Verfassung des Landes Hessen

und

Grundgesetz

für die

Bundesrepublik Deutschland

mit einer Einführung
und Karten von Hessen und Deutschland

20. Auflage

1966

VERLAG DR. MAX GEHLEN · BAD HOMBURG V.D.H. · BERLIN · ZÜRICH

Gehlenbuch 1

Mehr als bei jeder anderen Staatsform hängt es bei der parlamentarischen Demokratie von dem einzelnen Bürger ab, ob der Staat dem Bilde gleicht, das in der Verfassung vorgezeichnet ist. Der Verfassungstext gibt nur Rahmen und Grundlage der freiheitlichen Ordnung; ihren Bestand zu verbürgen, ist Aufgabe jedes einzelnen.

Mit dem Austritt aus der Schule und dem Übergang in das berufliche Leben begeben sich Lehrling und Student in das Spannungsfeld des gesellschaftlichen Lebens, in dem sich der politische Wille formt. Mit der Wahlberechtigung übernimmt der junge Staatsbürger die Mitverantwortung für das Wohlergehen seines Volkes. Jetzt erwächst ihm die Aufgabe, seine Kräfte auch dafür einzusetzen, daß die in der Verfassung rechtlich begründete freiheitliche, soziale Ordnung in der Wirklichkeit bestehen bleibt und vervollkommnet wird. Diese Aufgabe im Sinn der Verfassung zu erfüllen, setzt Mut zum Bekenntnis, Aufgeschlossenheit und Bereitschaft, auch den Standpunkt des anderen zu achten, voraus.

Jeder junge Staatsbürger ist aufgerufen, in seiner Heimatgemeinde nach seinen Kräften an der Selbstverwaltung mitzuwirken und auf diese Weise die Grundlage für den demokratischen Aufbau des Staates zu festigen. Er hat darüber hinaus die politische Verantwortung für sein Heimatland und mit der Ausübung seiner staatsbürgerlichen Rechte nach dem Grundgesetz auch die Verantwortung für die großen politischen Entscheidungen des Bundes mitzutragen.

Damit der junge Staatsbürger diese Aufgabe erfüllen kann, muß er die gesetzlichen Grundlagen seiner staatspolitischen Rechte und der staatlichen Organisation kennen. Hierzu soll ihm diese Schrift verhelfen.

Zum 1. Oktober 1966.

Georg August Zinn

(Dr. h. c. Dr. e. h. Georg August Zinn)
Hessischer Ministerpräsident

Schütte

(Professor Dr. Ernst Schütte)
Hessischer Kultusminister

VII. Grundgedanken und Staatsorganisation des Grundgesetzes

1. Grundgedanken

Das Grundgesetz entstammt der gleichen Grundhaltung wie die Hessische Verfassung. Auch hier war das Ziel, eine auf die Menschenwürde gegründete demokratische Ordnung zu schaffen und eine Staatsorganisation zu errichten, welche die Wiederkehr eines totalitären Systems für die Zukunft verhindert. Eine der größten Schwächen der Weimarer Verfassung bestand darin, daß sie den Grundsatz der Toleranz bis zur Selbstauflösung trieb: Jede politische Meinung war geduldet und konnte sich durch Mehrheitsentscheidung die Führung im Staate erobern, auch wenn sie darauf ausging, die Grundlagen dieses Staates anzugreifen und die Freiheit anderer zu zerstören. Demgegenüber geht das Grundgesetz davon aus, daß bestimmte Werte und Ordnungen von allen Staatsbürgern als unverbrüchlich anerkannt werden müssen und sogar einer Verfassungsänderung entzogen sind (Artikel 79 Absatz 3 GG).

Hierzu gehört vor allem die Anerkennung der **Menschenwürde** und der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte (Grundrechte = Artikel 1 GG). Die Grundrechte stehen ebenso wie in der Hessischen Verfassung unter dem Leitgedanken **Freiheit und Gleichheit.** Die einzelnen Regelungen stimmen im wesentlichen mit den Grundrechtsvorschriften der Hessischen Verfassung überein (Artikel 2 bis 19 GG). Die Grundrechte sind ebenso wie in der Hessischen Verfassung unmittelbar geltendes Recht und durch die Eröffnung einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gegen unzulässige Eingriffe durch Behörden oder Gerichte, ja sogar gegen Eingriffe durch den Gesetzgeber geschützt (Artikel 1 GG, vgl. auch S. 55). Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, die Lehrfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Briefgeheimnis, das Eigentum oder das Asylrecht zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte (Artikel 18 GG); auch diese Regelung ähnelt der Hessischen Verfassung, vgl. Artikel 17 HV.

