

DER BUNDESZWANG IN DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG DES GRUNDGESETZES*

Hartmut Bauer**

Abstract

Die Anlehnung von Art. 155 der spanischen Verfassung an Art. 37 des deutschen Grundgesetzes legt einen rechtsvergleichenden Seitenblick auf den Bundeszwang in Deutschland nahe. Dabei zeigt sich, dass die Ausübung des Bundeszwangs ein Spiel mit dem Feuer ist: Sie kann den Gesamtverband nicht nur stabilisieren, sondern auch destabilisieren. In der deutschen Verfassungsgeschichte haben einseitig getroffene Zwangsmaßnahmen der Zentralgewalt nämlich wiederholt zum Untergang des Gemeinwesens beigetragen. Diese historischen Erfahrungen dürften erklären, weshalb der Bundeszwang in der Bundesrepublik Deutschland bislang noch nie zum Einsatz gekommen ist. Noch wichtiger ist aber die in den zurückliegenden Jahrzehnten entwickelte föderale Verfassungskultur, die nicht auf einseitigen Befehl und Zwang ausgerichtet ist, sondern auf konsensual-kooperative Konfliktbearbeitung, gegebenenfalls auch verfassungsgerichtliche Streitentscheidung. Diese Verfassungsrechtskultur ist Teil des Erfolgsrezepts der föderativen Ordnung des Grundgesetzes, das auf zugewandte Kommunikation, hohe Anpassungsfähigkeit und eine ergebnisoffene, bis hin zu Verfassungsänderungen reichende Modernisierungsbereitschaft setzt.

Stichwörter: Art. 155; Art. 37 Grundgesetz; Bundeszwang; Voraussetzungen und Rechtsfolgen; föderale Verfassungsrechtskultur.

TERRITORIAL FRAMEWORK-RELATED FEDERAL COERCION IN THE GERMAN CONSTITUTION

Abstract

Article 37 GG's inspiration for Article 155 of the Spanish Constitution calls for a comparative judicial analysis of federal coercion in Germany. This shows us that resorting to federal coercion means playing with fire, as it may both provide stability for and destabilise a community. In Germany's constitutional history, coercive measures unilaterally adopted by the central power have repeatedly contributed to the decline and end of a number of political eras. These historical experiences may help explain why federal coercion has not been used to date in the current Federal Republic of Germany. However, it is even more important to note how the federal constitutional culture that has developed over the course of recent decades is not based on coercion or unilateral orders, but rather on the tackling of disputes on a negotiated and cooperative basis including, when required, recourse to the Constitutional Court for it to issue a ruling. This legal-constitutional culture is one reason for the success of the federal organisation of the German Constitution, based on the constant use of communication, a high degree of flexibility and open and wide-ranging acceptance of modernisation that could include, when called for, the introduction of amendments to the country's constitution.

Key words: Article 155 Spanish Constitution; Article 37 GG; federal coercion; legal presumptions and consequences; federal constitutional culture; Germany; constitutional law; comparative law; Spanish Constitution; German Constitution.

* Peter Häberle zum 85. Geburtstag.

** Hartmut Bauer, Professor Dr., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam. hbauer@uni-potsdam.de.

Artikel erhalten am 24.01.2019.

Empfohlenes Zitat: Bauer, Hartmut (2019). Der Bundeszwang in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. *Revista Catalana de Dret Públic – Catalan Journal of Public Law*, (Sonderheft), 1-20. doi:[10.2436/rcdp.i0.2019.3275](https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2019.3275).

Inhalt

I. „Art. 155“ und „Bundeszwang“ im Dialog der Verfassungsrechtsordnungen

II. Vorläufer des grundgesetzlichen Bundeszwangs

1. Bundesezekution im Deutschen Bund
2. Reichsexekution nach der Reichsverfassung (1871)
3. Reichsexekution in der Weimarer Republik

III. Die grundgesetzliche Ausgestaltung des Bundeszwangs

1. Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte
2. Eckpunkte des Bundeszwangs nach Art. 37 GG
 - a. Voraussetzungen des Bundeszwangs
 - b. Verfahrensschritte und Zwangsbefugnisse der Bundesregierung
 - c. Kostentragung und bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle

IV. Zur konzeptionellen Bedeutung des Bundeszwangs

V. Rechtsvergleichender Ausblick

BIBLIOGRAPHIE

I. „Art. 155“ und „Bundeszwang“ im Dialog der Verfassungsrechtsordnungen

Die Sezessionsbestrebungen in Katalonien haben Spanien in eine tiefe Verfassungskrise gestürzt.¹ Darauf hat die Zentralregierung mit einem schweren Geschütz föderativer Ordnung reagiert, nämlich mit dem Einsatz des sog. „Bundeszwangs“²: Sie verfügte neben anderem die Amtsenthebung der katalanischen Regierung und die Auflösung des katalanischen Parlaments. Die Zwangsmaßnahmen waren zeitlich bis zur Bildung einer neuen katalanischen Regierung im Anschluss an die Wahl eines neuen katalanischen Parlaments begrenzt. Sie stützten sich auf Art. 155 der Verfassung des Königreiches Spanien (im Folgenden: SPV), der sich dem Wortlaut nach an Art. 37 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: GG)³ anlehnt.⁴ Aus rechtsvergleichender Sicht⁵ ist dieser Einsatz des „Bundeszwangs“ nicht selbstverständlich, und zwar vor allem aus zwei Gründen:

Erstens ist die in einem umfassenden Sinn verstandene Bundesexekution kein unverzichtbarer Bestandteil bundesstaatlicher Verfassungen.⁶ Dementsprechend kennen keineswegs alle föderativen Ordnungen das Institut eines „Bundeszwangs“ nach dem Modell von Art. 37 GG, Art. 155 SPV. So finden sich in den Verfassungen Österreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika keine Art. 37 GG, Art. 155 SPV entsprechenden Normen. Und auch der Europäischen Union ist eine Unionsexekution oder gar ein spezifischer Bundeszwang fremd. Das schließt andere Sanktionsmechanismen bei der Verletzung verfassungsrechtlicher Pflichten nicht aus.⁷ Als alternativer Konfliktbeilegungsmechanismus ist vor allem die Bereitstellung verfassungsgerichtlicher Verfahren zu erwähnen.⁸ In solchen Verfahren können Meinungsverschiedenheiten über die Rechte und Pflichten der föderativen Akteure und andere Streitigkeiten in der föderativen Ordnung ausgetragen, beigelegt und gerichtlich entschieden werden. Die notfalls bis hin zur Vollstreckung reichende Durchsetzung der Gerichtsentscheidungen lässt sich zwar als funktionelles Äquivalent zum Bundeszwang deuten, vermeidet aber die „primitive Rechtstechnik der Bundesexekution“⁹, ganz abgesehen davon, dass sich die Entscheidungsvollstreckung auch gegen den Bund richten kann.

1 Dazu und zum Folgenden zuletzt *María Jesús García Morales*, Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2019, 1 (1, 7 ff.).

