundestreuegedanken .....	31
II. Die wirkungsgeschichtlichen Ursprünge der modernen Bundestreue ...	36

§ 4	Erste Ansätze zur Ausbildung der Bundestreue im Deutschen Reich von 1871 . . . . .	38
	I. Die Bundestreue in der politischen Praxis und in der Verfassungswirklichkeit . . . . .	40
	II. Die Zurückhaltung der Staatsrechtslehre gegenüber dem Gedanken der Bundestreue . . . . .	43
	1. Der Bundesstaat als Gegenstand der Staatsrechtslehre in seiner Bedeutung für die Bundestreue . . . . .	43
	2. Einzelaspekte des Bundestreuegedankens im staatsrechtlichen Schrifttum . . . . .	49
	a) Verfassungspolitische Aspekte . . . . .	51
	b) Staatsrechtliche Aspekte . . . . .	53
	III. Der wegweisende Vorstoß von Rudolf Smend zur Begründung der Bundestreue als Verfassungsrechtssatz . . . . .	56
	1. Zur Methode . . . . .	57
	2. Zum bundesstaatlichen Ordnungsmodell . . . . .	58
	3. Zur normativen Begründung der Bundestreue . . . . .	60
	4. Zur inhaltlichen Ausgestaltung der Bundestreue . . . . .	61
	5. Die Bezogenheit der Bundestreue auf den monarchischen Bundesstaat . . . . .	63
	6. Ergänzende Bemerkungen . . . . .	63
	IV. Die Reaktionen der Staatsrechtslehre auf die Thesen von Rudolf Smend . . . . .	64
§ 5	Das Vordringen der Bundestreue im Bundesstaatsrecht der Weimarer Republik . . . . .	66
	I. Die Bundestreue in der Weimarer Reichsverfassung und in der politischen Praxis . . . . .	67
	1. Zu Entstehungsgeschichte und Text der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	67
	2. Zur politischen Praxis . . . . .	70
	II. Anfängliche Skepsis und allmähliche Öffnung der Weimarer Staatsrechtslehre gegenüber dem Bundestreuegedanken . . . . .	73
	1. Die Zurückhaltung gegenüber dem Bundestreuegedanken . . . . .	73
	2. Die Auflockerung der älteren methodologischen Grundpositionen und Bundesstaatskonstruktionen . . . . .	76
	3. Die zunehmende Verbreitung des Bundestreuegedankens . . . . .	82
	III. Ansätze zur Befestigung der Bundestreue im Bundesstaatsrecht der Weimarer Republik . . . . .	85
	1. Die Rezeption von Teilaspekten des Bundestreuegedankens . . . . .	85
	2. Die Rezeption der Bundestreue als „bündisches Prinzip“ . . . . .	87
	3. Der Bundestreuegedanke in der Spruchpraxis des Weimarer Staatsgerichtshofs . . . . .	90
	a) Allgemeines . . . . .	90
	b) Die Entscheidung in Sachen „Preußenschlag“ . . . . .	93
	c) Die Entscheidung in Sachen „Donauversinkung“ . . . . .	95
	d) Zusammenfassende Bemerkung . . . . .	97
	IV. Bestand und Bedeutung der Bundestreue am Ende der Weimarer Republik . . . . .	97
	V. Die Beseitigung der herkömmlichen Bundesstaatlichkeit im Nationalsozialismus . . . . .	100

### 3. Kapitel

## Die Bundestreue in der Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland

§ 6	Zum Problem des „Wandels“ der Bundestreue in der jüngeren Rechtsentwicklung und seiner Periodisierung . . . . .	103
§ 7	Die Rezeption und der Ausbau des älteren Bundestreuegedankens . . . . .	107
	I. Die Nachkriegszeit und das Grundgesetz . . . . .	109
	1. Zur Bedeutung der Länder bei der Reorganisation des Gemeinwe- sens . . . . .	109
	2. Zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes . . . . .	111
	3. Zum Text des Grundgesetzes . . . . .	114
	4. Die frühzeitige Rezeption des Bundestreuegedankens nach dem In- krafttreten des Grundgesetzes . . . . .	117
	II. Die Bundestreue in der ersten Dekade des Grundgesetzes . . . . .	118
	1. Die Fortführung des Bundestreuegedankens . . . . .	119
	a) Die prinzipielle Anerkennung der Bundestreue . . . . .	119
	b) Insbesondere: Die ebenso prekäre wie brisante Smend-Rezeption . . . . .	121
	2. Der methodologische Rahmen und die normativen Grundlagen der Bundestreue . . . . .	124
	3. Die juristisch-konstruktive Erfassung des Bundesstaates und die in- haltliche Ausgestaltung der Bundestreue . . . . .	128
	a) Die wesentlichen bundesstaatlichen Ordnungsmodelle . . . . .	129
	aa) Subordinations- und koordinationsrechtliche Ordnungs- modelle . . . . .	130
	bb) Dreigliedrigkeits- und Zweigliedrigkeitslehren . . . . .	133
	b) Die inhaltliche Ausgestaltung der Bundestreue . . . . .	137
	4. Grundsatz- und Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	143
	a) Die Bundestreue als „beherrschender“ Grundsatz des Bundes- staatsrechts . . . . .	144
	b) Wesentliche Konkretisierungen der Bundestreue . . . . .	147
	c) Insbesondere: Das Problem der Justitiabilität . . . . .	149
	5. Zu Bestand, Bedeutung und Entwicklungsperspektiven der Bundes- treue nach rund einem Jahrzehnt Grundgesetz . . . . .	152
§ 8	Vorstöße zur Zurückdrängung und Verabschiedung der Bundestreue . . . . .	156
	I. Die Grundsatzkritik an der Rezeption tradierter Bundesstaatstheoreme . . . . .	158
	II. Die Kritik an der Bundestreue im einzelnen . . . . .	160
	1. Einzelaspekte der Kritik . . . . .	160
	2. Konsequenzen und Alternativen . . . . .	163
§ 9	Die Konsolidierung und Fortentwicklung der Bundestreue . . . . .	166
	I. Die Konsolidierung der Bundestreue . . . . .	167
	1. Die Bundestreue zwischen Verteidigung, Festigung und kritischer Zurückhaltung . . . . .	167
	a) Ansätze zur Verteidigung . . . . .	167
	b) Die Stärkung des Bundestreuegedankens durch die Maximen des kooperativen Föderalismus . . . . .	170

c) Kritische Zurückhaltung und fortbestehende Unsicherheiten . . . . .	175
2. Die Beibehaltung der Bundestreue in der bundesverfassungsgerichtlichen Spruchpraxis . . . . .	176
II. Zur These von der „Begrenzung“ der Bundestreue . . . . .	178
1. Korrektur früherer Grundsatz- und Leitentscheidungen? . . . . .	180
2. „Geräuschlose“ Fortentwicklung der Bundestreuejudikatur . . . . .	183
3. Bundestreueaspekte in der nicht-bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung . . . . .	188
III. Tendenzen zur Fortentwicklung und Ausdehnung des Bundestreuegedankens . . . . .	192
1. Zur Expansion des Bundestreuegedankens . . . . .	195
2. Insbesondere: Zur Bedeutung der Bundestreue für die Länderbeteiligung bei EG-Vorhaben mit Länderbezug . . . . .	198
IV. Exkurs: Die Bundestreue und „vergleichbare“ Grundsätze im öffentlichen Recht . . . . .	205
1. Zu völkerrechtlichen Parallelerscheinungen . . . . .	208
2. Zu europarechtlichen Parallelerscheinungen . . . . .	210
3. Zu organisationsrechtlichen Parallelerscheinungen . . . . .	213
4. Zu Rücksichtnahmepflichten in den Rechtsverhältnissen zwischen Verwaltung und Bürger . . . . .	214
5. Zusammenfassende Bemerkungen . . . . .	216

#### 4. Kapitel

### Die Grundlagen der Bundestreue in der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes

§ 10 Das Bedürfnis nach einer am Grundgesetz ansetzenden Begründung der Bundestreue . . . . .	218
I. Der beschränkte Erkenntniswert von Bundesstaatstheorie und -lehre . . . . .	219
1. Die Unergiebigkeit der formellen Bundesstaatslehren . . . . .	220
2. Die Unergiebigkeit der materiellen Bundesstaatslehren . . . . .	224
II. Die Bundestreue als Gegenstand des Bundesstaatsrechts und der Bundesstaatsrechtsdogmatik . . . . .	231
§ 11 Die Rechtsgrundlagen der Bundestreue . . . . .	234
I. Auszuscheidende Begründungsansätze . . . . .	235
1. Die „Zusammenschau von Einzelaspekten“ . . . . .	235
2. Das Gewohnheitsrecht . . . . .	237
3. Rechtsstaatliche Grundsätze . . . . .	239
II. Der Grundsatz von Treu und Glauben . . . . .	243
1. Querverbindungen zwischen Bundestreue und Treu und Glauben . . . . .	243
2. Der allgemeine Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben als normative Grundlage der bundesstaatlichen Treuepflicht . . . . .	245
3. Die Bundestreue als bundesstaatsspezifische Ausprägung von Treu und Glauben . . . . .	252
III. Folgerungen . . . . .	253
1. Die sachliche Berechtigung des Begriffs „Bundestreue“ . . . . .	254

2. Die Entkräftung der an der Bundestreue geübten Kritik . . . . .	257
3. Die Entbehrlichkeit anderweitiger Ersatzinstitute . . . . .	258
4. Die Bundestreue als Auslegungsprinzip? . . . . .	260
§ 12 Die Bundestreue in der Dogmatik des Bundesstaatsrechts . . . . .	260
I. Die Rechtsverhältnislehre als dogmatischer Ordnungsrahmen des Bundesstaatsrechts . . . . .	261
1. Das Problem einer „grundgesetzgemäßen“ Bundesstaatsrechtslehre . . . . .	262
a) Das Fehlen einer am Grundgesetz ansetzenden und allgemein anerkannten Bundesstaatsrechtslehre . . . . .	262
b) Normative und rechtstatsächliche Ansatzpunkte für eine Bundesstaatsrechtslehre . . . . .	263
aa) Zum normativen Befund . . . . .	264
bb) Zum rechtstatsächlichen Befund . . . . .	268
cc) Zur rechtsdogmatischen Erfassung . . . . .	269
2. Exkurs: Das Vordringen der Rechtsverhältnislehre . . . . .	270
a) Zur verwaltungsrechtlichen Diskussion . . . . .	271
b) Zur über das Verwaltungsrecht hinausweisenden Bedeutung der Rechtsverhältnislehre . . . . .	274
3. Hinweise auf den Rechtsverhältnisgedanken in der bisherigen Bundesstaatsdiskussion . . . . .	275
a) Anhaltspunkte in der Literatur . . . . .	275
b) Anhaltspunkte in der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur . . . . .	277
4. Die Ordnungskategorien der Rechtsverhältnislehre als Anknüpfungspunkte für eine grundgesetzadäquate Bundesstaatsrechtsdogmatik . . . . .	278
a) Grundsätzliche Vorbehalte . . . . .	279
b) Rechtssubjekte . . . . .	280
c) Rechte und Pflichten . . . . .	282
aa) Fragwürdigkeiten einer exklusiv kompetenzrechtlichen Ordnung . . . . .	286
bb) Die Sachangemessenheit einer zumindest auch subjektivrechtlichen Ordnung . . . . .	288
II. Folgerungen . . . . .	294
1. Die zur Bundestreue verpflichteten Rechtssubjekte . . . . .	294
a) Der Bund und die Länder . . . . .	294
b) Die Bundes- und Landesorgane . . . . .	295
c) Insbesondere: Die Bundes- und Landesverwaltung . . . . .	296
2. Die allgemeine bundesstaatliche Treuepflicht und ihre Konkretisierungen . . . . .	303
a) Das bundesstaatsrechtliche Grundverhältnis und die allgemeine Treuepflicht . . . . .	304
b) Die besonderen Rechtsverhältnisse des Bundesstaatsrechts und die Konkretisierungen der allgemeinen Treuepflicht . . . . .	307
3. Die Bedeutung der Bundestreue für die Rechtsbeziehungen von Bund und Ländern zu sog. Dritten . . . . .	308
a) Verhaltenspflichten gegenüber Dritten . . . . .	309
b) Die bürgerbezogene Dimension der Bundestreue . . . . .	310