Unabänderlich ist auch das **demokratische Prinzip.** Ebenso wie in der Hessischen Verfassung geht die Staatsgewalt von der Gesamtheit des deutschen Volkes aus, das seinen Willen durch Wahlen zum Ausdruck bringt (Artikel 20 GG). Das Wahlrecht ist allgemein, gleich, frei und unmittelbar (Artikel 38 GG). Der Gedanke der Demokratie schließt die Zulassung und die Existenz mehrerer politischer Parteien, die Gleichheit der Chancen für alle demokratischen Parteien und das Recht auf Bildung einer demokratischen Opposition in sich.

Zu den durch Artikel 79 GG geschützten Grundvorschriften gehört weiter der Grundsatz der **sozialen Gerechtigkeit.** Anders als die Hessische Verfassung spricht das Grundgesetz ausdrücklich aus, daß die Bundesrepublik ein **Sozialstaat** ist. Allerdings begnügt es sich mit diesem allgemeinen Leitsatz, ohne ihn durch Einzelbestimmungen nach der Art der Artikel 27—47 HV näher auszuführen. Dies ist vielmehr dem Gesetzgeber und der Verwaltung überlassen. Jedoch verpflichtet Artikel 20 Absatz 1 GG den Gesetzgeber zur sozialen Aktivität: Er muß die sich widerstreitenden Interessen der Einzelnen oder der verschiedenen Gruppen zum Ausgleich bringen, sich um erträgliche Lebensbedingungen für alle bemühen und den wirtschaftlich Schwachen helfen. Die in den Grundrechten gewährte Freiheit des Einzelnen findet damit ebenso wie in der Hessischen Verfassung ihre Ergänzung in der sozialen Verantwortlichkeit. Einerseits kann das Gemeinwohl die Zurückstellung der Einzelinteressen verlangen, andererseits dürfen die sozialstaatlichen Maßnahmen nicht die Freiheit des Einzelnen untergraben.

Unabänderlich ist weiter die **Rechtsstaatlichkeit** der Bundesrepublik (Artikel 28 GG), die in den gleichen Regelungen zu erkennen ist wie in der Hessischen Verfassung, nämlich im Grundsatz der Gewaltenteilung, in der Bindung der drei Gewalten an die Grundrechte, in der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, in der Rechtsweg-Generalklausel, in der richterlichen Unabhängigkeit und in der Einrichtung des Bundesverfassungsgerichts (Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3, 19 Absatz 4, 97, 93, 94 GG).

Das Bekenntnis zu **Gesamtdeutschland** kommt vor allem in der Präambel (Vorspruch), in Artikel 23 und Artikel 146 GG zum Ausdruck.

2. Bund und Länder

Zu den tragenden Verfassungsgrundsätzen, die selbst durch eine Verfassungsänderung nicht beseitigt werden dürfen, gehört die Gliederung der Bundesrepublik in Länder und die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes (Artikel 79 Absatz 3 GG). Die Bundesrepublik ist ein **Bundesstaat,** d. h. ein Bund aus 11 Ländern, nämlich:

1. Baden-Württemberg (entstanden durch Zusammenschluß der Länder Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern),
2. Bayern,
3. Berlin (vgl. S. 62 ff.),
4. Bremen,
5. Hamburg,
6. Hessen,
7. Niedersachsen,
8. Nordrhein-Westfalen,
9. Rheinland-Pfalz,
10. Saarland (vgl. S. 62),
11. Schleswig-Holstein.