2 Im eigentlichen Wortsinn handelt es sich in Spanien, streng genommen, schon mangels spezifisch bundesstaatlicher Ordnung um keinen „Bundeszwang“. Art. 155 SPV verwendet denn auch diesen Begriff nicht und weicht insoweit von Art. 37 GG ab. Doch ändert dies nichts an der bis in die Formulierungen hineinreichenden Vorbildfunktion von Art. 37 GG für Art. 155 SPV.

3 Art. 37 GG hat folgenden Wortlaut:

„(1) Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetze oder einem anderen Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.

(2) Zur Durchführung des Bundeszwanges hat die Bundesregierung oder ihr Beauftragter das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden.“

4 *García Morales* (Fn. 1), DÖV 2019, 1 (1 f.), mit ergänzendem Hinweis darauf, dass Spanien im europäischen Raum das einzige Land ist, das Art. 37 GG „nahezu wörtlich übernommen hat“.

5 Für einen ersten Überblick vgl. *Harmut Bauer*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 37 GG Rn. 4; *Hans Hugo Klein*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig u.a., Grundgesetz-Kommentar, Art. 37 GG (2010) Rn. 29 ff.; *Rupert Stettner*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 37 GG (2018) Rn. 1 ff.; ferner zu Italien *Lutz Bergner*, Der italienische Regionalismus, 2008, S. 283 ff.

6 Instruktiv *Hans Kelsen*, Die Bundesexekution, in: Zaccaria Giacometti (Hrsg.), Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag, 1927, S. 127 (175 ff.). Bezeichnenderweise sucht man in dem von *Ines Härtel* herausgegebenen vierbändigen Handbuch Föderalismus, 2012, im Sachverzeichnis nach dem Hauptstichwort „Bundeszwang“ vergebens.

7 Die Sanktionen können sehr weit gehen und auch sehr einschneidend sein. So enthält die Verfassung der USA keine ausdrückliche Regelung der Bundesexekution. Gleichwohl haben die USA wiederholt Instrumente der Bundesexekution eingesetzt. Bekanntes Beispiel aus dem Jahr 1957 ist die insbesondere auf Art. 2 sec. 3 der Verfassung gestützte Entsendung von Bundestruppen nach Arkansas, um die vom Supreme Court angeordnete Integration von afroamerikanischen Kindern an den Schulen durchzusetzen; vgl. dazu und zur Reaktion auf die eigenmächtige Sezession von Gliedstaaten mit militärischen Mitteln *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 2 f.

8 Ein instruktives Beispiel ist im historischen Rechtsvergleich die (gescheiterte) Paulskirchenverfassung von 1849 (Text bei Ernst Rudolf Huber [Hrsg.], Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 3. Aufl. 1978, S. 375 ff.). Nach § 126 lit. a) dieser Verfassung konnte sich „die Reichsgewalt gegen einen Einzelstaat wegen Verletzung der Reichsverfassung“ mittels einer Klage vor dem Reichsgericht wehren. Nur für enge Sondertatbestände erlaubten §§ 54 und 55 der Verfassung zur Wahrung des Reichsfriedens zwangsweise Maßnahmen der Reichsexekutive, deren Anordnung in die Zuständigkeit des Kaisers fiel. Diese Regelungstechnik erhöht den Schutz der Einzelstaaten gegen Übergriffe und Machtmissbrauch der Bundes- bzw. Reichsexekutive. Eingehender dazu *Stefan Nölting*, Der Bundeszwang, 1956, S. 20 f.; ferner *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 13.

9 *Kelsen* (Fn. 6), S. 187 (im Original hervorgehoben).

Zweitens: Selbst wenn Verfassungen Zwangsinstrumente nach dem Modell von Art. 37 GG, Art. 155 SPV bereitstellen, bedeutet dies noch lange nicht, dass diese Mittel in der Verfassungspraxis eingesetzt werden. Musterbeispiel ist die Bundesrepublik Deutschland. Dort ist der Bundeszwang seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, also seit rund 70 Jahren noch nie zur Anwendung gekommen, und in der gegenwärtigen politischen Ambiance ist auch kein Anwendungsfall zu erwarten. Im historischen Rückblick gilt dies ebenso für die Verfassung des Deutschen Reichs von 1871, die in Art. 19 zwar die Reichsexekution regelte, von der aber in den knapp 50 Geltungsjahren der Verfassung kein einziges Mal Gebrauch gemacht wurde. Ganz ähnlich scheint es sich mit der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1999 zu verhalten. Diese Verfassung enthält in Art. 173 Abs. 1 lit. e, 186 Abs. 4 Rechtsgrundlagen für die Bundesexekution, die dem deutschen Bundeszwang nahekommen; die nach den schweizerischen Vorschriften als Mittel der Bundesexekution möglichen Zwangsmaßnahmen der Ersatzvornahme und des militärischen Einschreitens sind jedoch, soweit ersichtlich, noch nie ergriffen worden.¹⁰

Die Beobachtungen zur normativen und zur faktischen Zurückhaltung sensibilisieren für eine zumindest verfassungspolitische Leitmaxime im Umgang mit dem Bundeszwang: In funktionsfähigen föderalen Ordnungen sind Zwangsmaßnahmen gegen einzelne Akteure schon aus Gründen föderaler Rücksichtnahme auf den extremen Ausnahmefall beschränkt, nur als ultima ratio denkbar, wenn alle anderen verfügbaren Optionen zur Konfliktbereinigung und Streitbeilegung scheitern. Diese Maxime bezieht sich in kultivierten Bundesstaaten nicht nur auf das „Ob“, sondern auch auf das „Wie“ des Bundeszwangs, also auf die Auswahl der Zwangsmittel, die Art und Weise des Einsatzes sowie die Kommunikation in vorgeschalteten Verfahren.

Es ist hier nicht darüber zu befinden, ob die eingangs erwähnten Zwangsmaßnahmen anlässlich der spanischen Verfassungskrise diesen Direktiven und den Anforderungen von Art. 155 SPV genügen.¹¹ Stattdessen ist lediglich der Bundeszwang in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes vorzustellen, aus dem sich wegen des Vorbildcharakters von Art. 37 GG Hinweise für die Interpretation und Handhabung von Art. 155 SPV ergeben können. Von besonderem Reiz ist dieser grenzüberschreitende Gedankenaustausch, weil unlängst das Bundesverfassungsgericht beiläufig mit Sezessionsbestrebungen befasst war¹² und die Vorgänge in Spanien inzwischen die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem grundgesetzlichen Bundeszwang stimulieren.¹³

II. Vorläufer des grundgesetzlichen Bundeszwangs

Die Ordnungsidee föderal organisierter Gemeinwesen verwirklicht sich in einem facettenreichen „Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander“¹⁴ der Akteure. Daraus resultieren zahlreiche Anknüpfungspunkte für (potentielle) Konflikte zwischen dem Gesamtverband und seinen (Mit-)Gliedern. Für solche Interessengegensätze stellen föderative Verfassungen politische und rechtliche Mechanismen bereit, die eine Konfliktbearbeitung mit dem Ziel eines einvernehmlichen Ausgleichs, einer Schlichtung oder auch einer autoritativen Entscheidung erlauben. In zugespitzten Konstellationen unüberbrückbarer Kontroversen und unüberwindbarer Spannungen rücken Institutionen in den Fokus, die es ermöglichen, die Gesamtverfassung zu wahren¹⁵ und den Gesamtverband als solchen zu erhalten.¹⁶

¹⁰ Vgl. *Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, S. 388 ff., mit ergänzenden Hinweisen zur umstrittenen Zwangsmaßnahme der Sistierung von Subventionen.