## 5. Kapitel

### Die Konkretisierung und die wesentlichen Konkretisierungen der Bundestreue

§ 13	Die Entwicklungsoffenheit und die Konkretisierung der Bundestreue . . .	313
	I. Die Entwicklungsoffenheit der Bundestreue . . . . .	313
	II. Die Konkretisierung der Bundestreue . . . . .	316
	1. Die maßgeblichen Ansatzpunkte für die Konkretisierungsarbeit . . . . .	317
	2. Die zur Konkretisierung berufenen Institutionen . . . . .	320
	a) Der Verfassungsgeber . . . . .	321
	b) Die Akteure des Bundesstaatsrechts . . . . .	322
	c) Die Rechtswissenschaft . . . . .	324
	d) Die Rechtsprechung . . . . .	325
§ 14	Die wesentlichen Konkretisierungen der Bundestreue. . . . .	325
	I. Allgemeines . . . . .	327
	1. Der Anwendungsbereich der Bundestreue . . . . .	327
	a) Die Gesetzgebung . . . . .	328
	b) Die Verwaltung . . . . .	330
	c) Die Rechtsprechung . . . . .	331
	2. Typologie . . . . .	332
	3. Sonstige allgemeine Anwendungsmodalitäten . . . . .	335
	a) Das Vorliegen eines konkreten Rechtsverhältnisses . . . . .	335
	b) Die Verschuldensunabhängigkeit . . . . .	337
	c) Der Ausschluß des Einwandes „tu quoque“ . . . . .	337
	d) Die Erheblichkeitsschwelle . . . . .	339
	e) Die Ungeeignetheit der Bundestreue als Haftungsnorm . . . . .	340
	II. Die wesentlichen Konkretisierungen im einzelnen . . . . .	341
	1. Die Begründung von Pflichten . . . . .	342
	a) Verpflichtungen zu Hilfs- und Unterstützungsleistungen . . . . .	343
	b) Verpflichtungen zu Information und Konsultation . . . . .	346
	c) Verpflichtungen zu Abstimmung und Zusammenarbeit . . . . .	349
	d) Verfahrenspflichten . . . . .	352
	e) Sonstige Verhaltenspflichten . . . . .	354
	2. Die Beschränkung von Rechten . . . . .	355
	a) Das Verbot mißbräuchlicher Rechtsausübung . . . . .	356
	b) Das Verbot widersprüchlichen Verhaltens . . . . .	358
	3. Die Bereitstellung ergänzender Regeln für das intraföderative Ver- tragsrecht . . . . .	359
	a) Der Grundsatz <i>pacta sunt servanda</i> . . . . .	362
	b) Die <i>clausula rebus sic stantibus</i> . . . . .	364
§ 15	Zur Justitiabilität der Bundestreue . . . . .	366
	I. Die Bundestreue als Funktions- und Konfliktentscheidungsnorm . . . . .	369
	II. Die Bundestreue in der gerichtlichen Konfliktentscheidung . . . . .	371
	1. Die Subsidiarität der Bundestreue . . . . .	371
	2. Das Postulat richterlicher Zurückhaltung . . . . .	374

6. Kapitel  
Die Bundestreue im deutschen Bundesstaatsrecht  
– Zusammenfassung in Thesen –

§ 16	Vorgeschichte, geschichtliche Grundlagen und Verfassungsentwicklung unter dem Grundgesetz .....	377
§ 17	Bestand und Bedeutung der Bundestreue im Bundesstaatsrecht der Gegenwart .....	386
	Literatur- und Quellenverzeichnis .....	395
	Sachregister .....	423



## Abkürzungsverzeichnis

aaO.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
Abs.	Absatz
AfP	Archiv für Presserecht
AK	Kommentar aus der Reihe der Alternativkommentare
AK-BGB	(Alternativ-)Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
AK-GG	(Alternativ-)Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APF	Ausbildung, Prüfung, Fortbildung
Art.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
BadWürttStGH	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bd.	Band
Bde.	Bände
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BRS	Baurechtssammlung
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
dgl.	dergleichen
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

EA	Europa-Archiv
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEAG	Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EnWiG	Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft
etc.	et cetera
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende (Seite)
ff.	fortfolgende (Seiten)
Fn	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Halbbd.	Halbband
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bände I und II, Tübingen 1930/32
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bände I–IV und VI, Heidelberg 1987 ff.
HdbVR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Ernst Benda, Werner Maihofer und Hans-Jochen Vogel, Berlin u. a. 1983
HessStGH	Staatsgerichtshof für das Land Hessen
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
insbes.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter
JBl.	Juristische Blätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
lit.	littera
m.E.	meines Erachtens
m.weit.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
n.F.	neue Folge
Nachw.	Nachweis, -e
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer, -n
NRWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report
NWB	Neue Wirtschafts-Briefe für Steuer- und Wirtschaftsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter

o.J.	ohne Jahresangabe
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
ÖZW	Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Rdnr.	Randnummer, -n
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	Recht im Amt
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
ROG	Raumordnungsgesetz
ROW	Recht in Ost und West
S.	Satz; Seite
SchwJbIntR	Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht
Sgb.	Die Sozialgerichtsbarkeit
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes (der Europäischen Gemeinschaften)
sog.	sogenannte, -er, -en
Sp.	Spalte
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StGH	Staatsgerichtshof
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
Stwiss	Staatswissenschaften und Staatspraxis
Teilbd.	Teilband
Tz.	Textziffer
u.	und
u.ä.	und ähnliche, -s
u. a.	und andere, -r, -s; unter anderem
u. a. m.	und anderes mehr
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
usw.	und so weiter
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
v.	vom, von
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VE	Verfassungsentwurf
VerwArch.	Verwaltungs-Archiv
VfGH	Verfassungsgerichtshof (Österreich)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungs-rundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
weit.Nachw.	weitere Nachweise
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung; Zeitschrift für Recht und Verwaltung der wissenschaftlichen Hochschulen und der wissenschaftspflegerischen und -fördernden Organisationen und Stif- tungen
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 (Weimarer Reichsverfas- sung)
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, Zeitschrift des gesamten öffent- lichen Wirtschaftsrechts einschließlich der Umweltbezüge
z. B.	zum Beispiel

ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZöfFR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSchwR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Wegen weiterer Abkürzungen wird ergänzend auf *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl., Berlin, New York 1983 verwiesen.

## 1. Kapitel

# Die Bundestreue als Problem des Bundesstaatsrechts der Gegenwart

### § 1 Die Bundestreue in der jüngeren Rechtsentwicklung – Problemaufriß und Ausgangspositionen –

Die Bundestreue ist ein fester Bestandteil der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes<sup>1</sup>. Das kann heute – ungeachtet verschiedentlich geäußerter Vorbehalte<sup>2</sup> – als gesichert gelten. Sie „hat die Funktion, die aufeinander angewiesenen ‚Teile‘ des Bundesstaats, Bund und Länder, stärker unter der gemeinsamen Verfassungsrechtsordnung aneinander zu binden“<sup>3</sup> und enthält „die verfassungsrechtliche Pflicht, daß die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem größeren Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue halten und sich verständigen“; alle an dem verfassungsrechtlichen „Bündnis“ Beteiligten sind deshalb verpflichtet, „dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen“<sup>4</sup>.

Über diese oder eine ähnlich allgemein gehaltene Beschreibung der bundesstaatlichen Treuepflicht dürfte sich gegenwärtig ein eher breiter Konsens erzielen lassen. Doch darf die grundsätzliche Übereinstimmung nicht darüber hinwegtäuschen, daß die juristische Handhabung der Bundestreue nach wie vor mit einer ganzen Reihe von Schwierigkeiten behaftet ist. Demgemäß hat man erst kürzlich wieder festgestellt, „daß das Prinzip der Bundestreue noch erhebliche

<sup>1</sup> Vgl. nur aus der Lehr- und Lernbuchliteratur etwa *Ulrich Battis*, *Christoph Gusy*, Einführung in das Staatsrecht, 2. Aufl., 1986, S. 103f.; *Christoph Degenhart*, Staatsrecht I, 5. Aufl., 1989, S. 72ff.; *Erhard Denninger*, Staatsrecht 2, 1979, S. 124; *Karl Doebring*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1984, S. 116f.; *Jörn Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, 2. Aufl., 1989, S. 199f.; *Alfred Katz*, Staatsrecht, 9. Aufl., 1989, S. 115f.; *Theodor Maunz*, *Reinhold Zippelius*, Deutsches Staatsrecht, 27. Aufl., 1988, S. 102f.; *Theodor Schramm*, Staatsrecht, Bd. I, 4. Aufl., 1987, S. 162ff.; *Ekkehart Stein*, Staatsrecht, 12. Aufl., 1990, S. 319ff.

<sup>2</sup> Siehe dazu an dieser Stelle nur *Ernst-Werner Fuß*, Die Bundestreue – ein unentbehrlicher Rechtsbegriff?, DÖV 1964, S. 37ff.; *Konrad Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 7ff. und *ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl., 1990, S. 103ff.

<sup>3</sup> So BVerfGE 8, 122 (140) zum sachlich gleichbedeutenden „Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens“.

<sup>4</sup> BVerfGE 1, 299 (315).

Rechtsprobleme aufwirft<sup>5</sup>, und Rechtsprechung wie Rechtslehre „aufgerufen, soweit wie möglich operationable Handlungs- und Kontrollmaßstäbe für die Arbeit mit dem Grundsatz der Bundestreue zu entwickeln“<sup>6</sup>.

