Von frommen Wünschen und dicken Knüppeln

Art. 28 Abs. 3 GG als Anspruchsnorm der Länder gegen den Bund

Carl Seemann

27.05.2024 doi: 10.59704/bdcdcc7e70c4b45a

Die Politik einer autoritären Landesregierung wird nicht an den Grenzen des von ihr regierten Bundeslandes haltmachen. Dafür ist das föderale Gefüge der Bundesrepublik viel zu sehr auf Kooperation und Koordination ausgelegt. Wie für einzelne Bürger*innen stellt sich auch für die Bundesländer die Frage, wie sie auf autoritäre Regierungen jenseits der eigenen Landesgrenzen reagieren können.



„In den alten Zeiten, wo das Wünschen noch geholfen hat…“

Den föderalen Idealzustand, der von Rücksichtnahme und Verständigung geprägt ist, fasst die Staatsrechtslehre unter den Begriff der Bundestreue. Beinahe zu schön für einen Rechtsbegriff, hat dieses Wort in seiner zwangsläufigen Vagheit etwas wolkig-märchenhaftes. Handfeste Politikfelder mit Reibungspotenzial zwischen den Bundesländern gibt es allerdings zuhauf. So mag es durchaus politisch opportun sein bei der Planung und Durchführung grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte (vgl. hier) oder der Verteilung von Asylsuchenden (vgl. hier) die Bundestreue einmal hintanzustellen. Kommt es so doch zum Streit, können Länder Gerichte anrufen, deren Entscheidungen die unterlegene – aber darum nicht weniger wie ein Ehrenmann agierende – Partei auch befolgt. Die Knüppel bleiben unter diesen Idealbedingungen im Sack.

Allerdings verbreitet sich gegenwärtig die Erkenntnis, dass zwischen staatsrechtlichen Wünschen und der Wirklichkeit Unterschiede bestehen und auch Klagen und Urteile – und sei es in und aus Karlsruhe – nicht immer helfen (vgl.: hier und hier). Exekutiver Ungehorsam, also die politisch motivierte Missachtung von Gerichtsentscheidungen, könnte für eine autoritäre Landesregierung eine attraktive Strategie werden. Dann tun Knüppel not und es stellt sich die drängende Frage, wer das Zauberwort sprechen darf, um sie aus dem Sack zu lassen. Art. 28 Abs. 3 GG gibt den Bundesländern insoweit die Möglichkeit, kompetente Hilfe einzufordern.

„Den Sack kann ich umhängen, und er kann mir gute Dienste leisten, aber was soll der Knüppel darin?“

Ruhige Zeiten weisen die im Grunde erfreuliche Eigenschaft auf, dass Zwangsmittel aus der Übung kommen und man manchmal sogar vergisst, wie man sie anzuwenden hat. Das Grundgesetz verspricht da Abhilfe: Es entstand vor dem Hintergrund gänzlich anderer historischer Zeiten. Die Erfahrung des Endes der Weimarer Reichsverfassung, die es prägte, macht es für die freiheitliche Gesellschaft zu einem Erinnerungsort. Art. 28 Abs. 3 GG ist eine der Normen, die uns vergegenwärtigen, dass verfassungsrechtlich fromme Wünsche im Ernstfall auch durchgesetzt werden müssen.

Das sogenannte Homogenitätsgebot aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG schränkt die Verfassungsautonomie der Länder ein und verpflichtet sie auf grundlegende Ordnungsstrukturen. Dazu gehört unter anderem die