¹¹ Vgl. zur Diskussion des beim spanischen Verfassungsgerichts anhängigen Streits *García Morales* (Fn. 1), DÖV 2019, 1 (9 ff.).

¹² BVerfG, Beschl. v. 16.12.2016 – 2 BvR 349/16, BeckRS 2016, 110070; dazu *Christian Hillgruber*, Keine Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der Bundesrepublik, Juristische Arbeitsblätter (JA) 2017, 238 ff.

¹³ *Jörg Ennuschat*, Der Bundeszwang gem. Art. 37 GG – Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Falle von Sezessionsbestrebungen eines Landes, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2018, 309 ff., sowie – wenn auch nur beiläufig – *Josef Franz Lindner*, „Austritt“ des Freistaates Bayern aus der Bundesrepublik Deutschland?, Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 2014, 97 (101).

¹⁴ So zur bundesstaatlichen Idee *Klaus Stern*, Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1975, S. 15 ff.; *Harmut Bauer*, Die Bundestreue, 1992, S. 266 ff.

¹⁵ BVerfGE 13, 54 (79).

¹⁶ Vgl. *Foroud Shirvani*, Die Bundes- und Reichsexekution in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, Der Staat 50 (2011), 102 (102); *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 4.

Eine dieser Institutionen ist der Bundeszwang,¹⁷ der für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes in Art. 37 GG geregelt ist. Der Bundeszwang ist eine „Art der Zwangsvollstreckung“¹⁸. Nach herkömmlichem Verständnis handelt es sich um den Inbegriff der exekutiven Zwangsmaßnahmen, mit denen der Bund gegen ein Land vorgeht, um dieses Land zur Erfüllung der von ihm vernachlässigten, ihm nach der Verfassung oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Pflichten anzuhalten.¹⁹ Der exekutive Bundeszwang hat in Deutschland eine lange Tradition, die sich bis auf vorbundesstaatliche Vorläufer zurückführen lässt.²⁰ Hervorzuheben sind die Bundesexekution des Deutschen Bundes sowie die Reichsexekution nach den Verfassungen des Kaiserreiches (1871) und der Weimarer Republik (1919).

1. Bundesexekution im Deutschen Bund

Der 1815 gegründete Deutsche Bund gilt verbreitet als klassischer Fall eines Staatenbundes,²¹ „in dem die Staatsgewalt im wesentlichen bei den Mitgliedstaaten verblieb“²². Gleichwohl erhielt das Rechtsinstitut der Bundesexekution in der damaligen Bundesverfassung seine grundlegende Ausgestaltung.²³ Nach Art. 31 der Wiener Schlussakte (1820) hatte die „Bundes-Versammlung das Recht und die Verbindlichkeit, für die Vollziehung der [...] Grundgesetze des Bundes [...] zu sorgen, auch zu diesem Ende, nach Erschöpfung aller andern bundesverfassungsmäßigen Mittel, die erforderlichen Executions-Maßregeln [...] in Anwendung zu bringen.“²⁴ In dieser Ausgestaltung war die Bundesexekution ein „Notrecht“, ultima ratio, weil alle anderen verfassungsmäßigen Mittel vorrangig auszuschöpfen waren.²⁵ Auch war das Notrecht wegen des in der Exekutionsordnung zum Schutz der betroffenen Bundesmitglieder etwas umständlich geregelten Verfahrens nicht einfach zu handhaben.

In der Verfassungspraxis machte der Deutsche Bund von der Bundesexekution, dem „schärfsten Mittel des föderativen Verfassungsschutzes“, mehrfach Gebrauch.²⁶ Im zusammenfassenden Rückblick gilt die förmliche Bundesexekution allerdings als ein „sehr schwerfälliges Instrument“²⁷, das in Übereinstimmung mit den normativen Direktiven nur als letztes Mittel eingesetzt wurde. Mitunter genügte schon ein vom Bund ausgesprochenes Ultimatum, um durch politischen Druck das betroffene Bundesmitglied aus Furcht vor der Bundesexekution zum Einlenken zu bewegen und zur Korrektur seines bundesverfassungswidrigen Verhaltens zu veranlassen.²⁸ Wirksames Instrument zur Aufrechterhaltung der föderalen Ordnung waren Zwangsmaßnahmen der Bundesexekution vornehmlich dann, wenn sie sich als Disziplinierungsmittel gegen kleinere und mittlere, gegen schwächere Bundesmitglieder richteten und sich die mächtigen Mitglieder des Bundes über den Einsatz von Zwang einig waren.²⁹ Dagegen musste es fast unausweichlich zu Zerreißproben kommen, wenn sich die Bundesexekution gegen starke Bundesmitglieder oder gar eine der beiden Großmächte (Preußen und Österreich) richtete. Spektakulärster und zugleich letzter Fall der Anwendung des Bundeszwangs war die im preußisch-österreichischen Konflikt (1865/67) beschlossene und letztlich

17 BVerfGE 13, 54 (79).

18 *Manfred Gubelt*, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 37 GG Rn. 1.

19 *Ernst Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, 2. Aufl. 1990, S. 635; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 2.

20 Vgl. dazu und zu (vermeintlichen) Vorläufern im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation (wie der Reichsacht), die wegen der nicht vergleichbaren Organisationsstrukturen in dem hier interessierenden Zusammenhang unergiebig sind, *Nölting* (Fn. 8), S. 5 ff.; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 5 ff.; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 11 ff.; *Andreas Engels*, in: Karl Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 3, Art. 37 GG (2015) Rn. 3 ff.; ferner *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat 50* (2011), 102 (103 ff.).

21 *Werner Frotscher/Bodo Pieroth*, *Verfassungsgeschichte*, 17. Aufl. 2018, S. 122; *Michael Kotulla*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2008, S. 329; nuancierter *Huber* (Fn. 19), S. 658, 663 ff.

22 *Frotscher/Pieroth* (Fn. 21), S. 122 f.

23 *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 10.

24 Text bei *Huber* (Fn. 8), S. 91 (95), und – zur ergänzend heranzuziehenden Exekutions-Ordnung – S. 116 ff. Hinzu kam die sog. formlose oder verkürzte Bundesexekution nach Art. 19 der Wiener Schlussakte, die es der Bundes-Versammlung ermöglichte, bei unfriedlichen Aktivitäten zwischen Bundesmitgliedern „vorläufige Maßregeln zu ergreifen.“

25 *Nölting* (Fn. 8), S. 13; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 18.