Der **Föderalismus**[1], d. h. das System der Gliederung in Länder, entspricht einer jahrhundertealten deutschen Überlieferung, die vom mittelalterlichen Kaiserreich über den Norddeutschen Bund und das Bismarcksche Reich bis zur Weimarer Republik reicht und nur durch den Einheitsstaat Hitlers unterbrochen wurde. Der föderative Staatsaufbau geht von der Eigenstaatlichkeit und Selbständigkeit der Glieder aus. Nur bestimmte staatliche Aufgaben, bei denen das Wohl des Ganzen zwingend eine einheitliche Erfüllung fordert, werden dem Oberstaate (Bunde) übertragen und von Bundesorganen und Bundesbehörden

[1] von foedus = Bündnis.

oder einer andersartigen Neuregelung oder sei es im Sinne ihres Verbleibens bei den bisherigen Ländern. Über dieses Bundesgesetz findet sodann in dem betreffenden Gebietsteil eine geheime Volksabstimmung (Volksentscheid) statt. Die Bevölkerung von Montabaur und Rheinhessen wird also in jedem Fall über das künftige Bundesgesetz abzustimmen haben, sei es, daß das Gesetz die Gebiete nach Hessen zurückgliedert oder sie bei Rheinland-Pfalz beläßt. Lehnt die Bevölkerung die bundesgesetzliche Regelung ab, so müssen Bundestag und Bundesrat erneut über das Bundesgesetz beschließen. Beharren sie auch dann bei der getroffenen Regelung, so entscheidet die Bevölkerung des ganzen Bundesgebietes durch Volksentscheid. Da die Bundesregierung bisher noch keinen Gesetzentwurf vorgelegt hat, obwohl die vom Grundgesetz dafür gesetzte Frist bereits am 5. 5. 1958 abgelaufen war, erhoben das Land Hessen und die beiden Heimatbünde, die in Montabaur und Rheinhessen Träger des Volksbegehrens gewesen waren, Klage beim Bundesverfassungsgericht. Das Gericht bestätigte die Auffassung Hessens, daß die Bundesregierung und die anderen zuständigen Bundesorgane zur Neugliederung des Bundesgebietes verpflichtet sind und die Erfüllung dieses bindenden Verfassungsauftrages nicht bis zur Wiedervereinigung zurückstellen dürfen. Es wies jedoch die Klage aus Verfahrensgründen ab, weil die Neugliederung ausschließlich Sache des Bundes ist und daher die bestehenden Länder keinen im Wege einer Klage durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Durchführung der Neugliederung haben, sondern nur mit politischen Mitteln, besonders über den Bundesrat (vgl. S. 49), darauf hinwirken können.

Die **Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern** ist im Grundsatz in den Artikeln 30, 70, 83 und 92 GG geregelt. Danach sind die Länder sowohl für die Gesetzgebung wie für die Verwaltung und Rechtsprechung zuständig, soweit das Grundgesetz nicht in den Einzelvorschriften ausdrücklich eine andere Regelung trifft oder zuläßt.

Die nähere Regelung der **Gesetzgebungsbefugnisse** in den Artikeln 71—75 GG unterscheidet zwischen der ausschließlichen, der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung des Bundes. *Ausschließlich* zuständig ist der Bund z. B. für die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten, die Wehrgesetzgebung, die Staatsangehörigkeit, den Bundeseisenbahn- und Luftverkehr (Artikel 73 GG). In diesem Bereich dürfen die Länder keine Gesetze oder Verordnungen erlassen, es sei denn, daß der Bundesgesetzgeber sie im Einzelfall ausdrücklich dazu ermächtigt (Artikel 71, 80 GG). Über die ausdrückliche Regelung hinaus wird weiter in Einzelfällen eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache anerkannt werden müssen, z. B. für die Bestimmung eines Nationalfeiertages (vgl. das Gesetz vom 4. 8. 1953 über den Tag der deutschen Einheit, d. i. der 17. Juni). Im Bereich der *konkurrierenden Gesetzgebung* steht die Befugnis zur Gesetzgebung grundsätzlich sowohl dem Bund wie den Ländern zu, dem Bund jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen, besonders wenn ein Bedürfnis nach einheitlicher Regelung für das ganze Bundesgebiet besteht. Hat der Bund von seinem Recht Gebrauch gemacht und ein Sachgebiet durch Bundesgesetz geregelt, so