Rechtsstaatlichkeit. Über den Bereich des gesetzten Rechts hinaus, verpflichtet er die Länder auch dazu, die gelebte Verfassungswirklichkeit an diesen Grundsätzen auszurichten. Die Länder sind somit einerseits gehalten, das Gerichtswesen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen zu organisieren und die richterliche Autonomie zu gewährleisten. Gleichzeitig gebietet Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG mit Blick auf die Verfassungswirklichkeit, dass die Entscheidungen der Judikative auch effektiv umzusetzen bzw. durchsetzbar sind. Art. 28 Abs. 3 GG erhebt den Bund zum Garanten der Grundsätze aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Wird die Rechtsstaatlichkeit in einem Land in einzelnen Bereichen oder in Bezug auf bestimmte Personengruppen systematisch und kontinuierlich missachtet, nimmt Art. 28 Abs. 3 GG den Bund in die Pflicht, dem Rechtsstaat in der Verfassungswirklichkeit wieder zur Geltung zu verhelfen. Ein Garantiefall löst folglich eine Handlungspflicht des Bundes aus. Wie der Bund dieser Pflicht nachkommt, um die Rechtsstaatlichkeit wieder zu gewährleisten, liegt dabei in seinem Ermessen. Seine Möglichkeiten reichen von informeller Einflussnahme und Klagen in Karlsruhe bis hin zum sogenannten Bundeszwang nach Art. 37 Abs. 1 GG. Gerade letztgenanntes Instrument erlaubt der Bundesregierung – allerdings nur mit Zustimmung des Bundesrates – weitreichende Eingriffe in die Kompetenzen einer renitenten Landesregierung.[1]

„Hat dir jemand etwas zuleid getan, so sprich nur: ‚Knüppel, aus dem Sack!'"

Zwar mag es beruhigend sein, dass auf dem Dachboden des Bundes dieser Knüppel im Sack[2] vor sich hin staubt. Doch muss den, der sich nötigenfalls auf seinen Einsatz verlassen mag, die Frage interessieren, ob ein politisch zögerlicher Bund im Garantiefall auch klageweise dazu gebracht werden könnte, den Sack hervorzuholen. Tatsächlich ist die Frage umstritten, ob dem durch Art. 28 Abs. 3 GG zum Garanten erhobenen Bund auch Berechtigte Dritte gegenüberstehen, die diesen im Ernstfall in Anspruch nehmen können.

Der Wortlaut des Art. 28 Abs. 3 GG ist insofern unergiebig: Der Begriff des *Gewährleistens* gibt es sowohl her, ihn als allein objektiv-rechtliche Pflicht des Bundes aufzufassen[3] – ähnlich wie im Falle der Bundesaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 GG [4] („*übt die Aufsicht … aus*"). Gleichzeitig erlaubt er es aber auch (man denke etwa an die zivilrechtliche Gewährleistung), an subjektiv Berechtigte zu denken.

In systematischer Hinsicht wird gegen eine Vermittlung subjektiver Rechtspositionen durch Art. 28 Abs. 3 GG vorgebracht, dass die Norm im zweiten Abschnitt des Grundgesetzes verortet ist, der die Stellung und Organisation des Bundes und der Länger regelt.[5] Dieser Einwand ist in Bezug auf die Frage, ob durch Grundrechtsverstöße benachteiligte Bürger*innen über Art. 28 Abs. 3 GG ein Anspruch gegen den Bund auf Einschreiten herleiten können, durchaus bedenkenswert.[6] In der Diskussion um Ansprüche anderer Bundesländer, greift er aber gerade nicht durch.[7]

Vor diesem Hintergrund wird in der Hauptsache gegen ein subjektives Recht der Länder aus Art. 28 Abs. 3 GG angeführt, dass es schlichtweg kein Bedürfnis gebe, den Bund in Fällen einer Beeinträchtigung eines Landes durch ein anderes zur Hilfe zu rufen. Länder, die durch Verstöße gegen die Grundprinzipien aus Art. 28 Abs. 1 GG in einem anderen Land beeinträchtigt würden, hätten schließlich effektive Möglichkeiten eines direkten rechtsförmigen Vorgehens gegen entsprechende Verstöße.[8] Der Weg über Art. 28 Abs. 3 GG sei entbehrlich: Das Land könne bei einer Störung seiner Ordnung durch einen Garantiefall im Nachbarland bspw. einen Länderstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4

[1] Zum Zusammenhang von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in Verbindung mit Art. 28 Abs. 3 GG vgl. insbesondere: Till Patrik Holterhus: Muss der Bund die gerichtliche Autorität in den Ländern sichern? – Zu den föderalen Gewährleistungspflichten aus Art. 28 Abs. 3 GG, in: ders./Fabian Michl (Hrsg.): Die schwache Gewalt? Zur Behauptung judikativer Autorität, Tübingen 2022, S. 95-110.

[2] Zu Art. 37 GG als Knüppel im Sack vgl.: Schubert, in: Sachs, 9. Aufl., Art. 37, Rn. 3.