26 Überblick bei *Huber* (Fn. 19), S. 639, der für den insgesamt rund 50 jährigen Bestand des Deutschen Bundes die eher überschaubare Zahl von vier Hauptfällen verzeichnet; ferner *Kotulla* (Fn. 21), S. 388 f.

27 *Kotulla* (Fn. 21), S. 388; ähnlich *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 19.

28 *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat 50* (2011), 102 (119 unter Hinweis auf die Bundesexekutionen gegen Braunschweig [1829/30] und Frankfurt [1834]); *Kotulla* (Fn. 21), S. 388, zu einem Verfahren gegen den badischen Großherzog.

29 *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat 50* (2011), 102 (118 f.); *Kotulla* (Fn. 21), S. 389; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 12.

gescheiterte Bundesexekution gegen Preußen, die mit der Niederlage Österreichs im sog. Deutsch-Deutschen Krieg von 1866 zur Auflösung des Deutschen Bundes führte.³⁰ Der Vorgang demonstriert zugleich die ganze Gefährlichkeit des Bundeszwangs und die diesem Rechtsinstrument immanente politisch-rechtliche Sprengkraft für das gesamte föderale Gebilde.³¹

2. Reichsexekution nach der Reichsverfassung (1871)

Die Reichsverfassung von 1871³² regelte die Reichsexekution mit knappen Formulierungen³³ in Art. 19: „Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrathe zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken.“ Damit legte die Verfassung die Anordnung der Reichsexekution in die Hände des föderativen Organs Bundesrat, der aus Vertretern der Mitglieder des Bundes bestand.³⁴ Der Bundesrat war gleichsam „Herr des Exekutionsverfahrens“, weil er nicht nur die Exekution selbst beschloss, sondern auch die Exekutionsmittel festlegen konnte und befugt war, in den Ablauf der Exekution einzugreifen oder sie sogar zu beenden. Ein wie auch immer ausgestaltetes Vorverfahren sah die Verfassung nicht vor. Neben militärischen Exekutivmaßnahmen kamen alle zur zwangsweisen Erfüllung notwendigen Mittel in Betracht, und zwar bis hin zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt.³⁵ Auch sollen die von den Ländern zu erfüllenden Bundespflichten, deren Verletzung eine Reichsexekution auslösen konnte, sehr umfassend verstanden worden sein: Friedenspflicht, Einordnungspflicht (Pflicht zur Einfügung der Landespolitik in den allgemeinen Rahmen der Reichspolitik) und Sicherungspflicht (Pflicht zur Bewahrung der inneren Sicherheit und zur Gefahrenabwehr).³⁶

In der Verfassungswirklichkeit des Kaiserreichs hat die Reichsexekution trotz dieses umfassenden Verständnisses keine praktische Bedeutung erlangt, weil sie nie zur Anwendung kam.³⁷ Verfassungspolitisch mag sich dies aus dem damals gepflegten diplomatischen Stil des Umgangs von Reich und Ländern erklären, der längerfristig in die Ausbildung des Rechtsgrundsatzes der Bundestreue mündete.³⁸ Denn die föderale Verfassungsstruktur des Kaiserreichs beruhte auf der relativen Eigenständigkeit der Länder und einem bundesstaatlichen Grundkonsens,³⁹ der sich nicht auf die Gewalt stützte, sondern auf das wechselseitige Vertrauen der Beteiligten. Daher setzte man die „Waffe der Majorität“ im Interesse der Bundespolitik sehr zurückhaltend ein. Auch bei schwerwiegenden Konflikten versuchte man zu überzeugen, durch Verhandlungen, Vergleiche und Zugeständnisse Übereinstimmung zu erzielen. Zu dieser politischen Verfassungskultur passte die verfassungsrechtliche Zuweisung der Exekutionsbefugnisse an den Bundesrat, also an das Organ, in dem die Länder das Sagen hatten. Diese institutionelle Ausgestaltung unterstützte die Zurückhaltung gegenüber Zwangsmaßnahmen, die sich gegen Länder richten sollten.

3. Reichsexekution in der Weimarer Republik

In der Weimarer Republik waren die Rechtsgrundlagen der Reichsexekution in Art. 48 Abs. 1 der Verfassung von 1919⁴⁰ geregelt. Die Vorschrift hatte folgenden Wortlaut: „Wenn ein Land die ihm nach der

30 Gegen Preußen wurde damals zwar nicht die förmliche Bundesexekution nach Art. 31 der Wiener Schlussakte, sondern die formlose vorbeugende Bundesexekution nach Art. 19 der Wiener Schlussakte eingeleitet; Näheres dazu bei *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3, 3. Aufl. 1988, S. 531 ff., 543 ff.; knapper Überblick bei *Kotulla* (Fn. 21), S. 473 ff.

31 *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 12.

32 Text bei Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, 3. Aufl. 1986, S. 384 ff.

33 Zu den vorausgegangenen detaillierteren Regelungen der Bundesexekution nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes, die während des rund vierjährigen Bestehens dieses Bundes nicht zum Einsatz kamen, vgl. *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 14; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 23.

34 Vgl. dazu und zum Folgenden *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 15; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 24 f.; eingehender *Huber* (Fn. 30), S. 1029 ff.

35 *Huber* (Fn. 30), S. 1031 f.

36 *Huber* (Fn. 30), S. 1036 ff.

37 *Nölting* (Fn. 8), S. 24; *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat* 50 (2011), 102 (103); *Bauer* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 1; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 15; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 25.

38 Vgl. dazu und zum Folgenden *Bauer* (Fn. 14), S. 38 ff.

39 *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat* 50 (2011), 102 (120).

40 Text bei Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 4, 3. Aufl. 1991, S. 151 ff.

Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.⁴¹ Ergänzend bestimmte die Verfassung in § 48 Abs. 3, dass der Reichspräsident von den getroffenen Maßnahmen unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben und die Maßnahmen auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen hat. Das föderative Reichsorgan, der Reichsrat, war – anders als im Kaiserreich der Bundesrat⁴² – an der Anordnung von Zwangsmaßnahmen nicht beteiligt. Die Pflichten, deren Nichterfüllung Voraussetzung für die Reichsexekution war, mussten eine besondere Qualität aufweisen. Es mussten Pflichten sein, „die den Ländern in ihrer Eigenschaft als Glieder der Reichs obliegen,“ Pflichten, die „sich aus ihrem Unterordnungsverhältnis zum Reich“ ergeben.⁴³ Zu diesen „Reichspflichten“ der Länder zählte man neben Pflichten aus ausdrücklichen Verfassungs- und Gesetzesvorschriften auch ungeschriebene Länderpflichten, in Sonderheit die bundesstaatliche „Treupflicht“⁴⁴ sowie ex post die aus dem Kaiserreich übernommenen⁴⁵ Friedens-, Einordnungs- und Sicherungspflichten.⁴⁶ Wie über das Vorliegen der Exekutionsvoraussetzungen im Einzelfall hatte der Reichspräsident auch über die Zwangsmittel und deren Einsatz zu entscheiden.⁴⁷ Als Mittel der Reichsexekution nennt der Verfassungstext ausdrücklich nur den Einsatz „bewaffneter Macht“. Doch war anerkannt, dass dies nur das stärkste, nicht aber das einzige Zwangsmittel war; nach dem „Schluß a majori ad minus“ schließe es andere, mildere Mittel ein – so insbesondere die Ersatzvornahme auf Kosten des ungehorsamen Landes, die Zurückbehaltung von Zahlungen an das Land und sogar die Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierung.⁴⁸ Außerdem galten nach der Lehre die Reichsexekutionen als ultima ratio und für den Einsatz der einzelnen Zwangsmittel Abstufungen, die an Maximen verhältnismäßiger Rechtsausübung erinnern.⁴⁹ Gegen die Entscheidung und die Maßnahmen des Reichspräsidenten konnten die betroffenen Länder den Staatsgerichtshof anrufen.⁵⁰