dürfen die Länder für dieses Sachgebiet keine eigenen Gesetze mehr erlassen (Artikel 72 GG). Die konkurrierende Bundeszuständigkeit umfaßt nach der Einzelaufzählung zahlreiche Gebiete namentlich im Bereich der Wirtschaft, des Verkehrs, der Fürsorge und anderer Sozialmaßnahmen wie Lastenausgleich, Kriegsschädenregelung usw. (Artikel 74 GG). Dagegen ist der kulturelle Bereich, vor allem das Schul- und Unterrichtswesen, Rundfunk und Fernsehen mit Ausnahme der Sendetechnik, der selbständigen Regelung durch die Länder vorbehalten. In bestimmten Fällen, z. B. Beamtenrecht, Jagdrecht, Presse- und Filmrecht, hat der Bund das Recht zur *Rahmengesetzgebung*, d. h. er kann nur den Rahmen bestimmen, den die Landesgesetzgeber ausfüllen (Artikel 75 GG).

Aus der Überordnung des Gesamtstaates über dessen Glieder ergibt sich der **Vorrang des Bundesrechts** (Artikel 31 GG). Alles Bundesrecht, nicht nur das Grundgesetz und die Bundesgesetze, sondern auch Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers gehen allem Landesrecht, d. h. den Landesverfassungen, Landesgesetzen und Landesrechtsverordnungen, vor. Die Hessische Verfassung hat diese Regel im Artikel 153 Absatz 2 seinerzeit bereits vorweggenommen. Dieser Vorrang gilt nach Artikel 124, 125 GG auch für das schon vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassene Recht, das Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung betrifft — besonders für weitergeltendes Recht des Deutschen Reiches, für Länderrats- und Wirtschaftsratsgesetze (vgl. oben S. 34 f.). Landesrecht, das dem Bundesrecht widerspricht oder von ihm abweicht, ja sogar Landesrecht, das Vorschriften des Bundesrechts wörtlich oder inhaltlich wiederholt, ist nichtig. Eine Ausnahme gilt für Grundrechte der Landesverfassungen: Sie gelten fort, wenn sie mit den Grundrechten der Artikel 1—18 GG übereinstimmen, also auch dann, wenn sie inhaltlich nur eine dieser Vorschriften des Grundgesetzes wiederholen (Artikel 142 GG). Die praktische Bedeutung dieser Regelung liegt darin, daß bei Verletzungen solcher übereinstimmend geregelter Grundrechte der Verletzte sowohl das Landesverfassungsgericht — in Hessen den Staatsgerichtshof — wie auch das Bundesverfassungsgericht anrufen kann.

Grundgesetz und Bundesrecht haben die Geltung der Hessischen Verfassung im einzelnen wesentlich beeinflußt. Manche Vorschriften sind durch das Grundgesetz außer Kraft gesetzt worden: z. B. wurden Artikel 4 HV durch Artikel 6 GG, Artikel 19—22 HV durch Artikel 101—104 GG ersetzt; andere sind geändert oder ergänzt worden: z. B. Artikel 1 HV durch Artikel 3 GG, Artikel 15 HV durch Artikel 9 GG, Artikel 39 HV durch Artikel 15 GG. Die meisten dieser Veränderungen finden sich im Ersten Hauptteil, während die Staatsorganisation (Zweiter Hauptteil) der Hessischen Verfassung nur wenig berührt worden ist.

Während in der Gesetzgebung das Schwergewicht beim Bunde liegt, haben bei der Ausführung der Gesetze, der **Verwaltung**, die Länder rechtlich und tatsächlich den Vorrang. Die Bundesgesetze werden grundsätzlich von den Ländern selbständig mit Hilfe der Landesbehörden durchgeführt (Artikel 83, 84 GG — sogen. *landeseigene Verwaltung*). Dem Bund steht nur ausnahmsweise und nur kraft

ausdrücklicher gesetzlicher Regelung ein Weisungsrecht gegenüber den Landesbehörden zu (Artikel 84 Absatz 5 GG); im übrigen ist er auf ein nicht sehr starkes Aufsichtsrecht beschränkt (Artikel 84 Absatz 3 und 4 GG). Jedoch kann eine einheitliche Handhabung der Verwaltung durch allgemeine Verwaltungsvorschriften erreicht werden, welche die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erläßt (Artikel 84 Absatz 2 GG). Ferner kann der Bund durch gesetzliche Bestimmungen mit Zustimmung des Bundesrates die Einrichtung der ausführenden Landesbehörden und ihr Verfahren regeln (Artikel 84 Absatz 1 GG).