[3] So etwa: Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Mai 2023 Lfg. 101, Art. 28, Rn. 342; Mann, in: Bonner Kommentar, 189. Aktualisierung Februar 2018, Art. 28, Rn. 291.

[4] Vgl.: BVerwG, Beschluss vom 1. September 1976 – VII B 101.75.

[5] Vgl.: Mann, in: Bonner Kommentar, 189. Aktualisierung Februar 2018, Art. 28, Rn. 291; Isensee, HStR VI, 3. Aufl., § 126, Rn. 133, Fn. 363.

[6] Dafür aber bspw.: Herbert Bethge: Die Grundrechtssicherung im föderativen Bereich, AöR (1985), S. 169-218.

2. Alt. GG anstrengen, was schnellere Abhilfe verspreche als umständlich einen Anspruch gegen den Bund zu konstruieren und damit ein weiteres Verfahren einzuleiten.[9]

Der Einwand fehlender Bedürfnisse der Länder ist zunächst schon kein besonders kategorischer.[10] Wirkmächtige Stimmen der Staatsrechtslehre hielten es ferner für einen „Selbstwiderspruch" den Bund zum Garanten höchstrangiger Güter und Rechtsprinzipien zu machen und den dadurch Begünstigten gleichzeitig einen Anspruch zu versagen. Gerade verfassungstreue Länder hätten ein schutzwürdiges Interesse an einem Einschreiten des Bundes, da die Inhomogenität in nur einem Land Störungen für die Ordnung verfassungstreuer Länder gewärtigen ließe.[11] Entsprechende Szenarien, in denen exekutiver Ungehorsam in einem Land in Mehrbelastungen anderer Bundesländer umschlägt, liegen auf der Hand, etwa wenn ein Land seinen asylrechtlichen Leistungs- und Aufnahmeverpflichtungen nicht nachkäme und sich auch durch Urteile zugunsten der hierdurch rechtswidrig Benachteiligten keines Besseren belehren ließe.

Gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Einzelfälle exekutiven Ungehorsams gegen Gerichtsurteile halten auch neuere Stimmen der Kommentarliteratur einen Anspruch der Länder aus Art. 28 Abs. 3 GG dann für gegeben, wenn der Homogenitätsverstoß deren Rechte betrifft und ihnen ein Einschreiten des Bundes im Einzelfall zugutekommen würde.[12] Diese Voraussetzungen wären – beispielsweise im oben genannten Szenario – nicht von der Hand zu weisen. Schließlich haben die Länder eigene exekutive Durchsetzungsmöglichkeiten, wie sie Art. 37 Abs. 1 GG dem Bund gewährt, gerade nicht. Auch ein Gang nach Karlsruhe gegen den Störenfried hätte unter Umständen weniger Durchschlagskraft als einem lieb wäre. Zwar gibt § 35 BVerfGG dem BVerfG theoretisch unbegrenzte Vollstreckungsmöglichkeiten. Bisher agierte das BVerfG in den seltenen echten Vollstreckungskonstellationen, mit denen es konfrontiert war, üblicherweise zurückhaltend. Und das mag – jenseits der Tatsache, dass es dem Selbstbild einer Institution widerspräche, deren Autorität auf Akzeptanz beruht – auch taktische Gründe haben.[13] Einer davon ist, dass im Falle einer renitenten Landesregierung, die sich in den Landesinstitutionen eingenistet hat, unzählige Möglichkeiten bestünden durch scheinbares Einlenken eine Vollstreckung, die stets vergangenheitsbezogen ist und irgendwann ihr Ende erreicht, zu einem Abschluss zu bringen und nach kurzer Zeit eine rechtsstaatswidrige Praxis wieder aufzunehmen. Die verfassungstreuen Länder hätten nichts gewonnen und das BVerfG wäre blamiert. Der Weg über Art. 28 Abs. 3 GG hätte somit den zusätzlichen Vorzug, das BVerfG aus der vollstreckungsrechtlichen Schusslinie zu nehmen. Vor allem zeigen diese Überlegungen aber, dass der Einwand der Entbehrlichkeit nicht zu überzeugen vermag.