### I. Zur Terminologie

Die Schwierigkeiten beginnen bereits bei der Begrifflichkeit. Mit dem Begriff „Bundestreue“ wurde nämlich teilweise die terminologisch naheliegende Vorstellung einer einseitigen Treuebindung der Länder an den Bund assoziiert<sup>7</sup>, was ihn selbst in jüngerer Zeit vereinzelt noch dem Verdacht einer tendenziellen Begünstigung bzw. Stärkung des Bundes zu Lasten der Länder aussetzte<sup>8</sup>. Eine solche Deutung wird der mittlerweile allgemein anerkannten Bindungswirkung der Bundestreue sowohl für den Bund gegenüber den Ländern und umgekehrt als auch für die Länder untereinander<sup>9</sup> nicht gerecht. Zur Vermeidung von Mißverständnissen dieser und anderer Art hat man deshalb gelegentlich für eine präzisere Begriffsbildung plädiert und vorgeschlagen, den Terminus „Bundestreue“ und den ebenfalls gebräuchlichen Ausdruck des „bundesfreundlichen Verhaltens“<sup>10</sup> durch Formulierungen wie etwa „Bundessinn“<sup>11</sup>, „Bundesstaatsstreue“<sup>12</sup>, „bündnisfreundliches Verhalten“<sup>13</sup> oder „gemeinschaftsfreundliches Verhalten“<sup>14</sup> zu ersetzen. Soweit es sich dabei um rein oder vorrangig terminologische Bedenken handelt, sollten sie jedoch nicht überbewertet werden. Denn die

<sup>5</sup> Klaus Meßerschmidt, Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden, Die Verwaltung 23 (1990), S. 425 ff. (S. 433); siehe auch ebenda, S. 430: die Geltung der Bundestreue ist „im (unmittelbaren) Bund-Länder-Verhältnis Gegenstand einer bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossenen Kontroverse“.

<sup>6</sup> Martin Schulte, Zur Rechtsnatur der Bundesauftragsverwaltung, VerwArch. 81 (1990), S. 415 ff. (S. 432).

<sup>7</sup> Siehe hierzu und zur Kritik dieses Verständnisses nur Hermann-Wilfried Bayer, Die Bundestreue, 1961, S. 58 m.Nachw.

<sup>8</sup> Vgl. Alfred Kölz, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 81 (1980), S. 145 ff. (S. 156 ff. – zur Bundesrepublik Deutschland) und Schramm (Fn 1), S. 162, nach dessen Ansicht „natürlich nicht in Abrede gestellt werden“ kann, „daß die Anerkennung dieses Grundsatzes zu einer Stärkung der Rechte des Bundes führt“; vgl. auch Jörn Ipsen (Fn 1), S. 199 f.

<sup>9</sup> Zu dieser „Mehrdimensionalität“ der Bundestreue siehe an dieser Stelle nur BVerfGE 1, 299 (315).

<sup>10</sup> Vgl. hierzu und zu weiteren – teilweise synonym verwendeten – Bezeichnungen („bundesfreundliche Vertragstreue“, „bundesfreundliche Gesinnung“, „bundesfreundliche Haltung“ usw.) Bayer (Fn 7), S. 23 ff.; Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: HdbStR, Bd. IV, 1990, S. 517 ff. (S. 599) und – zusammenfassend – Kölz (Fn 8), S. 145 Fn 1.

<sup>11</sup> Peter Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21 (1964), S. 66 ff. (S. 88); zustimmend z.B. Erhard Bauschke, Bundesstaatsprinzip und Bundesverfassungsgericht, 1970, S. 109.

<sup>12</sup> So – ohne Begründung – Katz (Fn 1), S. 115: „Bundestreue (besser als ‚Bundesstaatstreue‘ bezeichnet)“.

<sup>13</sup> Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1. Aufl., 1977, S. 545.

<sup>14</sup> Roman Herzog, in: Maunz, Dürig u.a., Grundgesetz, Kommentar, Lieferung: 1980,

Wahl der „richtigen“ Begrifflichkeit ist weitgehend eine Frage der Zweckmäßigkeit, für die es letztlich entscheidend darauf ankommt, ob die Sache selbst zutreffend erfaßt wird oder nicht. Im Hinblick auf die zwischenzeitlich außer Streit stehende „mehrseitige“ Bindungswirkung der Bundestreue für den Bund und die Länder dürfte daher insoweit nichts gegen die Beibehaltung des eingebürgerten Begriffs einzuwenden sein, zumal die zur Diskussion gestellten Alternativbegriffe ihrerseits nicht unproblematisch sind<sup>15</sup>.

Ungleich gewichtiger ist die Begriffskritik dagegen, soweit sie echte Sachprobleme thematisiert. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine Verabschiedung der herkömmlichen Terminologie befürwortet wird, um „allen nibelungenhaften Beigeschmack nach der Speisekarte germanischer Genossenschaften zu entfernen“ und „die Distanz zu entstehungsgeschichtlichen Hypotheken wie Bundesvertragstreue zu achten“<sup>16</sup>. Obwohl die verfassungsgeschichtlichen Spuren wiederholt weiter zurückverfolgt wurden<sup>17</sup>, wird die Ausbildung der Bundestreue als Rechtsbegriff nämlich häufig im monarchischen Bundesstaat der letzten Jahrhundertwende angesiedelt<sup>18</sup>. Damals begründete man die Bundestreue u. a. mit dem Gedanken des vereinbarten Bündnisses, den „vertragsmäßigen Grundlagen der Reichsverfassung“ sowie der sich daran anschließenden (Bundes-)„Vertragstreue“<sup>19</sup> und stellte die Bundestreue zudem in den Kontext mit älteren Problemen der Konstruktion des Bundesstaates<sup>20</sup>. Sieht man Anklänge an derartige Konzeptionen in dem Begriff „Bundestreue“ abgespeichert, dann verweist die hieran geübte terminologische Kritik auf wichtige sachliche Grund-

---

Art. 20 GG IV. Rdnr. 64 und *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., 1984, S. 700 unter Aufgabe seines bisherigen Vorschlags (oben bei Fn 13).

<sup>15</sup> So bringt etwa der Begriff „Bundessinn“ hinsichtlich der „mehrseitigen“ Bindungswirkung gegenüber dem der „Bundestreue“ keinerlei Präzisierung. Der Begriff „bündnisfreundliches Verhalten“ wurde mittlerweile wegen der Verwechslungsgefahren mit völkerrechtlichen Bündnissen aus der Diskussion zurückgezogen (*Stern*, aaO., S. 700 Fn 311). Und der Begriff „gemeinschaftsfreundliches Verhalten“ könnte verfehlte Assoziationen mit dem „gemeinschaftsfreundlichen Verhalten“ und dem Prinzip der Gemeinschaftstreue des Europarechts (vgl. Art. 192 EAGV, Art. 86 EGKS, Art. 5 EWGV und *Albert Bleckmann*, Europarecht, 5. Aufl., 1990, S. 169 ff.) wecken. Daß der Begriff „Bundesstaatstreue“ gegenüber dem der „Bundestreue“ präzisierenden oder zusätzlichen Erkenntniswert hätte, ist nicht ersichtlich.

<sup>16</sup> So *Lerche*, VVDStRL 21 (1964), S. 66 ff. (S. 88).

<sup>17</sup> Siehe dazu etwa die Hinweise von *Willi Geiger*, Die wechselseitige Treuepflicht von Bund und Ländern, in: *Süsterhenn* (Hrsg.), Föderalistische Ordnung, 1961, S. 113 ff. (S. 113).

<sup>18</sup> Als bahnbrechend für die weitere Rechtsentwicklung wird im allgemeinen ein Beitrag von *Rudolf Smend* (Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: Festgabe für Otto Mayer, 1916, S. 245 ff.) eingestuft, an den u. a. auch die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur anknüpfte (z. B. BVerfGE 1, 299 (315); 12, 205 (254)). Vgl. zur „Smend-Rezeption“ nach 1945 auch *Walter Jellinek*, Hans Kelsen und Rudolf Smend, JZ 1952, S. 20 ff. (S. 23); *Peter Badura*, Staatsrecht, 1986, S. 232 und neuerdings *Stefan Koriath*, Integration und Bundesstaat, 1990, S. 248 ff.

<sup>19</sup> Dazu *Smend*, aaO., insbes. S. 258 ff. (S. 261: jeder „der Verbündeten schuldet den anderen und dem Ganzen die Bundes-, die ‚Vertrags-‘Treue und hat in diesem Sinne seine reichsverfassungsmäßigen Pflichten zu erfüllen und seine entsprechenden Rechte wahrzunehmen“).

<sup>20</sup> Siehe dazu wiederum *Smend*, aaO., der mehrfach das Verhältnis der Über- und Unterordnung sowie der Gleichordnung von Reich und Einzelstaaten thematisiert – so z. B. auf S. 258 ff.

fragen: auf die Frage nach den heutigen normativen Grundlagen der Bundestreue, auf die Frage nach der dogmatisch-systematischen Einbindung der Bundestreue im Bundesstaatsrecht der Bundesrepublik Deutschland und damit letztlich auch auf die Frage nach dem Stellenwert, den die Bundestreue angesichts ihrer „historischen Vorbelastung“ theoretisch wie praktisch im Recht der Gegenwart einnehmen kann. Allerdings ist auch insoweit übertriebener Begriffspurismus fehl am Platze. Denn die moderne Verfassungsgeschichtsschreibung hat längst nachgewiesen, daß sich die Bedeutungsgehalte „feststehender Begriffe“ im Zeitverlauf ändern können<sup>21</sup>. Dies rechtfertigt es, jedenfalls im Ausgangspunkt an dem wohl noch immer überwiegend verwendeten Begriff der „Bundestreue“ festzuhalten, ohne daß damit freilich bereits über Sachfragen welcher Art auch immer entschieden wäre.

## II. Zur normativen Begründung

Die soeben angedeuteten Sachprobleme betreffen zunächst die normativen Grundlagen der Bundestreue, die seit jeher nicht zweifelsfrei geklärt sind. Ursprünglich unter Einbeziehung der „politischen Wirklichkeit“<sup>22</sup> und in Anlehnung an vertragsrechtliche Überlegungen<sup>23</sup> als „ungeschriebenes Verfassungsrecht“ zur Ergänzung der geschriebenen Verfassungsnormen entworfen<sup>24</sup>, wurde die Bundestreue schon in der Weimarer Republik frühzeitig als „allgemeiner bündischer Rechtssatz“<sup>25</sup> bezeichnet. Diese Verwurzelung im „ungeschriebenen Verfassungsrecht“ bzw. in einem „allgemeinen bündischen Rechtssatz“ ist zum Teil nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes erhalten geblieben<sup>26</sup>, wenngleich ganz überwiegend nicht ohne gewisse Präzisierungen und Modifikationen.