In den politisch unruhigen, zeitweise stark polarisierten und radikalisierten Konfrontationen im Reich-Länder-Verhältnis hat der Reichspräsident von der ihm eingeräumten Exekutionsgewalt in den knapp vierzehn Jahren der Weimarer Republik nicht weniger als vier Mal Gebrauch gemacht.⁵¹ Bereits 1920 erfolgten eine Exekution gegen sieben thüringische Länder und eine weitere gegen das Land Sachsen-Gotha. Anlass für die beiden Exekutionen waren revolutionäre Umtriebe unter Beteiligung der Regierungen. In beiden Fällen liefen die eingesetzten Mittel auf eine Sequestration des Landes und seiner Regierungsgewalt hinaus. Auch das Einschreiten gegen das Land Sachsen im Oktober 1923 war durch jedenfalls von Teilen der Landesregierung unterstützte revolutionäre (kommunistische) Umtriebe veranlasst; sie führte zur Amtsenthebung der sächsischen Minister und zur Ausübung der vollziehenden Gewalt durch einen Reichskommissar.

Der bekannteste, verbreitet der Reichsexekution zugeordnete Fall ist das 1932 erfolgte Einschreiten gegen Preußen, das unter dem Stichwort „Preußenschlag“ in die Geschichte eingegangen ist.⁵² Das Vorgehen

41 Das nie abschließend geklärten Verhältnis zur sog. „Diktaturgewalt“ des Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. 2 der Verfassung führte in der praktischen Handhabung der beiden Befugnisnormen zu Grenzverwischungen, die durch die für beide Befugnisse begründete Zuständigkeit des Reichspräsidenten gefördert wurde; vgl. *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 17; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 27 f.

42 Dazu oben bei Fn. 34.

43 So der führende Kommentator der Reichsverfassung *Gerhard Anschütz*, Die Reichsexekution, in: *Gerhard Anschütz/Richard Thoma* (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, 1930, S. 377 (378); ähnlich *ders.*, *Die Verfassung des Deutschen Reiches* vom 11. August 1919, Kommentar, 14. Aufl. 1933, Art. 48 Anm. 3.

44 *Anschütz* (Fn. 43), S. 377 (378).

45 Oben bei Fn. 36.

46 *Ernst Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 6, revidierter Nachdruck der 1. Aufl. 1993, S. 733 f. Zur umstrittenen Frage, ob die Pflichtverletzung als Voraussetzung für die Reichsexekution schuldhaft erfolgt sein musste, siehe *Huber*, a.a.O., S. 735 ff.

47 *Anschütz* (Fn. 43), S. 377 (379).

48 *Anschütz* (Fn. 43), S. 377 (379); *Huber* (Fn. 46), S. 737 f.

49 *Huber* (Fn. 46), S. 734; *Nölting* (Fn. 8), S. 26.

50 Die Anrufung des Staatsgerichtshofs nach Art. 19 der Verfassung erwies sich im Verfahren gegen den „Preußenschlag“ als weitgehend wirkungslos, weil sie keine aufschiebende Wirkung hatte, der an sich mögliche Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt wurde und der Antrag wegen der bereits erwähnte Grenzverwischung zur Diktaturgewalt (Fn. 41) im Ergebnis erfolglos blieb (*Klein* [Fn. 5], Art. 37 GG Rn. 19).

51 Vgl. zu den Anwendungsfällen *Anschütz* (Fn. 43), S. 377 (380); *Nölting* (Fn. 8), S. 27 ff.; *Huber* (Fn. 46), S. 741 ff.; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 28.

52 Vgl. dazu und zu dem dazugehörigen Verfahren vor dem Staatsgerichtshof *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat* 50 (2011), 102 (116 ff.); *Huber* (Fn. 46), S. 743; zum politischen Kontext *Frotscher/Pieroth* (Fn. 21), S. 282 ff.; eingehender *Henning Grund*, „Preußenschlag“ und Staatsgerichtshof im Jahre 1932, 1976; *Joachim Vetter*, *Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung der Weimarer Republik*,

stützte sich auf den Vorwurf, die preußische Regierung habe ihre Reichspflichten durch Vernachlässigung der ihr obliegenden Abwehr kommunistischer Ausschreitungen und hochverräterischer Aktivitäten verletzt. Es führte zur Einsetzung eines Reichskommissars und zur Enthebung der preußischen Staatsminister aus ihren Ämtern. Bei der gerichtlichen Überprüfung gelangte der Staatsgerichtshof zwar zu dem Ergebnis, dass die Exekutionsvoraussetzungen nicht vorgelegen hätten, die gegen Preußen ergriffenen Maßnahmen aber teilweise auf die sog. „Diktaturgewalt“ gestützt werden konnten. Das Urteil gilt als „ein Markstein der den Untergang der Republik beschreibenden Verfassungsgeschichte.“⁵³ Der „Preußenschlag“ war „zugleich Vorspiel für die ebenso gewaltsame ‚Gleichschaltung‘ der Länder durch den Nationalsozialismus“⁵⁴ und damit für das Ende der Weimarer Republik.⁵⁵ Hier bestätigt sich die schon zum Ende des Deutschen Bundes gemachte Beobachtung, dass der massive Einsatz von exekutiven Zwangsmitteln zu einer politisch-rechtlichen Zerreißprobe für das gesamte föderale Gebilde und schlussendlich zu dessen Untergang beitragen kann.