Stärkere Einflußmöglichkeiten hat der Bund in einigen wenigen Fällen, in denen die Länder die Gesetze nur im Auftrag des Bundes ausführen und ihre Behörden daher den Weisungen der Bundesbehörden unterstehen (Artikel 85 GG). Eine solche *Auftragsverwaltung* besteht z. B. bei der Verwaltung des Luftverkehrs, der Bundesautobahnen und anderer Bundesstraßen (Artikel 89 Absatz 2, 90 Absatz 2 GG), bei der Durchführung des Lastenausgleichs (Artikel 120 a Absatz 1 GG) und des Atomgesetzes (Artikel 87 c GG), beim zivilen Luftschutz und bei der Anforderung von Zwangsleistungen für die Zwecke der deutschen oder der verbündeten Streitkräfte (Artikel 87 b Absatz 2 GG, vgl. dazu noch unten S. 59 f.).

Schließlich gibt es bestimmte Gebiete, in denen der Bund von der obersten Spitze bis zu den mittleren und unteren Behörden allein für die Verwaltung zuständig ist *(bundeseigene Verwaltung)*. Hierzu gehören z. B. der Auswärtige Dienst, die Bundeseisenbahn, die Bundespost, die Bundeswehrverwaltung, der Bundesgrenzschutz sowie als Behörden ohne Verwaltungsunterbau das Bundesamt für Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt (Artikel 87 Absatz 1 und 87 b Absatz 1 GG). Im weiteren Sinne können auch die Träger der Sozialversicherung hierzu gerechnet werden, z. B. die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Artikel 87 Absatz 2 GG). Eine Erweiterung der bundeseigenen Verwaltung auf andere Verwaltungszweige ist nur unter bestimmten engen Voraussetzungen und nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig (Artikel 87 Absatz 3 GG). Jedoch kann der Bund auf allen Gebieten, auf denen ihm die Gesetzgebung zusteht, sogen. *Bundesoberbehörden* einrichten (Artikel 87 Absatz 3 GG); diese Behörden haben zwar kein Weisungsrecht gegenüber den Landesbehörden, können aber dem Staatsbürger gegenüber unmittelbar verwaltend tätig werden oder gewisse Befugnisse zur Vereinheitlichung der Verwaltung im Bundesgebiet ausüben, vgl. z. B. das Statistische Bundesamt, das Bundesgesundheitsamt und das Bundeskartellamt. Die Einrichtung einer Bundesoberbehörde ist nur zulässig, wenn die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgabe durch eine Zentralbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Landesbehörden möglich ist.

In der **Rechtspflege** sind die höchsten Gerichte aller Gerichtszweige Bundesgerichte, während die mittleren und unteren Gerichte Landesgerichte sind (vgl. dazu noch unten S. 53 ff.).

In den Grenzen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit steht den Ländern auch das Recht zu, mit Zustimmung der Bundesregierung **Verträge** mit auswärtigen Staaten zu **schließen** (Artikel 32 Absatz 3 GG). Häufiger und praktisch bedeutsamer sind die Abkommen der Länder untereinander und zwischen Bund und Ländern, die eine gegenseitige Abstimmung und Zusammenarbeit in bestimmten Verwaltungsangelegenheiten sichern, vgl. z. B. das Abkommen der Länder zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 17. 2. 1955/28. 10. 1964, das Abkommen der Länder über die Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen vom 4. 6. 1964 sowie die Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. 9. 1957, über die Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 4. 6. 1964 und über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates vom 15. 7. 1965. Die Länder können auch vereinbaren, daß einzelne Länderaufgaben für alle oder mehrere Länder durch gemeinschaftliche Einrichtungen wahrgenommen werden, vgl. den Staatsvertrag aller Länder vom 6. 6. 1961 über die Veranstaltung eines zweiten Fernsehprogramms durch eine gemeinsame Länderanstalt in Mainz. Ferner können sie selbständige Kirchenverträge abschließen, vgl. die Verträge des Landes Hessen mit den Evangelischen Landeskirchen und den Katholischen Bistümern in Hessen vom 18. 2. 1960 und vom 9. 3. 1963.