So hat man die Bundestreue unter Anknüpfung an ältere Begründungszusammenhänge etwa als „allgemeinen Rechtsgrundsatz“, „Ausdruck des allgemeinen bundesstaatlichen Prinzips“ und ein jedem „echten Bund innewohnendes Prin-

<sup>21</sup> Vgl. dazu nur die dem Thema „Gegenstand und Begriffe der Verfassungsgeschichtsschreibung“ gewidmete Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar (1981) und die dort gehaltenen Vorträge von *Reinhart Koselleck*, *Karl Kroeschell* und *Rolf Sprandel* (Der Staat, Beiheft 6 (1983)).

<sup>22</sup> *Smend* (Fn 18), S. 262; vgl. auch ebenda, S. 251, 255 Fn 9, 258 f.

<sup>23</sup> *Smend*, aaO., insbes. S. 258 ff. u. a. mit Hinweis auf die Parallele des Grundsatzes von Treu und Glauben im Schuldrecht.

<sup>24</sup> *Smend*, aaO.

<sup>25</sup> *Karl Bilfinger*, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, 1923, S. 57; *Rudolf Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, S. 170.

<sup>26</sup> Vgl. z. B. *Joseph H. Kaiser*, Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder, *ZaöRV* 18 (1957/58), S. 526 ff. (S. 545); *Stern* (Fn 14), S. 646, 701; *Jörg Müller-Volbehr*, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, 1975, S. 169 (ungeschriebener, sich aus „dem Sinngehalt des bündischen Zusammenschlusses“ ergebender Verfassungssatz) und *Walter Schmitt Glaeser*, *Christoph Degenhart*, Koordinationspflicht der Länder im Rundfunkwesen, *AfP* 1986, S. 173 ff. (S. 174).

zip“ charakterisiert<sup>27</sup>; sie sei ein dem Grundgesetz immanenter<sup>28</sup> „ungeschriebener Grundsatz des Bundesstaates“<sup>29</sup>, der als „Verfassungsgrundsatz“<sup>30</sup> bzw. „(ungeschriebene) Generalklausel“<sup>31</sup> aus dem „Wesen“ bzw. dem „theoretischen Begriff“ des Bundesstaates entwickelt<sup>32</sup> oder aus dem – dann letztlich doch: geschriebenen – „bundesstaatlichen Prinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) abgeleitet“<sup>33</sup> wird. Daneben finden sich aber auch Überlegungen zu einer eventuell gewohnheitsrechtlichen Geltung der Bundestreue<sup>34</sup> sowie der Hinweis darauf, daß das Prinzip der Bundestreue „als verfassungsrechtliche Ausprägung des Rechtsprinzips von Treu und Glauben verstanden werden“ könne<sup>35</sup> wie überhaupt die Bezugnahmen auf den Grundsatz von Treu und Glauben nicht selten anzutreffen sind<sup>36</sup>. Teilweise wird in der Literatur auf eine nähere Begründung auch weitgehend verzichtet, offenbar weil der Gedanke der Bundestreue zu einleuchtend ist, „als daß man viel zu seiner Berechtigung ausführen müßte“<sup>37</sup>. Andere Autoren wiederum haben die Wurzeln der Bundestreue in der „tieferen Schicht . . . der staatlichen Integration“<sup>38</sup> aufgespürt, den Versuch eines Brückenschlags „zwischen dem Rechtsstaatsprinzip und der Bundestreue“ unternommen<sup>39</sup> oder zur Ausdeutung der Bundestreue (ergänzend) gesellschafts-, staats- und rechtsphilosophische Gesichtspunkte herangezogen<sup>40</sup>. Schon allein hieraus wird deutlich, daß die verbreitete Kompromißformel von der Bundestreue als „Satz des ungeschriebenen Verfassungsrechts“<sup>41</sup> für sich allein genommen deren normative Grundlagen nicht zufriedenstellend ausweist.

<sup>27</sup> Bayer (Fn 7), S. 27 ff., 126.

<sup>28</sup> Z. B. Walter Rudolf, Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Starck (Hrsg.), Festgabe BVerfG, Bd. II, 1976, S. 233 ff. (S. 247).

<sup>29</sup> Badura (Fn 18), S. 232.

<sup>30</sup> Z. B. Hans-Jochen Vogel, Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, in: HdbVR, 1983, S. 809 ff. (S. 825).

<sup>31</sup> So Degenhart (Fn 1), S. 73.

<sup>32</sup> Vgl. etwa Alfred Kössler, Die Bundestreue der Länder und des Bundes, 1960, S. 49; Stern (Fn 14), S. 701; Hubert Görg, Die gegenseitige Treupflicht des Bundes und der Länder auf Gebieten des Finanzwesens, in: Schwinge (Hrsg.), Festgabe für Heinrich Herrfahrdt, 1961, S. 73 ff. (S. 75).

<sup>33</sup> Denninger (Fn 1), S. 124.

<sup>34</sup> Dazu etwa Bayer (Fn 7), S. 31 ff., 126; Joachim Schmidt, Der Bundesstaat und das Verfassungsprinzip der Bundestreue, 1966, S. 119 f.; Bernd Kowalsky, Die Rechtsgrundlagen der Bundestreue, 1970, S. 111 f.; Fritz Ossenbühl, Föderalismus und Regionalismus in Europa, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, 1990, S. 117 ff. (S. 136).

<sup>35</sup> So Helmuth Neupert, Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen, 1986, S. 288 Fn 177.

<sup>36</sup> Vgl. z. B. Bayer (Fn 7), S. 47 f.; Bauschke (Fn 11), S. 110; Friedrich Karl v. Kempis, Die Treupflicht zwischen Gemeinden und Staat und der Gemeinden untereinander, 1970, insbes. S. 107 ff., 114 ff., 182 ff.; Kölz (Fn 8), S. 169; Degenhart (Fn 1), S. 73; Isensee (Fn 10), S. 606.

<sup>37</sup> Jochen Frowein, Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, 1961, S. 76.

<sup>38</sup> Wolf-Rüdiger Schenke, Die Verfassungsorganstreue, 1977, S. 30.

<sup>39</sup> So Kowalsky (Fn 34), S. 2, 151 ff., 209 ff.

<sup>40</sup> Dazu v. Kempis (Fn 36), passim.

<sup>41</sup> Vgl. etwa Kaiser, ZaöRV 18 (1957/58), S. 526 ff. (S. 545); Frowein (Fn 37), S. 77; Bayer

Das ist nicht nur von theoretischem Interesse, sondern kann durchaus praktische Konsequenzen haben. Wird nämlich die Bundestreue etwa auf das ältere „bündische Prinzip“ zurückgeführt, dann wirft dies wegen der mittlerweile geänderten Verfassungsrechtslage mit allem Nachdruck die Frage auf, ob und mit welcher inhaltlichen Ausrichtung sie in der bundesstaatlichen Ordnung auch des Grundgesetzes Geltung beanspruchen kann<sup>42</sup>. Wird die Bundestreue dagegen als ein eigen- und selbständiger verfassungsrechtlicher Grundsatz begriffen<sup>43</sup>, dann stellt sich die Frage nach ihrem Verhältnis zu anderen Verfassungsrechtssätzen und -prinzipien, also etwa die Frage, ob einzelne Normen und Institutionen als „Ausprägung“ der Bundestreue verstanden werden können<sup>44</sup> oder ob umgekehrt die Anerkennung der Bundestreue anderweitige Verfassungsrechtssätze nicht in unzulässiger Weise überspielt und zurückdrängt<sup>45</sup>. Die bis heute feststellbaren Anklänge an vertragsrechtliche Überlegungen und namentlich an den Grundsatz von Treu und Glauben wiederum werfen die Frage auf, ob die Bundestreue nicht doch letztlich in dem Gedanken der „Bundesvertragstreue“ gründet, wofür sich immerhin in der in neuerer Zeit wiederbelebten (verfassungstheoretischen) Deutung der „Verfassung als Vertrag“<sup>46</sup> – d. h. im hier interessierenden Zusammenhang: der Deutung der „Verfassung als Bundesvertrag“<sup>47</sup> – gewichtige Anhaltspunkte ausmachen lassen.

### III. Zur dogmatisch-systematischen Einordnung

Damit sind bereits die weiteren Probleme der dogmatisch-systematischen Einbindung der Bundestreue in das geltende Bundesstaatsrecht berührt. In diesem Zusammenhang wird die Bundestreue – teilweise in kombinierter Form – u. a. als „eine ergänzende und der Interpretation von Normen dienende Katego-

(Fn 7), S. 27, 126; *Roman Herzog*, Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat, DÖV 1962, S. 81 ff. (S. 82); *Müller-Volbehr* (Fn 26), S. 169; *Denninger* (Fn 1), S. 124.

<sup>42</sup> Dazu besonders prägnant *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 8 ff.

<sup>43</sup> So *Geiger* (Fn 17), S. 114, der das Verfassungsprinzip der Bundestreue als „übergreifendes zentrales Strukturprinzip des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland“ bezeichnet, das in der Verfassungswirklichkeit „von größerer theoretischer und praktischer Bedeutung“ sei als das föderalistische Prinzip (S. 123). An späterer Stelle sieht *Geiger* den rechts-„systematischen Ursprung“ dann allerdings doch wieder in dem föderalistischen Prinzip, von dem die Bundestreue „eigentlich“ nur ein Teilaspekt sei.

<sup>44</sup> So deutet etwa *Stern* (Fn 14), S. 718 f. die Art. 91, 35 Abs. 2 und 3 GG als „Ausdruck“ der wechselseitigen Treuepflicht von Bund und Ländern; an anderer Stelle deutet er eine Reihe von Verfassungsrechtssätzen als „föderative Integrationsnormen“, aus denen das Prinzip des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens abgeleitet wurde (S. 123).

<sup>45</sup> Auf die damit verbundenen Gefahren ist wiederholt aufmerksam gemacht worden; vgl. nur etwa *Hesse* (Fn 42), S. 6 ff. (insbes. S. 7).

<sup>46</sup> Dazu etwa *Helmut Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 213 ff. m. weit. Nachw.