III. Die grundgesetzliche Ausgestaltung des Bundeszwangs

Der in Art. 37 GG geregelte Bundeszwang steht zwar in der Tradition der Bundes- und der Reichsexekution früherer Verfassungsepochen, weicht jedoch nach Voraussetzungen, Zuständigkeit, Verfahren und Zwangsbefugnissen von den Vorläufornormen erheblich ab. Vor allem aber hat er im unmittelbaren Vergleich mit der Weimarer Zeit in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes einen ganz anderen Stellenwert. Im Einzelnen:

1. Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte

Entstehungsgeschichtlich⁵⁶ geht der grundgesetzliche Bundeszwang auf Art. 115 des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs von 1948⁵⁷ zurück, dessen Wortlaut bereits weitgehend dem von Art. 37 GG entsprach. Nicht nur am Rande bemerkenswert ist, dass in den Beratungen auf Herrenchiemsee erwogen wurde, Regelungen über die „sog. Bundesexekution“ zu vermeiden. Die Begründung weist darauf hin, das „doch alle Fälle von Meinungsverschiedenheiten und Streit zwischen Bund und Ländern in ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht münden und die Vollstreckung seiner Entscheidungen, notfalls eine einstweilige Verfügung derselben, zum gleichen Erfolg wie eine Bundesexekution führen würde.“⁵⁸ Im Ergebnis wurde allerdings der „Gedanke, zur Einleitung des Bundeszwangs in jedem Falle eine vorgängige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu verlangen, [...] fallen gelassen, da es Fälle geben kann, die sofortiges Handeln gebieten.“⁵⁹ Deshalb blieb es dabei, dass bei „hartnäckiger Weigerung eines Landes, seine Bundespflichten zu erfüllen, [...] gegebenenfalls Bundeszwang gegen dasselbe stattfinden“ muss.⁶⁰ Im Parlamentarischen Rat war die Aufnahme einer Bestimmung über den Bundeszwang nicht mehr umstritten; stattdessen standen die systematische Stellung und die Modalitäten des Bundeszwangs im Vordergrund der Debatten.⁶¹

Die schließlich verabschiedete Fassung von Art. 37 GG blieb in der weiteren Verfassungsentwicklung bis heute unverändert. Geändert hat sich allerdings das Umfeld, in das der Bundeszwang eingebettet ist. Dazu gehören die allgemeine politische Entwicklung seit 1949, namentlich Veränderungen im föderalen Stil des Umgangs von Bund und Ländern, ferner das hohe Maß an Unitarisierung und Homogenität, der Trend hin zu kooperativ-konsensualer Konfliktbearbeitung und hintergründige Politikverflechtungen, die Bereitschaft

1979, S. 125 ff.; *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 7, 1984, S. 1120 ff.

53 *Michael Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. III, 1999, S. 121.

54 *Stolleis* (Fn. 53), S. 122.

55 *Frotscher/Pieroth* (Fn. 21), S. 284 f., 311.

56 Näheres dazu und zum Folgenden bei *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 22 ff.; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 29 ff.; *Klaus-Berto v. Doemming/Rudolf Werner Füsslein/Werner Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR) 1 (1951), S. 1 (334 ff.); *Ulrich Bachmann* (Bearbeiter), Art. 37, in: Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Das Grundgesetz, Dokumentation seiner Entstehung, Bd. 10, 1996, S. 703 ff.

57 Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, abgedruckt bei Peter Bucher (Bearbeiter), Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Bd. 2, 1981, S. 504 (606).

58 Bericht des Unterausschusses II, abgedruckt bei Bucher (Fn. 57), S. 243 (262).

59 Bericht des Unterausschusses III, abgedruckt bei Bucher (Fn. 57), S. 279 (308).

60 Bericht des Unterausschusses III, abgedruckt bei Bucher (Fn. 57), S. 279 (308); ähnlich Bericht über den Verfassungskonvent (Fn. 57), S. 564.

61 *Bachmann* (Fn. 56), S. 706 f.

zu normativen Verfassungsanpassungen und -änderungen in der bundesstaatlichen Ordnung, vor allem aber die große Akzeptanz der bundesverfassungs- und bundesverwaltungsgerichtlichen Spruchpraxis, die viel Konfliktstoff abschöpft.⁶² Dies alles mag erklären, weshalb der Bundeszwang in der Bundesrepublik Deutschland, anders als in der Weimarer Zeit, bislang nicht praktisch geworden ist und auch künftig entbehrlich sein dürfte.

Das heißt allerdings nicht, dass Art. 37 GG völlig bedeutungslos oder gar wegen jahrzehntelanger Nichtanwendung obsolet geworden wäre. Denn zum einen entfaltet der Bundeszwang als „Knüppel im Sack“,⁶³ „fleet in being“ oder Drohkulisse eine gewisse Warn- bzw. Abschreckungswirkung,⁶⁴ die in der Vergangenheit wiederholt beschworen wurde.⁶⁵ Zum anderen kann dem Bundeszwang eine Reserve- und Auffangfunktion zukommen⁶⁶ – etwa in Fallkonstellationen, in denen abweichend vom bisherigen föderalen Konsens ein Land den bundesstaatlichen Grundkonsens aufkündigt und eine gerichtliche Konfliktentscheidung nicht oder nicht rechtzeitig realisierbar erscheint.

Für all dies ist Art. 37 GG eine Art Vorsorgenorm, deren Bedeutung freilich nicht überschätzt werden sollte. Unverzichtbarer Bestandteil⁶⁷ oder gar „Schlussstein“⁶⁸ bundesstaatlicher Ordnung ist diese Rechtsgrundlage für isolierte exekutive Zwangsmaßnahmen schon aus rechtsvergleichender Sicht⁶⁹ gewiss nicht. Ganz im Gegenteil spricht die Bereitstellung des alternativen Konfliktbearbeitungsmechanismus einer ausgebauten, gut entwickelten und weithin akzeptierten (Verfassungs-)Gerichtbarkeit verfassungspolitisch eher für die Verabschiedung der historisch etwas „martialisch“⁷⁰ daherkommenden und archaisch anmutenden exekutiven Durchsetzung selbsttitulierter konkreter Rechtspositionen.⁷¹ Doch ändern diese kritischen Bemerkungen nichts daran, dass sich der anachronistisch wirkende⁷² Bundeszwang bis heute in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes erhalten hat.

2. Eckpunkte des Bundeszwangs nach Art. 37 GG

Art. 37 GG fällt in vielerlei Hinsicht aus dem Rahmen der gängigen Verfassungsrechtsnormen. Zu den Besonderheiten des Bundeszwangs gehören fehlendes praktisches Anschauungsmaterial, allenfalls beiläufige Erwähnung in der bundesverfassungsgerichtlichen Spruchpraxis,⁷³ verfassungspolitische Distanz der Akteure und eine auffallend geringe wissenschaftliche Aufmerksamkeit⁷⁴. Einzig in der Kommentarliteratur

62 *Janbernd Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, S. 743 (764 f.); *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 1, 3; *Bauer* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 6.

63 So treffend *Wlfrid Erbuth/Mathias Schubert*, in: Michael Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 8. Aufl. 2018, Art. 37 GG Rn. 3.

64 *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 3.

65 So etwa im Atomstreit, bei zögerlicher Umsetzung von Richtlinien durch die Länder und wegen des Finanzgebarens einzelner Länder; dazu *Oebbecke* (Fn. 62), S. 764 m. Fn. 187; zu früheren Beispielen *Peter-Michael Mombaur*, *Bundeszwang und Bundestreue*, 1964, S. 124 f.

66 *Thomas v. Danwitz*, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 7. Aufl. 2018, Art. 37 GG Rn. 1; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 3; *Johannes Hellermann*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), *BeckOK Grundgesetz*, Stand: 2018, Art. 37 GG Rn. 2.