Sogar dem Bund wäre durch einen Gang der Länder vor das BVerfG über Art. 28 Abs. 3 GG im Ergebnis geholfen: Seine Zögerlichkeit hat mit Blick auf die problematische Geschichte der Vorgängerinstitute des Bundeszwangs[14] gute Gründe. So brachte die Absetzung der demokratischen Regierung in Preußen im Wege der Reichsexekution im Jahr 1932 die Weimarer Republik ihrem Ende einen großen Schritt näher. Der Vorwurf eines neuen autoritären „Preußenschlages" läge nahe. Eine Aktivierung durch die Länder – ggf. in einem Verfahren vor dem BVerfG – gäbe dem Bund eine rechtssichere und legitime Basis beim Einsatz des Bundeszwangs.

Fairytale gone bad?

Zu einer wehrhaften Verfassung abseits beruhigender Märchenmetaphern, die rasche Abhilfe durch das Sprechen von Zauberworten verheißen, gehört auch, dass sich (Fach-)Öffentlichkeit und Institutionen mit poli-

[7] So auch Philipp Koepsell: Exekutiver Ungehorsam und rechtsstaatliche Resilienz, Tübingen 2023, S. 254, Fn. 147: „Allenfalls Länder und Gemeinden können einen einklagbaren Anspruch haben".

[8] Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Mai 2023, Art. 28 Rn. 340-342; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 17. Aufl., Art. 28, Rn. 52; Mann, in: Bonner Kommentar, 189. Aktualisierung Februar 2018, Art. 28 Rn. 291.

[9] Dreier, in: Dreier, 3. Aufl., Art. 28, Rn. 172; Mann, in: Bonner Kommentar, 189. Aktualisierung Februar 2018, Art. 28, Rn. 291.

[10] So ausdrücklich Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu, 15. Aufl., Art. 28, Rn. 188, der von „grds." Entbehrlichkeit spricht oder Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl., Art. 28, Rn. 268, der einen Anspruch nicht ausschließt, aber „äußerste Zurückhaltung" für geboten hält.

tisch praktikablen und die rechtsstaatliche Integrität der Verfassung wahrenden Möglichkeiten ihres Einsatzes befassen. Sonst mag man sich unversehens in der Rolle eines unter erheblichen frustrierten Aggressionen leidenden Liberalen wiederfinden, für den der Einsatz eines Knüppels für „Freiheit Recht und Ruh“ nur mehr Gegenstand frommer Wünsche sein kann:

„O Märchen, würdest du doch wahr
Nur Einen einz’gen Tag im Jahr,
O Knüppel aus dem Sack!“

Kurz bevor diese Zeilen geschrieben wurden, hatte ein autoritär regierender deutscher Landesvater die Landesverfassung aufgehoben. Hochschullehrer, die daraufhin wagten, ihre Stimme zu erheben, wurden des Amtes und teils des Landes verwiesen. Unter ihnen waren die Gebrüder Grimm.

AUTOR*IN
Carl Seemann
Carl Seemann ist Referendar am Kammergericht Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION
Seemann, Carl: Von frommen Wünschen und dicken Knüppeln: Art. 28 Abs. 3 GG als Anspruchsnorm der Länder gegen den Bund, Verfassungsblog, 27.05.2024, doi: 10.59704/bdcdcc7e70c4b45a.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20240528-005123-0.

[11] Stern, in: Bonner Kommentar (Zweitbearbeitung), Art. 28, Rn. 187, 191; ders.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 2. Aufl., München 1984, S. 712.

[12] Ernst, in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl., Art. 28, Rn. 202, 205; vgl. auch: Pieroth in: Jarass/Pieroth, 14. Aufl., Art. 28, Rn. 54; Vogelsang, in: Berliner Kommentar, 7. Erg. Lfg. XII/02, Art. 28 Rn. 199.

[13] Vgl.: Christian Waldhoff: Kann sich das Bundesverfassungsgericht durchsetzen? Verfassungsrechtsprechung zwischen Autorität und Zwang, in: Till Patrik Holterhus/Fabian Michl (Hrsg.): Die schwache Gewalt? Zur Behauptung judikativer Autorität, Tübingen 2022, S. 53-72.

[14] Vgl. hierzu: Foroud Shirvani: Die Bundes- und Reichsexekution in der neueren Deutschen Verfassungsgeschichte, Der Staat (2011), S. 102-121 (116ff.).