<sup>47</sup> *Schulze-Fielitz*, aaO., S. 215; siehe auch ebenda, S. 55 („verfassungsvertragsgerechtes“ Verhältnis von Bund und Ländern“).

rie<sup>48</sup>, als „Auslegungsregel“<sup>49</sup> und als „verfassungsrechtliches Auslegungsprinzip“<sup>50</sup> sowie als „Schranke“ für die Ausübung von Kompetenzen<sup>51</sup>, subjektiven öffentlichen Rechten<sup>52</sup> und des Ermessens<sup>53</sup> bezeichnet. Zuweilen diskutierte man die Bundestreue auch als „Kompetenznorm“<sup>54</sup>, als „Titel und Maßstab der selbständigen Bundesaufsicht“<sup>55</sup> und als „selbständigen Geltungsgrund“ für die Begründung von Pflichten der Länder und des Bundes<sup>56</sup>. Andernorts fungiert das „Gebot“<sup>57</sup> der Bundestreue oder – negativ gewendet – das „Verbot bundesuntreuen Verhaltens“<sup>58</sup> als ein Prinzip, „aus dem in engen Grenzen unmittelbar Rechte und Pflichten, vor allem aber in Anlehnung an bestehendes Recht Modifikationen dieser Rechte abgeleitet werden können“<sup>59</sup>. Verbreitet dient die Bundestreue auch als Ansatzpunkt für die Entwicklung von Verhaltenspflichten, die ihrerseits wiederum in zahlreiche konkrete Unterlassungs- und Tätigkeitspflichten aufgefächert werden<sup>60</sup>. Auch der Stil und das Procedere von Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern sollen unter dem Gebot der Bundestreue stehen<sup>61</sup>. Gelegentlich findet sich auch die These, daß der Begriff der Bundestreue „seine ganze Prägnanz aus dem Gedanken geschlossener Verfahrenshomogenität, Gleichgestimmtheit im Typ des Entstörungsverfahrens, bezieht und nur aus ihm“<sup>62</sup>. Daneben wird die Bundestreue verschiedentlich auch mit der mehr systematischen Frage nach der (zwei- oder dreigliedrigen) Konstruktion des Bundesstaats und den damit teilweise zusammenhängenden Problemen der Überunterordnung bzw. Gleichordnung von Bund und Ländern in Verbindung gebracht<sup>63</sup>. Außerdem steht die Bundestreue in einer undeutlichen Beziehung zu anderweitigen Instituten des Grundgesetzes wie Bundesauf-

<sup>48</sup> Ulrich Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV 1962, S. 641 ff. (S. 646).

<sup>49</sup> Z. B. Bayer (Fn 7), S. 63 f.; Scheuner, DÖV 1962, S. 641 ff. (S. 646); Joachim Schmidt (Fn 34), S. 116.

<sup>50</sup> Frowein (Fn 37), S. 76 f.

<sup>51</sup> Z. B. Stern (Fn 14), S. 703 („Kompetenzausübungsschranke“) und Degenhart (Fn 1), S. 76 („Kompetenzschranke“).

<sup>52</sup> Bayer (Fn 7), S. 61, 126 f.

<sup>53</sup> Bayer, aaO., S. 62.

<sup>54</sup> Dazu wiederum Bayer, aaO., S. 63.

<sup>55</sup> Frowein (Fn 37), S. 75.

<sup>56</sup> Kaiser, ZaöRV 18 (1957/58), S. 526 ff. (S. 544).

<sup>57</sup> Z. B. Katz (Fn 1), S. 115.

<sup>58</sup> Ernst Benda, Föderalismus in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Probleme des Föderalismus, 1985, S. 71 ff. (S. 80).

<sup>59</sup> Scheuner, DÖV 1962, S. 641 ff. (S. 646 Fn 48); Joachim Schmidt (Fn 34), S. 117.

<sup>60</sup> Dazu z. B. Stern (Fn 14), S. 702 f.

<sup>61</sup> Statt vieler Rudolf (Fn 28), S. 250.

<sup>62</sup> So Lerche, VVDStRL 21 (1964), S. 66 ff. (S. 89) zu dem von ihm statt der Bundestreue verwendeten Begriff des „Bundessinns“.

<sup>63</sup> Vgl. hierzu etwa Geiger (Fn 17), S. 114 ff., 123; Gerhard Kaiser, Zur Ableitung des Verfassungsprinzips des „bundesfreundlichen Verhaltens“ aus dem Begriff des Bundesstaates, DÖV 1961, S. 653 ff.; Hans Schäfer, Wie steht es um unsere bundesstaatliche Ordnung?, NJW 1961, S. 1281 ff. (S. 1283) und Kölz (Fn 8), S. 163 ff.

sicht<sup>64</sup> und Bundeszwang<sup>65</sup>. Und endlich ist auch ihr Verhältnis zu anderen verfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht abschließend geklärt, was wiederholt Zweifel an dem eigenständigen Bedeutungsgehalt der Bundestreue geweckt hat – so namentlich im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit<sup>66</sup>, das Verbot des Rechtsmißbrauchs<sup>67</sup>, das Postulat der (föderativen) Gleichbehandlung<sup>68</sup> und das Willkürverbot<sup>69</sup>.

#### IV. Zur rechtspraktischen Bedeutung

Ähnlich unterschiedlich fällt die grundsätzliche Einschätzung der Bedeutung der Bundestreue im Bundesstaatsrecht der Gegenwart aus. In dieser Frage neigt mancher Protagonist der Bundestreue der Auffassung zu, daß diese „zu einem übergreifenden zentralen Strukturprinzip des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland geworden“ sei<sup>70</sup>. Danach hat das Verfassungsprinzip der Bundestreue „eine fundamentale, umfassende, das gesamte Verfassungsleben tiefgreifend gestaltende Bedeutung gewonnen. Es prägt unsere Verfassungsordnung mindestens so stark wie das Rechtsstaatsprinzip, das Sozialstaatenprinzip oder das freiheitlich-demokratische Prinzip. Das Prinzip der Bundestreue ist heute für die Verfassungswirklichkeit von größerer theoretischer und praktischer Bedeutung als das föderalistische Prinzip, in dem es rechtssystematisch seinen Ursprung hat ...“<sup>71</sup>. Dementsprechend wird die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten nicht selten als „wesentlicher Inhalt“ bzw. „prägender Bestandteil“<sup>72</sup> oder „wichtigste Emanation“<sup>73</sup> des bundesstaatlichen Prinzips bezeichnet.

Diese positive Haltung zum Stellenwert der Bundestreue ist freilich nicht unangefochten geblieben. Ihr stehen vielmehr eine Reihe von Autoren gegenüber, die sich dagegen verwahren, dem Grundsatz der Bundestreue die Bedeutung eines fundamentalen, umfassenden, das ganze Verfassungsgefüge tiefgrei-

<sup>64</sup> Dazu z.B. *Norbert Hertl*, Die Treuepflicht der Länder gegenüber dem Bund und die Folgen ihrer Verletzung, 1956, S. 89 ff.; *Kössler* (Fn 32), S. 150 ff.; *Frowein* (Fn 37), S. 75 ff.; *Bayer* (Fn 7), S. 88 ff.; *Martin Bullinger*, Zum Verhältnis von Bundesaufsicht und Bundestreue, AöR 87 (1962), S. 488 ff.; *Theodor Maunz*, Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder, in: HdbStR, Bd. IV, 1990, S. 427 ff. (S. 436 f.).

<sup>65</sup> Hierzu etwa *Hertl*, aaO., S. 99 ff.; *Bayer*, aaO., S. 97 ff.; *Peter-Michael Mombaur*, Bundeszwang und Bundestreue, 1964; *Maunz*, aaO., S. 436 f.

<sup>66</sup> Z.B. *Hesse* (Fn 42), S. 7; *Rupert Stettner*, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 406 f.

<sup>67</sup> Dazu etwa *Hesse*, aaO., S. 7; *Herzog* (Fn 14), Art. 20 GG IV. Rdnr. 63.

<sup>68</sup> Vgl. *Degenhart* (Fn 1), S. 77.

<sup>69</sup> Vgl. *Benda* (Fn 58), S. 80.

<sup>70</sup> *Geiger* (Fn 17), S. 114.

<sup>71</sup> *Geiger*, aaO., S. 123.

<sup>72</sup> So *Stern* (Fn 14), S. 699, 700; im Original teilweise hervorgehoben.

<sup>73</sup> So *Rudolf* (Fn 28), S. 235.

fend gestaltenden Prinzips zuzusprechen<sup>74</sup>, die Frage nach der Entbehrlichkeit der Bundestreue als Rechtsbegriff aufwerfen (und bejahen)<sup>75</sup> oder jedenfalls den Anwendungsbereich der Bundestreue weit zurückdrängen und möglichst eng begrenzen wollen<sup>76</sup>. Danach soll die praktische Auswirkung des Grundsatzes der Bundestreue nicht mehr so erheblich sein, wie dies mitunter angenommen wurde, „weil alle wesentlichen Fragen dieses Bereiches bereits (im Sinne der Bundestreue) im Grundgesetz geregelt sind“<sup>77</sup>.

### V. Zur bundesverfassungsgerichtlichen Spruchpraxis

Die bislang primär mit Blickrichtung auf die Rechtswissenschaft referierten Unsicherheiten im Umgang mit der Bundestreue finden eine gewisse Entsprechung in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

Soweit nicht völlig auf eine *normative Ableitung* verzichtet wird<sup>78</sup>, werden hier als Rechtsgrundlagen der Bundestreue bzw. des – heute überwiegend synonym verwendeten<sup>79</sup> – bundesfreundlichen Verhaltens u. a. das „bündische Prinzip“<sup>80</sup>, das „Wesen des Bundesstaates“<sup>81</sup>, das „bundesstaatliche Prinzip“<sup>82</sup>, der „verfassungsrechtliche Grundsatz des Föderalismus“<sup>83</sup> und Art. 20 Abs. 1 GG<sup>84</sup> benannt; in anderen Entscheidungen bezeichnet das Gericht die Bundestreue auch als „ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz“<sup>85</sup>, als „allgemeinen, dem Grundgesetz zu entnehmenden Grundsatz“<sup>86</sup>, als eine „dem Grundgesetz immanente Verfassungsnorm“<sup>87</sup>, als „Verfassungsrechtssatz“<sup>88</sup> sowie als einen „vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz“<sup>89</sup>.

<sup>74</sup> So Hesse (Fn 42), S. 10; ders., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl., 1990, S. 104.

<sup>75</sup> So Fuß, DÖV 1964, S. 37 ff. (S. 37, 41).

<sup>76</sup> Vgl. etwa Benda (Fn 58), S. 80: „Verfassungsgerichtlich kann erst eingegriffen werden, wenn äußerste Grenzen überschritten sind . . .“; Ossenbühl (Fn 34), S. 137: „äußerster Behelf zur Behebung einer empfindlichen und schwerwiegenden Störung“.

<sup>77</sup> Theodor Maunz, Reinhold Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 26. Aufl., 1985, S. 105; zustimmend z. B. Hans Joachim Faller, Das Prinzip der Bundestreue in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Lerche u. a. (Hrsg.), Festschrift für Theodor Maunz, 1981, S. 53 ff. (S. 69).

<sup>78</sup> Etwa BVerfGE 3, 52 (57); 13, 54 (75); 26, 116 (137); 34, 165 (194); 41, 291 (308); 56, 298 (322); 60, 319 (327); 61, 149 (205); 73, 118 (197); 76, 1 (77).

<sup>79</sup> Vogel (Fn 30), S. 825.

<sup>80</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 (397 f.).