67 Vgl. *v. Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 1 („unverzichtbare Reservefunktion“); *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 3 (nicht „entbehrlich“); *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 2 („nicht überflüssig“); *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 8 („nicht etwa entbehrlich geworden“).

68 *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 44.

69 Oben bei Fn. 5 ff.

70 Von dem „martialischen Gepräge“ der historischen Anwendungsfälle spricht *v. Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 7.

71 Mit einiger Berechtigung sehen *Walter Pauly/Cornelia Pagel*, *Bundeszwang in der föderalen Finanzordnung*, *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2006, 1028 (1029 f.), im juristisch fein ausdifferenzierten Verfassungsrechtsverhältnis des heutigen Bundesstaats für die primitive Rechtstechnik des Bundeszwangs „eigentlich“ keinen Raum mehr und plädieren wegen der verbliebenen „Not- und Popanzfunktion“ konsequent für eine „teleologische Reduktion“. Vgl. auch *v. Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 4 ff., und *Jürgen Rühmann*, in: Dieter Umbach/Thomas Clemens (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. I, 2002, Art. 37 GG Rn. 13 ff., der die Existenzberechtigung der Vorschrift zwar nicht verneint, wegen des Erfordernisses der Zustimmung des Bundesrats aber mit guten Gründen bezweifelt, dass die Voraussetzungen des Bundeszwangs jemals vorliegen werden.

72 Dagegen kritisch *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 50 („nicht in jeder Hinsicht zutreffend“).

73 Die Registerbände der amtlichen Sammlung weisen zum Stichwort „Bundeszwang“ bezeichnenderweise nur drei (in den Anfangsjahren des Grundgesetzes ergangene) Entscheidungen aus, die sich lediglich mit dem Verhältnis von Bundeszwang und einstweiliger Anordnung befassen, nämlich BVerfGE 3, 52 (57); 7, 367 (369, 372 mit 493); 7, 374 (376); vgl. ergänzend zu „Art. 37 GG“ die Hinweise auf beiläufige Erwähnungen in BVerfGE 1, 167 (171); 6, 104 (118); 7, 305 (308); 13, 54 (79); 138, 102 (113).

74 Monographische Beschäftigungen mit dem Bundeszwang haben Seltenheitswert und liegen zeitlich sehr weit zurück; hervorzuheben sind *Nölting* (Fn. 8); *Mombaur* (Fn. 65); *Horst-Dieter Pötschke*, *Bundesaufsicht und Bundeszwang nach dem Grundgesetz*, 1967. In

sind Ausführungen zu Art. 37 GG aus naheliegenden Gründen unentbehrlich. Dort hat sich – trotz aller Abweichungen in den Details – in den Grundstrukturen eine relativ homogene Präsentation⁷⁵ des Bundeszwangs herausgebildet, die sich in der Sache auf die beiden Eckpunkte „Voraussetzungen“ und „Befugnisse“ des Bundeszwangs konzentriert.⁷⁶ Demnach folgt die Vorschrift dem Modell eines Konditionalrechtssatzes: Wenn die in Art. 37 GG genannten Voraussetzungen (a) vorliegen, räumt die Norm der Bundesregierung die dort angesprochenen Zwangsbefugnisse (b) ein.

a. Voraussetzungen des Bundeszwangs

Nach Art. 37 Abs. 1 GG setzt die Anordnung des Bundeszwangs voraus, dass ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt und der Bundesrat der Zwangsmaßnahme zugestimmt hat.

Danach muss die Nichterfüllung der Bundespflichten zunächst durch *ein Land* erfolgen. Da das Land dem Bund gegenüber durch seine Verfassungsorgane handelt, ist regelmäßig auf deren Verhalten abzustellen. Pflichtverstöße anderer Rechtssubjekte wie etwa von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts genügen nicht. Doch kommt die Anordnung von Bundeszwang in Betracht, wenn sich ein Land mit dem Handeln solcher Rechtssubjekte identifiziert oder seine Aufsichtspflicht gegenüber diesen nicht wahrnimmt und dadurch seine Bundespflichten verletzt.⁷⁷ Wegen Gerichtsentscheidungen, die Bundespflichten verletzen, ist der Bundeszwang aus Gründen der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) ausgeschlossen.⁷⁸

Das Fehlverhalten des Landes muss sich auf *Bundespflichten* beziehen. Das sind nur solche Pflichten, die das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander betreffen, dem Land also gegenüber dem Bund oder anderen Ländern obliegen. Daher scheidet die Nichterfüllung anderer Pflichten, die den Ländern gegenüber ihren Bürgern oder gegenüber ausländischen Staaten und deren Bürgern obliegen, als Voraussetzung für den Bundeszwang aus. Keinen pflichtbegründenden Charakter haben mangels Rechtsverbindlichkeit Verhaltensanregungen, die sich aus bloßen Hinweisen oder Empfehlungen ergeben. Auch verletzt die Haushaltsnotlage eines Landes, für sich allein genommen, noch keine Bundespflicht und rechtfertigt daher auch keine Zwangsmaßnahmen wie etwa die Einsetzung eines „Sparkommissars“⁷⁹.

der neueren monographischen Literatur bleibt es regelmäßig bei eher beiläufigen Erwähnungen; vgl. etwa *Falk Schöning*, *Föderale Intervention als Instrument zur Bewahrung eines Bundesstaates*, 2008, S. 313 ff.; *Dirk Hanschel*, *Konfliktlösung im Bundesstaat*, 2012, S. 209 f., 589 f., 607 und passim.

75 Bei näherer Betrachtung finden sich zu einer Reihe von Teilaspekten der Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Bundeszwangs unübersichtliche Meinungsverschiedenheiten, die hier nicht durchgängig vorzustellen sind, zumal sie die Übereinstimmung in den Grundzügen nicht berühren.

76 Vgl. dazu und zum Folgenden *Bauer* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 7 ff.; *Michael Bothe*, in: Erhard Denninger u.a. (Hrsg.), *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz*, 3. Aufl. 2001, Art. 37 GG Rn. 11 ff.; v. *Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 11 ff.; *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 12 ff.; *Erbguth/Schubert* (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 6 ff.; *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 3 ff.; *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 4 ff.; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 41 ff.; *Walter Georg Leisner*, in: Helge Sodan (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 4. Aufl. 2018, Art. 37 GG Rn. 2 ff.; *Laura Münkler*, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu u. a. (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 14. Aufl. 2018, Art. 37 GG Rn. 6 ff.; *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, *Grundgesetz, Kommentar*, 15. Aufl. 2018, Art. 37 GG Rn. 2 ff.; *Rühmann* (Fn. 71), Art. 37 GG Rn. 16 ff.; *Rupert Stettner*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 37 GG (2005) Rn. 52 ff.; *Kay Windthorst*, in: Christoph Gröpl/Kay Windthorst/Christian v. Coelln, *Grundgesetz, Studienkommentar*, 3. Aufl. 2017, Art. 37 GG Rn. 4 ff.; *Heinrich Amadeus Wolff*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 12. Aufl. 2018, Art. 37 GG Rn. 3 ff.; *Oebbecke* (Fn. 62), S. 564 ff.; *Klaus Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 715 ff.