Im **Finanzwesen** ist die Eigenstaatlichkeit der Länder dadurch gesichert, daß Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind (Artikel 109 GG); ferner regelt die Verfassung grundsätzlich selbst die Verteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder (Artikel 106, 107 GG), vgl. dazu oben S. 40. Der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik verlangt eine Finanzverfassung, die sowohl dem Bunde wie den Gliedern die Mittel zuweist, die für die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlich sind. Daher kann der Bund nicht eine Zuständigkeit oder Aufgabe der Länder an sich ziehen mit der Begründung, ihre Erfüllung übersteige die Finanzkraft der Länder.

Für das Verständnis der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ist wesentlich, daß die Länder durch den **Bundesrat** an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken (Artikel 50—53 GG); hierdurch kommt das föderative System des Grundgesetzes im inneren Staatsaufbau des Oberstaates unmittelbar zum Ausdruck. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen, die jeweils für ihre Person von der Landesregierung bestellt und an deren Weisungen gebunden sind. Jedes Land kann soviel Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat; die Stimmen dürfen jedoch nur einheitlich abgegeben werden. Die Stimmenzahl ist abhängig von der Einwohnerzahl, beträgt aber mindestens 3 und höchstens 5 Stimmen. Z. Zt. verteilen sich die Stimmen wie folgt:

Nordrhein-Westfalen	Berlin (mit beschränktem	Bremen
Bayern	Stimmrecht, vgl. S. 64)	Hamburg
Baden-Württemberg	Hessen	Saarland
Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	
	Schleswig-Holstein	
je 5 Stimmen	je 4 Stimmen	je 3 Stimmen.

wahrgenommen. Andererseits hat der Bund im Bereiche seiner Zuständigkeiten den Vorrang vor den Gliedstaaten. Der föderative Staatsaufbau wird der Vielgestaltigkeit der deutschen Landschaft, der deutschen Stämme und ihres kirchlichen und kulturellen Lebens am besten gerecht. Er schützt sie vor der Vergewaltigung durch eine Zentralinstanz und bildet zugleich eine zusätzliche Sicherung gegen die Wiederkehr einer uniformen totalitären Diktatur nach Art des nationalsozialistischen Reiches.

Freilich kann die bundesstaatliche Ordnung nur Bestand haben, wenn alle Teile des Ganzen einander die Treue halten und das Ihre tun, um das zwischen ihnen bestehende verfassungsrechtliche Bündnis zu festigen. Diese Pflicht zur **Bundestreue** gebietet Bund und Ländern gleichermaßen, bei der Herstellung und Wahrung der grundgesetzlichen Ordnung zusammenzuwirken, sich untereinander zu verständigen und alles zu unterlassen, was dem Ganzen oder einem seiner Glieder schaden könnte. So müssen die Länder auf die auswärtigen Beziehungen des Bundes Rücksicht nehmen, z. B. bei der Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse; sie sind verpflichtet, gegen Gemeinden einzuschreiten, die — z. B. durch die Veranstaltung einer Volksbefragung über Atomwaffen — in den Bereich der ausschließlichen Bundeszuständigkeit eingreifen; finanzstarke Länder müssen finanzschwache Länder in gewissen Grenzen unterstützen. Umgekehrt hat der Bund die Länder als selbständige, untereinander gleichberechtigte Gliedstaaten zu achten und darf z. B. bei Verhandlungen, die alle Länder angehen, die Landesregierungen nicht je nach ihrer parteipolitischen Zusammensetzung verschieden behandeln.

Aus dem bundesstaatlichen Prinzip ergibt sich, daß das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder erst zusammen die eigentliche Verfassung der Bundesrepublik bilden. Das Grundgesetz verlangt Gleichartigkeit (Homogenität) der **politischen Grundentscheidungen im Bund und in den Ländern:** Die Verfassungen und die Staatsorganisation der Länder müssen den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechen. Der Bund wacht über der Beachtung dieser Forderungen, zu denen auch ein demokratisches Wahlrecht in den Ländern, Kreisen und Gemeinden und das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise gehört (Artikel 28 GG). Im übrigen sind die Länder in der Gestaltung ihrer Verfassungen frei: Sie können z. B. eine Demokratie mit Volksbefragung nach Art der Schweiz oder mit einer Regierung auf Zeit ähnlich der Regelung in den Vereinigten Staaten einführen oder auch einen Staatspräsidenten bestellen. Die Hessische Verfassung entspricht allen in Artikel 28 niedergelegten Grundvorschriften (vgl. oben S. 22 ff.).