<sup>81</sup> BVerfGE 8, 122 (138).

<sup>82</sup> BVerfGE 1, 299 (315); 34, 9 (20); 43, 291 (348).

<sup>83</sup> BVerfGE 1, 299 (315); vgl. auch BVerfGE 39, 96 (119).

<sup>84</sup> BVerfGE 34, 9 (20).

<sup>85</sup> BVerfGE 4, 115 (140); 12, 205 (254); 14, 197 (214 f.); 43, 291 (348); ähnlich BVerfGE 8, 122 (138); 45, 400 (421).

<sup>86</sup> BVerfGE 4, 214 (218).

<sup>87</sup> BVerfGE 6, 309 (361).

<sup>88</sup> BVerfGE 42, 103 (118).

<sup>89</sup> BVerfGE 34, 216 (232).

In mehr *dogmatischer Hinsicht* wird die „Regel vom bundesfreundlichen Verhalten“<sup>90</sup> durch das Gericht u. a. als „Schranke“ für das Gebrauchmachen bzw. die Wahrnehmung von Kompetenzen<sup>91</sup>, Zuständigkeiten<sup>92</sup>, Gesetzgebungsbefugnissen<sup>93</sup>, Verwaltungsbefugnissen<sup>94</sup>, Ermessensspielräumen<sup>95</sup> und Rechten<sup>96</sup> sowie als Grundlage für (zumeist mehrseitige) „Pflichten“ entfaltet; dabei reichen letztere von der sehr allgemein umschriebenen Pflicht von Bund und Ländern, einander die Treue zu halten<sup>97</sup>, über die Verpflichtung, „dem Wesen des . . . verfassungsrechtlichen ‚Bündnisses‘ entsprechend zusammenzuwirken“<sup>98</sup>, bis hin zu konkretisierten Pflichten wie etwa zur Hilfeleistung<sup>99</sup>, zur Verständigung<sup>100</sup>, zur Mitwirkung<sup>101</sup>, zur Unterrichtung<sup>102</sup>, zur Abstimmung<sup>103</sup>, zu Neuverhandlungen<sup>104</sup> und zur Beachtung völkerrechtlicher Verträge des Bundes<sup>105</sup>. Diese sich aus der Bundestreue ergebenden Bindungen und Pflichten hat das Gericht nach Inhalt und Voraussetzungen in einer Reihe von Entscheidungen näher präzisiert<sup>106</sup> und überdies mehrfach in verschiedene Richtungen „fortentwickelt“<sup>107</sup> – so beispielsweise bei der Anwendung des Gebots bundesfreundlichen Verhaltens auf das Procedere und den Stil von Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander<sup>108</sup>, bei der

<sup>90</sup> So BVerfGE 42, 103 (117); siehe auch ebenda: „Regel von der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten“; ebenso BVerwGE 50, 137 (148).

<sup>91</sup> BVerfGE 12, 205 (239f., 255); 14, 197 (215).

<sup>92</sup> BVerfGE 8, 122 (138).

<sup>93</sup> BVerfGE 4, 115 (140); 12, 205 (254).

<sup>94</sup> Vgl. BVerfGE 12, 205 (249f.).

<sup>95</sup> Vgl. BVerfGE 8, 122 (137f.).

<sup>96</sup> Vgl. BVerfGE 34, 216 (232).

<sup>97</sup> Z. B. BVerfGE 1, 299 (315).

<sup>98</sup> BVerfGE 6, 309 (361); ähnlich z. B. BVerfGE 1, 299 (315).

<sup>99</sup> BVerfGE 1, 117 (131); 12, 205 (254); 31, 314 (355 – abweichende Meinung der Richter Geiger, Rinck und Wand).

<sup>100</sup> BVerfGE 1, 299 (315); 8, 122 (138f.); 12, 205 (254); 13, 54 (75f.); 39, 96 (119, 125).

<sup>101</sup> BVerfGE 8, 122 (138); 12, 205 (254); 41, 291 (310, 312); 56, 298 (322).

<sup>102</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96 (127).

<sup>103</sup> BVerfGE 73, 118 (197).

<sup>104</sup> BVerfGE 72, 330 (402).

<sup>105</sup> BVerfGE 6, 309 (328, 361f.); 12, 205 (254).

<sup>106</sup> So z. B. mit dem Hinweis, daß die Verletzung der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten durch den einen Teil den anderen nicht von der Beachtung dieser selben Pflicht entbinde (BVerfGE 8, 122 (140)), und mit der Feststellung, daß eine Verletzung der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten nicht den Nachweis einer Treulosigkeit, Vorwerfbarkeit oder Böswilligkeit voraussetze (BVerfGE 8, 122 (140)). Vgl. auch BVerfGE 34, 9 (45): „keine Schranke, mit der man Nichtigkeiten inhibieren kann“.

<sup>107</sup> In diesem Sinne ausdrücklich BVerfGE 12, 205 (255): „Der vorliegende Fall gibt Veranlassung, den verfassungsrechtlichen Grundsatz . . . nach einer anderen Seite *weiter zu entwickeln*“; Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>108</sup> Vgl. BVerfGE 12, 205 (255).

## Sachregister

- Abstimmungspflichten 349 ff.
- Akzessorietät 182, 248, 333
- Amtshilfe 116, 267, 345
- Anhörung der Länder 116
- Anhörungsspflicht 92, 354
- Anspruch auf Kooperation 197
- Appellentscheidung 324
- Arbeitsgemeinschaft „Keine Startbahn West“ 191
- Arglistenrede 212
- Aufsicht siehe Bundesaufsicht, Reichtsaufsicht
- Augsburger Reichsabschied 31, 34 f.
- Ausführung von Rechtsakten der EG 195
- Auskunftspflichten 346
- Ausländerrecht 330
- Auslegungsgrundsatz 7
- „Außenpolitik“, kommunale 298
- Außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten 307
- Auswahl von Bundesbeamten 116, 355
- Auswärtige Beziehungen 12, 140, 148, 266, 351
- Autofreie Ferieninsel 190 f.
  
- Bayerisch-coburgischer Staatsvertrag 184, 364 ff.
- Bedürfnisklausel 116, 372 f.
- Begriffsjurisprudenz 254, 293
- Beratungspflichten 346
- Besoldungswesen 12, 149
- Bildungswesen 311
- Billigkeitskorrektiv, elastisches 217
- Bismarck 40 ff., 74, 114
- Bona fides
  - bundesstaatliche 89, 98, 208, 247
  - im öffentlichen Recht 246
  - völkerrechtliche 208, 249
- Bonus-malus-Klausel 185
- Bündisches Prinzip 6, 9, 68 ff., 78, 87 ff., 126, 160, 177, 225, 228 f., 235, 257
- Bündnis 123, 126, 136, 146, 159 f., 228 ff., 256
- Bündnisfreundliches Verhalten 2, 255 f.
  - siehe auch Bundestreue
- Bürgerfreundliches Verhalten 15, 311
- Bürgerinitiative Ausländerstopp 191
- Bund deutscher Länder 114
- Bundesakte 32
- Bundesaufsicht 7 f., 11, 118, 121, 139, 142, 146, 265, 342, 358
- Bundesauftragsverwaltung 274, 354
- Bundesexekution 32
- Bundesfreundliches Verhalten siehe Bundestreue
- Bundesintervention 264
- Bundesmythos 163
- Bundespost 189, 297
- Bundesrat 139, 142, 200, 295
- Bundessinn 2, 254
  - siehe auch Bundestreue
- Bundesstaat
  - als juristische Person 47 ff.
  - föderaler 68
  - juristisch-konstruktive Erfassung 45 ff., 58 ff., 77 ff., 128 ff., 168 ff.
  - konkret-geschichtliche Individualität 17 f., 103
  - kooperativer 170 ff., 219 f.
  - monarchischer 61, 63, 65, 67 f., 85, 87, 123
  - republikanischer 67, 70, 127
  - Wesen 18, 47, 61, 81, 126 f., 161, 168, 220, 224 ff., 230 f., 235
  - unitarischer 68
- Bundesstaatliche Treuepflicht siehe Bundestreue
- Bundesstaatliches Ordnungsmodell siehe Bundesstaat, Bundesstaatstheorie
- Bundesstaatliches Prinzip 9, 122 f., 126, 235
- Bundesstaatliche Treuepflicht siehe Bundestreue
- Bundesstaatsbegriff
  - rechtliche Unmöglichkeit 45 f.
- Bundesstaatskonstruktion
  - zwei- und dreigliedrige 7, 133 ff., 168 f., 219 ff., 263
  - siehe Bundesstaat, Bundesstaatstheorie
- Bundesstaatsrechtslehre 218 ff., 260 ff.
  - als Rechtsverhältnislehre 261 ff.
  - „formalistische“ 58, 89, 279

- Gegenstand 232 ff.
- grundgesetzgemäße 262
- normative und rechtstatsächliche Ansatzpunkte 263
- Bundesstaatslehre 18 ff., 45 ff., 58 ff., 77 ff., 91, 97 ff., 129 ff., 144, 158 ff., 169, 219 ff., 262
- begrenzter Erkenntniswert für das positive Recht 228
- formelle 220 ff.
- gemischte 227
- inhaltliche 81, 89
- materielle 224 ff.
- pluralistische 227
- und Bundesstaatsrechtslehre 80 ff., 231
- Richtungskämpfe 137
- Bundestreue
- Adressaten 294 ff.
- akzessorische Natur 182, 333
- allgemeine bundesstaatliche Treuepflicht 303, 315 f.
- als allgemeiner Rechtsgrundsatz 4, 128
- als Auslegungsgrundsatz 7, 140 f., 154, 260
- als Ausdruck des kooperativen Bundesstaates 174
- als Ausprägung von Treu und Glauben 5, 168, 243 ff.
- als „bündischer Rechtssatz“ 4, 70, 87, 126
- als Ermessensschränke 7, 10, 140, 283
- als gewohnheitsrechtlich anerkannter Grundsatz 5, 127 f., 237 ff.
- als Kompetenznorm 7, 140
- als Keimzelle des kooperativen Föderalismus 174
- als „Kompetenzausübungsschränke“ 7, 10, 140, 147 f., 283
- als politische Verhaltensmaxime 41 f., 51 ff., 65, 70 ff., 138 f., 149, 366
- als Schranke für die Ausübung subjektiver Rechte 7, 10, 140, 283
- als ungeschriebenes Verfassungsrecht 5, 96, 117 f., 127, 145, 321
- als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab 117, 163, 339
- Anwendungsbereich, sachlicher 327 ff.
- Ausprägung im Text des Grundgesetzes 116 f., 126, 140, 321
- Ausschluß des Einwandes „tu quoque“ 337 f.
- Bedeutung im Bundesstaatsrecht 8 ff., 11 f., 178 ff., 307 f.
- Begriff 2 ff., 82 f., 119 f., 163 f., 254 ff., 305, 317
- Begründungskonglomerat 257
- bürgerbezogene Dimension 310 ff.
- bundesstaatliche Grundpflicht 305
- dogmatische Einbindung 98 f., 137 f.
- einseitige Treuebindung der Länder 2, 53 ff., 85 f., 131
- Entbehrlichkeit der Bundestreue 9, 104, 156 ff., 163
- Entwicklungsphasen unter dem Grundgesetz 103 ff.
- „europäische Bundestreue“ 210
- Europäische Integration 198 ff.
- frühzeitige Rezeption unter dem Grundgesetz 117 ff.
- Funktion 1, 248, 332 ff., 342
- - Bereitstellung ergänzender Regeln für das intraföderative Vertragsrecht 334, 359 ff.
- - pflichtenbegründende Funktion 7, 147 f., 333 ff., 342 ff.
- - rechtsbeschränkende Funktion 334 ff., 355 ff.
- Geringfügigkeitsvorbehalt 340
- inhaltliche Ausgestaltung 61 ff., 85 ff., 99 f., 134 ff., 137 ff., 153 ff., 161, 248 f., 305 ff., 317 ff., 325 ff.
- Konkretisierung anhand von Präjudizien 16, 26, 128, 155, 317
- lex imperfecta 366
- „mehrseitige“ Bindungswirkung 3, 62, 132, 138, 146, 222, 255
- normative Begründung 4 ff., 9, 60 f., 85 ff., 97 ff., 125 ff., 144 f., 161, 165 f., 167 f., 177, 229, 234 ff.
- restriktive Handhabung 178 ff., 303
- Typologie 332 ff., 342
- verpflichtete Rechtssubjekte 294 ff.
- Ungeeignetheit als Haftungsnorm 340 f.
- Unterscheidung zwischen Funktions- und Konfliktentscheidungsnorm 369 ff.
- Verschuldensunabhängigkeit 337
- „verwandte“ Grundsätze 22 f., 205 ff.
- „voraussetzende“ 111
- vorbundesstaatliche Vorgeschichte 31 ff.
- wirkungsgeschichtliche Ursprünge 36 ff., 51 ff., 57
- Zurückdrängung der Bundestreue 156 ff.
- Bundestreueanalogien 14 f., 207
- Bundestreueverträglichkeitsprüfung 192
- Bundesverfassungsgerichtspositivismus 177, 198, 319
- Bundesvertrag 6, 40 f., 115, 228 ff., 256  
siehe auch vertragsmäßige Grundlagen
- Bundesvertragstreue 3, 6, 40 ff., 255  
siehe auch Bundestreue

- Bundeszwang 8, 11, 118, 139, 146, 264f., 342, 358
- Clausula rebus sic stantibus 11, 91, 179, 184f., 189, 209, 217, 291, 364ff.
- Coburg-Entscheidung 184, 366
- Courtoisie 22
- Deutscher Bund 30ff.
- Dialogischer Prozeß rationalen Argumentierens 320
- Dialog zwischen Lehre und Praxis 90, 123, 320f.
- Dilatorischer Formelkompromiß 132, 227
- Diskriminierungsverbot 244, 352
- Donauversinkung 95ff., 153, 323, 370
- Dreigliedrigkeitslehre siehe Bundesstaatskonstruktion
- Dritte 308ff.
- Dynamisierung des Verfassungsrechts 239, 376
- Einheit, bundesstaatliche 305
- Einheitliche Europäische Akte 199, 201
- Einheit und Pluralismus 306, 376
- Einrede der Bundestreue 337
- Elastizität der Bundestreue 62, 153, 307, 313, 344, 368
- Elfes-Entscheidung 312
- Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes 111ff., 229, 236
- Entwicklungsoffenheit 12f., 147, 155, 313ff., 368, 376
- Erheblichkeitsschwelle 339f., 357, 365f.
- Ersatzinstitute und -grundsätze für die Bundestreue 163ff., 258f.
- Europäische Gemeinschaft 14, 198ff., 259, 310, 334, 347, 351
- Länderbeteiligung bei EG-Vorhaben mit Länderbezug 198ff.
- Mitwirkungsrechte des Bundes im Rat der Europäischen Gemeinschaft 310
- Expansion des Bundestreuegedankens 195ff.
- Fairneß 353
- Felonie 54
- Fernseh-Urteil, erstes 16, 106f., 149ff., 158, 180, 352
- Fiktion 60, 65, 135, 159, 229
- Finanzausgleich 329, 334, 343ff.
- Finanzverfassung 116, 343ff.
- Finanzwesen 12, 140, 266f., 357
- Fiskalische Tätigkeit 139, 330
- Föderalismus
- als kooperativer Dialog 268
- Föderalismustheorien 225
- siehe auch kooperativer Föderalismus, separativer Föderalismus
- Föderativer Sprachgebrauch 46, 59, 61, 195
- Formenmißbrauchsverbot 164
- Fürstenbund 39, 63
- Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation 162, 368
- Funktionentreue 15
- Funktionsnorm 369ff.
- Gegeneinander siehe Miteinander
- Gehorsam der Einzelstaaten 45, 47, 49, 54, 223
- Gemeinde siehe kommunale Bundestreue
- Gemeindefreundliches Verhalten 15, 207, 302
- Gemeinschaftsaufgaben 267
- Gemeinschaftsfreundliches Verhalten 2, 255f., 297
- siehe auch Gemeinschaftstreue
- Gemeinschaftstreue 14, 206, 210ff.
- Gemeinwohl, bundesstaatliches 305f.
- Generalklausel 5, 134, 193, 296
- Gerichtsorganisation 332
- Gesamtstaat 133, 135
- Gesetzesvorbehalt 251
- Gesetzgebung 328ff.
- Gesetzgebungslehre 195
- Gesetzgebungspflichten 329f., 370
- Gestaltungsspielraum, gesetzgeberischer 329, 375
- Gewaltenteilung 227
- Gewohnheitsrecht 5, 65, 74f., 128, 168, 237ff.
- Gleichbehandlung, föderative 8, 11, 139, 353f.
- Gleichheit 84, 240, 353f.
- Gleichordnung
- von Bund und Ländern 7, 130ff., 168f., 219, 222ff.
- von Reich und Einzelstaaten 3, 58ff., 89
- Gleichschaltung der Länder 101
- Grundsatz der gutnachbarlichen Rücksichtnahme 164
- Heiliges Römisches Reich 30ff.
- Herrenchiemseer Verfassungskonvent 112ff., 236
- Hessen-Urteil 135ff., 182
- Hilfspflichten 343ff.
- Hinweispflichten 346
- Hochschulwesen 12, 185ff.
- Homburger Vereinbarung 71ff., 152

- Informaler Verfassungsstaat 13, 195  
 Informationspflichten 346 ff.  
 Informelle Kontaktaufnahmen 348  
 Informelle Verständigungen 268, 322  
 Ingerenzrechte des Bundes 264, 290  
 Innenpolitik 140  
 Institutionelles Rücksichtnahmegebot 207  
 Integration, Integrationslehre 5, 88, 220, 279 f.  
 Interkommunale Rücksichtnahmepflichten 213  
  
 Judicial self-restraint 340, 374  
 Justitiabilität 92, 140, 149 ff., 154, 162 f., 181, 366 ff.  
 Justizverwaltung 332  
  
 Katastrophenhilfe 346, 351  
 Kodifikationsidee 125  
 Kommunale Bundestreue 105, 142, 189, 297 ff.  
 Kommunalaufsicht 141, 148, 309 f., 329  
 Kompetenz  
 – Abgrenzungsfunktion 286  
 – als Ordnungskategorie des Bundesstaatsrechts 283  
 – Begriff 270, 286 ff.  
 – Kompetenzabgrenzung 265  
 – Kompetenzen des Bürgers 287  
 – Kompetenzkompensation 105, 204, 259  
 – kompetenzrechtliche Ordnung des Bundesstaatsrechts 286  
 – subjektive Kompetenzrechte 287  
 Konfliktscheidungsnorm 369 ff.  
 Konkordatsprozeß 153 f.  
 Konkretisierung  
 – Ansatzpunkte für die Konkretisierung der Bundestreue 317 ff.  
 – der allgemeinen Treuepflicht 307 f.  
 – der Bundestreue 313 ff.  
 – durch Verfassungsgeber, Verfassungssetzgeber, Akteure des Bundesstaatsrechts, Rechtswissenschaft und Rechtsprechung 320 ff.  
 – wesentliche Konkretisierungen der Bundestreue 147 ff., 325 ff.  
 Konsultationspflichten 346  
 Konkurrierende Gesetzgebung 116  
 Kontrolldichte siehe Justitiabilität  
 Kooperationspflichten 349 ff., 375  
 Kooperativer Föderalismus 14, 104, 170 ff., 220, 236  
 kooperativer Verfassungsstaat 210  
 Koordination siehe Gleichordnung  
  
 Kreistreue 207  
 Kündigungsrecht 365  
  
 Landesverfassungen 109 ff.  
 Langeoog 190 ff.  
 Lindauer Abkommen 358  
  
 Mainzer Föderalistentagung 107, 157 f.  
 Methode 57 f., 76 f., 87, 124 ff., 144  
 – geisteswissenschaftliche 57 f., 89  
 – Methoden- und Richtungsstreit 50, 76  
 siehe auch Positivismus  
 Ministerpräsidenten-Konferenz 111  
 Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander von Bund und Ländern 266 ff., 280, 290, 305, 327, 352  
 Mittelbare Staatsverwaltung 299  
 Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes 267, 290  
 Modellhafter Vorbildcharakter der Bundestreue 14  
 Monarchischer Bundesstaat siehe Bundesstaat  
  
 Nachbarrecht  
 – interstaatliches 197, 348  
 – völkerrechtliches 209  
 Nachvertragliche Pflichten 361  
 Naturrecht 125  
 Nachkriegszeit 109 ff.  
 Nationalsozialismus 100 f.  
 Nebeneinander siehe Miteinander  
 Nebenordnung siehe Gleichordnung  
 Nebenpflichten 273, 278, 362  
 siehe auch Pflichten  
 Neue Medien 13, 350, 375  
 Neugliederung des Bundesgebietes 116  
 Neugliederungs-Urteil 135, 182  
 Norddeutscher Bund 38  
 Nordrhein-westfälisches Besoldungsgesetz 180  
  
 Organe des Bundes und der Länder 295 ff.  
 Organstreitigkeiten 292  
 Organtreue siehe Verfassungsorgantreue, Verwaltungsorgantreue  
 Österreich 19  
  
 Pacta sunt servanda 179, 189, 208, 340, 362 f., 375  
 Paktierender Föderalismus 359  
 Parlamentarischer Rat 112 f., 236  
 Parlamentsbeschluß, schlichter 196  
 Parteipartikularismus 70