Die gegenwärtige Zahl der Länder und ihr **Gebietsbestand** sind vom Grundgesetz nicht garantiert. Denn die Länder sind in ihrer heutigen Gestalt und Ausdehnung überwiegend Schöpfungen der Besatzungsmächte; nur Bayern und die Hansestädte Hamburg und Bremen sind in ihrer geschichtlich entwickelten Gestalt im wesentlichen erhalten geblieben. Anlaß zu diesen Neugründungen gab namentlich im norddeutschen Raum die Zerschlagung Preußens. Die Besatzungsmächte berücksichtigten nur teilweise die geschichtliche Entwicklung und die landsmannschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge, z. T. ließen sie sich auch von anderen, z. B. rein militärischen Gesichtspunkten leiten — vgl. etwa die Grenzziehung zwischen Hessen und Rheinland-Pfalz —. Deshalb soll nach Artikel 29 GG das Bundesgebiet durch Bundesgesetze und Volksabstimmungen neu gegliedert werden mit dem Ziel, Länder zu schaffen, deren Abgrenzung die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und das soziale Gefüge berücksichtigt. Diese Vorschrift ist erst mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts, d. h. am 5. 5. 1955 (vgl. oben S. 38), wirksam geworden, da die Besatzungsmächte dagegen Einspruch erhoben hatten. Im Rahmen dieser einmaligen Neugliederung sind Eingriffe in die Existenz der bestehenden Länder oder in ihren Gebietsbestand auch gegen den Willen der Länder, u. U. auch gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung möglich.

Nach Artikel 29 Absatz 2 GG konnte die Bevölkerung von Gebietsteilen, die nach dem 8. 5. 1945 einem anderen Land zugeteilt worden waren, binnen einer bestimmten Frist durch **Volksbegehren** eine Änderung der Landeszugehörigkeit fordern. Solche Volksbegehren haben im April 1956 in verschiedenen Teilen des Landes Rheinland-Pfalz stattgefunden: in den Regierungsbezirken Montabaur und Rheinhessen mit dem Ziel einer Rückgliederung dieser Gebiete nach Hessen (vgl. oben S. 11), in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier mit dem Ziel einer Angliederung an das Land Nordrhein-Westfalen, im Regierungsbezirk Pfalz mit dem Ziel einer Eingliederung in das Land Baden-Württemberg oder einer Rückgliederung in das Land Bayern. Dabei erreichten oder überschritten die Volksbegehren in Montabaur, Rheinhessen, Koblenz und Trier die nach dem Grundgesetz für den Erfolg eines Begehrens erforderliche Stimmenzahl. In Norddeutschland fanden in dem niedersächsischen Verwaltungsbezirk Oldenburg und in dem niedersächsischen Landkreis Schaumburg-Lippe Volksbegehren statt, die die Wiederherstellung eines selbständigen Landes Oldenburg und eines selbständigen Landes Schaumburg-Lippe forderten. In Süddeutschland wurde ein Volksbegehren in den Regierungsbezirken Nordbaden und Südbaden des Landes Baden-Württemberg durchgeführt mit dem Ziel, den früheren Freistaat Baden als selbständiges Bundesland wiederherzustellen. In allen drei Fällen wurde die für das Zustandekommen des Volksbegehrens erforderliche Zahl von Eintragungen erreicht.

Auch die erfolgreichen Volksbegehren bewirkten noch keine Änderung der Landesgrenzen, sondern dienen nur der Vorbereitung des Bundesgesetzes, das das Bundesgebiet unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges neu gliedern soll (Artikel 29 Absatz 1 und 6 GG). Dieses Gesetz muß die erfolgreichen Volksbegehren berücksichtigen; mindestens muß es die Landeszugehörigkeit der Gebiete, in denen ein Volksbegehren zustande gekommen ist, ausdrücklich regeln, sei es im Sinne des Volksbegehrens