- Partieverhaltenspflichten vor dem Bundesverfassungsgericht 140
- Partikularisierung 306
- Pflichten 282 ff.
- Informationspflichten 212
  - Konsultationspflichten 209, 212
  - Pflicht der Länder zur Beachtung völkerrechtlicher Verträge des Bundes 334
  - Warnpflichten 209, 348
  - zu bundesstaatlicher Kooperation 174
  - zu Hilfs- und Unterstützungsleistungen 343 ff.
  - zu konsistentem Verhalten 358
  - zu Neuverhandlungen 345
  - zu Verhandlungen 148
  - zum Zusammenwirken 148
  - zur Abstimmung 349 ff.
  - zur Information 209, 346 ff.
  - zur Konsultation 346 ff.
  - zur Rücksichtnahme 148 f.
  - zur Verständigung 148
  - zur Zusammenarbeit 349 ff.  
siehe auch Verhaltenspflichten
- Planungswesen 350
- „Pluralisierung“ der Verwaltung 296
- Pluralismus 306
- Politik 25 ff., 40 ff., 51 ff., 58, 65, 70 ff., 149 f., 162 f., 250 f., 279, 340, 367, 374
- Politikverflechtung 172, 227
- politische Einheitsbildung 305
- Positivismus, staatsrechtlicher 44 f., 49 f., 76 f., 124 f.
- Präjudizien 128
- Preußenschlag 93 f., 99, 153
- Raumordnung 13
- Recht siehe subjektive öffentliche Rechte
- Rechtsdogmatik 231 ff.
- Aufgabe und Gegenstand 232 ff., 280
  - dogmatische Einbindung der Bundestreue 6, 10 ff., 261 ff.  
siehe auch Bundesstaatsrechtslehre
- Rechtsfähigkeit, relative 281
- Rechtsgrundlagen der Bundestreue siehe Bundestreue
- Rechtsgrundsatz, allgemeiner 4, 127 f.
- Rechtshilfe 116, 267, 332, 345
- Rechtsmißbrauchsverbot 8, 11, 162, 165, 208, 212, 217, 257, 356 ff.
- Rechtsprechung 331 f.
- Rechtsprechungspositivismus 151
- Rechtsquellenkumulation 232
- Rechtsstaatsprinzip 5, 168, 239 ff.
- Rechtssubjekte 280 ff.
- Rechtsunsicherheit 62, 155, 161, 315, 375 f.
- Rechtsvergleichung 21 f.
- Rechtsverhältnis
- allgemeines 304 ff.
  - Begriff 273
  - besonderes, konkretes 304 ff., 307 f., 335 ff., 376
  - bundesstaatsrechtliches Grundverhältnis 301, 304 ff., 376
  - Gesamtrechtsverhältnis 277, 307
  - in der bisherigen Bundesstaatsdiskussion 275 ff.
  - in der bundesverfassungsgerichtlichen Spruchpraxis zum Bundesstaatsrecht 277 f.
  - mehrseitiges Rechtsverhältnis 277, 304
  - und Statuslehre 48 f., 80, 130  
siehe auch Rechtsverhältnislehre, Verfassungsrechtsverhältnis, Verwaltungsrechtsverhältnis
- Rechtsverhältnislehre
- als dogmatischer Ordnungsrahmen des Bundesstaatsrechts 261 ff.
  - Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung 270 f.
  - Ordnungskategorien der Rechtsverhältnislehre 278 f.
  - Vorbehalte gegen die Rechtsverhältnislehre 279 f.
  - Vordringen der Rechtsverhältnislehre 270 ff.
- Reichsaufsicht 47, 53 ff., 83, 85, 153, 156
- Reichsdiktatur 83
- Reichsexekution 50, 70 f., 83, 86, 93 f., 153
- Reichskonkordat 104, 144, 180
- Reichstreue 55, 82, 86, 131, 210, 219
- Reichsverfassung von 1871 39
- Republikanischer Bundesstaat siehe Bundesstaat
- Richterliche Zurückhaltung 151, 323, 339, 367 f., 374 ff.
- Römische Verträge 200
- Rücksichtnahmegebote 14 f., 207 f., 213 ff.
- Rundfunkwesen 12, 350
- Sachstrukturen des Bundesstaatsrechts 165
- Schicksalsgemeinschaft 305, 309
- Schulwesen 12
- Schutzpflichten des Bundes 354
- Schweiz 21 f.
- Selbstkoordinierung 350
- Selbstverwaltungsfreundliches Verhalten 207
- Separativer Föderalismus 172
- Smend-Rezeption 121 ff., 152, 180
- Soft law 195, 367

- Solidargemeinschaft, bundesstaatliche 305, 343
- Solidaritätsprinzip 226
- Sonderbündnis 354, 361
- Souveränität 45, 78, 129, 220
- Staat
- als der Verfassung vorausliegende Größe 280
  - als juristische Person 281
  - als organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit 282, 305
  - Staatlichkeit von Bund und Ländern 282
- Staat-Bürger-Verhältnis 80, 130
- Staatenausschuß 69, 112
- Staatenbund 32, 45, 77
- Staatshaftungsrecht 12
- Staatslehre 47, 282
- Staatsvertragsrecht 84, 91, 140, 359 ff.
- Staat-Untertanen-Verhältnis 48 f.
- Ständisches Bündnisrecht 31 ff.
- Statuslehre 48 f., 80, 130, 263, 276, 290
- Steuerrecht 330
- Steuerwesen 12
- Stil und Procedere von Verhandlungen 7, 10, 149 ff., 352
- Stillhalteverpflichtung 196
- Subjektive öffentliche Rechte 48 f., 80, 130 f., 275 ff., 282 ff., 287 ff.
- Begriff 288
  - Beschränkung auf Rechtspositionen des Bürgers 291
  - des Staates 292
  - Inadäquanz zur Erfassung föderativer Beziehungen 282 ff.
  - schleichende Metamorphose 283
  - von obersten Bundesorganen 292
- Subordination siehe Über- und Unterordnung
- Subsidiarität 55, 154, 248, 371 ff.
- Subsidiaritätsprinzip 226
- Subventionsrecht 330
- Synallagma 141, 338
- Trabanten des Verwaltungssystems 296
- Treu und Glauben 216, 243 ff., 317 ff., 325, 355 f., 371
- als allgemeiner Rechtsgrundsatz 245 ff.
  - als Grundlage der Bundestreue 5, 168, 243 ff.
  - als Grundlage für Rücksichtnahmepflichten in Rechtsverhältnissen 215
  - als Grundsatz des öffentlichen Rechts 246
  - im nicht-bundesstaatlichen Organisationsrecht 214
  - im Recht der Europäischen Gemeinschaft 212
  - im Völkerrecht 208 f.
- Treueverhältnis, wechselseitiges 200, 202, 248, 322
- Troeger-Gutachten 171
- Tu quoque 338
- Typologie siehe Bundestreue
- Übermaßverbot siehe Verhältnismäßigkeit
- Über- und Unterordnung
- von Bund und Ländern 7, 130 ff., 168 f., 219, 222 ff., 265
  - von Reich und Einzelstaaten 3, 45, 47 ff., 54, 58 ff., 75, 79, 88 f., 98
- Umweltschutz 209
- Unbestimmtheit 161, 251, 316
- siehe auch Entwicklungs Offenheit
- Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten 164
- Ungeschriebene Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsbefugnisse 252
- Ungeschriebenes Verfassungsrecht 4, 45, 58, 60 ff., 77, 98, 125 ff., 144
- Unitarisierung 306
- Universitätsfreundliches Verhalten 15
- Unterrichtungspflichten 347
- Unterstützungspflichten 343 ff.
- Unzulässige Rechtsausübung 355 ff., 362
- Venire contra factum proprium 208, 212, 217, 358 f.
- Verfahrenspflichten 352
- Verfassungsgebende Gewalt 115
- Verfassungsorgantreue 14, 196, 206, 213, 295 f.
- Verfassungsrechtsverhältnis 274, 277, 303, 330
- Verfassungswandel 103
- Verfassung als Vertrag 6
- siehe auch vertragsmäßige Grundlagen
- Verfassungswirklichkeit 25 ff., 268 f., 279, 322 ff.
- Vergemeinschaftung des Gesamtstaates 259
- Verhältnismäßigkeit, Grundsatz der 8, 83, 139, 162, 164, 240 ff., 251, 258 f.
- Verhaltenspflichten 7, 321, 354 f.
- Verhaltenspflichten gegenüber Dritten 309
- Verhandlungen im Bundesstaat 148, 353 f.
- Verselbständigte Verwaltungseinheiten 296 ff.
- „Verteidigungspolitik“, kommunale 298
- Verteidigungswesen 148
- Vertragsabschlußspflichten 362
- Vertragsanpassung 362, 365
- Vertragsfreundliche Auslegung 361

- Vertragsmäßige Grundlagen  
 – der Reichsverfassung 3, 39 ff., 45 ff., 61, 66,  
 68, 74, 87, 159  
 – und Grundgesetz 108, 127, 228  
 Vertragsrecht 341, 359 ff.  
 Vertragstreue 40 ff., 59, 61, 68, 76, 82  
 siehe auch Bundestreue  
 Verwaltung 330  
 Verwaltungsabkommen 139 f., 156, 267,  
 359 ff.  
 Verwaltungsorganstreue 14, 190, 213, 297  
 Verwaltungsrechtsverhältnis 207, 271 ff., 330  
 – zwischen Verwaltung und Bürger 214 ff.  
 Völkerrecht 95, 202, 208 f.  
 Volksbefragung 104, 141, 144, 180, 297, 309  
 Volksbegehren 191 f.  
 Volksbegehren für den Frieden 191 f.  
 Vorgeschichte  
 – des Grundgesetzes 108 ff., 160, 236 f.  
 – vorbundesstaatliche Vorgeschichte der  
 Bundestreue 31 ff.
- Warnpflichten 348  
 Weimarer Republik 66 ff.
- Weimarer Reichsverfassung 67 ff.  
 Weimarer Staatsgerichtshof 90 ff., 121, 145,  
 206, 323, 370  
 „Wesen“ des Bundesstaates siehe Bundesstaat  
 Wesentlichkeitsrechtsprechung 251  
 Westfälischer Friede 31, 36  
 Widersprüchliches Verhalten siehe venire  
 contra factum proprium  
 Wiener Schlußakte 32  
 Willkürverbot 8, 11  
 Wirkungsgeschichte 37  
 Wirtschaftsaufsicht 12  
 „Wirtschaftspolitik“, kommunale 298
- Zentralstaat 133, 135  
 Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Euro-  
 päischen Akte siehe Einheitliche Europäi-  
 sche Akte  
 Zweigliedrigkeitslehre siehe Bundesstaats-  
 konstruktion  
 Zweites Deutsches Fernsehen 104, 144, 180  
 Zweites Deutsches Reich 38 ff.  
 Zwischenstaatliches Nachbarrecht 84