77 In Betracht kommt dies beispielsweise, wenn eine Kommune mit einer gemeindlichen Volksbefragung zu Angelegenheiten des Verteidigungswesens (Ausrüstung mit Atomwaffen) in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes übergreift und es das Land unterlässt, mit seinen aufsichtsrechtlichen Befugnissen zur Herstellung rechtmäßiger Zustände auf die Gemeinde einzuwirken; vgl. zu dieser Konstellation BVerfGE 8, 122 (137 ff.).

78 Denkbar ist jedoch eine Verletzung von Bundespflichten, wenn eine richterliche Entscheidung Bundesrecht verletzt und das Land auf ein statthaftes Rechtsmittel verzichtet oder es unterlässt, durch eine ihm mögliche Rechtsänderung den Verstoß für die Zukunft auszuräumen; dazu etwa *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 41, und v. *Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 14.

79 Vgl. zur Diskussion *Gabriela Sierck/Matthias Pöhl*, *Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines „Sparkommissars“?*, 2006, Deutscher Bundestag, WD 3 – 249/06; ablehnend *Pauly/Pagel* (Fn. 71), DÖV 2006, 1028 (1034 f.); *Pieroth* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 3; *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 5.4; hinsichtlich zugrundeliegender Haushaltsgesetzgebung eines Landes zweifelnd *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 51, mit zutreffendem Hinweis auf die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen von Bundespflichten (vgl. Art. 109, 109a GG).

Die Bundespflicht muss sich aus dem *Grundgesetz* oder einem anderen *Bundesgesetz* ergeben. Eine abschließende Aufzählung der Bundespflichten ist nicht möglich. Denn konkrete Bundespflichten ergeben sich oftmals erst aus der Auslegung der Gesetze.⁸⁰ Nur exemplarisch zu nennen sind

- die Pflicht der Länder zur Gestaltung ihrer Verfassungsordnung nach republikanischen, demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundsätzen (Art. 28 Abs. 1 GG),
- die Pflicht zu Rechts- und Amtshilfe (Art. 35 GG),
- die Pflicht des Landes zur Entsendung von Regierungsmitgliedern in den Bundesrat (Art. 51 Abs. 1 GG),
- die Pflicht zur Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG) und im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG) sowie
- finanzverfassungsrechtliche Verpflichtungen nach Art. 104a ff. GG;
- nicht selten wird auch die Pflicht zur Beachtung bindender bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen⁸¹ angeführt.

Als pflichtenbegründende Rechtsquellen im Sinne von Art. 37 Abs. 1 GG auszuschneiden sind wegen des Wortlauts hingegen Bundesrechtsverordnungen, Bundesgewohnheitsrecht, ungeschriebenes Bundesrecht sowie intraföderative Staatsverträge und Verwaltungsabkommen⁸², falls das in Frage stehende Recht nicht im Wege einer zulässigen Auslegung als Bestandteil des Grundgesetzes oder eines Bundesgesetzes angesehen werden kann. Aus demselben Grund ist auch ein pauschaler Rückgriff auf die Bundestreue problematisch,⁸³ die gleichwohl teilweise zu den hier interessierenden Bundespflichten gezählt wird⁸⁴.

Das Fehlverhalten des Landes kann in einem Tun oder Unterlassen bestehen. Ohne Bedeutung ist, ob die Bundespflichten nicht, nicht rechtzeitig, nur teilweise oder schlecht erfüllt sind und ob das Land ein Verschulden trifft oder nicht. Eine bloße Gefährdung der Pflichterfüllung genügt für die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzung „*Nichterfüllung*“ jedoch nicht.⁸⁵ Auch zielt der Bundeszwang nicht auf durchgängige Aufsicht oder gleichsam „mitlaufende“ Kontrolle sämtlicher Aktivitäten eines Landes.⁸⁶

Demnach können *insbesondere Sezessionsbestrebungen*, die in Deutschland vereinzelt propagiert werden,⁸⁷ gegen Bundespflichten verstoßen.⁸⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat zu Vorstößen, die auf einen Austritt Bayerns zielen, unlängst ausgeführt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein auf der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes beruhender Nationalstaat und deshalb die Länder nicht „Herren des Grundgesetzes“ seien: „Für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder ist unter dem Grundgesetz daher kein

80 Klein (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 52; eine Zusammenstellung findet sich bei *Mombaur* (Fn. 65), S. 32 ff.

81 Vgl. Klein (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 50; *Stettner* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 63; *Stern* (Fn. 76), S. 715.

82 Wie hier *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 6; *Pieroth* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 3; *Stettner* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 62; bezüglich der Rechtsverordnungen zweifelnd *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 49; unentschieden *Erbguth/Schubert* (Fn. 63), Art. 37 Rn. 8; *Münkler* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 6; *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 18; anders etwa *Bothe* (Fn. 7618), Art. 37 GG Rn. 13; *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 5.3; v. *Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 18.

83 Bedenken bei *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 5.2; *Pieroth* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 3; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 48; ablehnend *Pauly/Pagel* (Fn. 71), DÖV 2006, 1028 (1032); vgl. auch *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 60.

84 Z.B. *Erbguth/Schubert* (Fn. 637), Art. 37 GG Rn. 8; *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 6; *Stern* (Fn. 76), S. 715; *Schöning* (Fn. 70), S. 315 f.; vgl. auch BVerfGE 3, 52 (57). Richtiger Ansicht nach wird zu differenzieren sein: Danach bestehen keine Bedenken gegen die Anerkennung von Bundespflichten im Sinne von Art. 37 Abs. 1 GG, die etwa unter Heranziehung der Bundestreue im Wege der Auslegung aus dem Grundgesetz oder anderen Bundesgesetzen ermittelt werden. Demgegenüber scheidet der Bundeszwang etwa zur Durchsetzung von qua Bundestreue verbindlicher intraföderativer Vertragspflichten aus; dazu *Bauer* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 10 mit Fn. 40.

85 Wie hier *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 19; *Erbguth/Schubert* (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 9; *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 7; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 54; *Stettner* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 65; v. *Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 20; für „drohende Pflichtverletzungen“ ohne Begründung anders *Leisner* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 2; dem zustimmend *Windthorst* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 4.

86 v. *Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 20.

87 Zu immer wieder aufkeimenden Diskussionen über einen Austritt Bayerns aus der Bundesrepublik Deutschland siehe *Lindner* (Fn. 13), BayVBl. 2014, 97 (97 f.).

88 *Ennuschat* (Fn. 13), NWVBl. 2018, 309 (310, 313); *Lindner* (Fn. 13), BayVBl. 2014, 97 (101); *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 5.5.

Raum. Sie verstoßen gegen die verfassungsmäßige Ordnung.⁸⁹ Da das Grundgesetz in seiner derzeitigen Fassung kein Recht zum Austritt kennt, käme bei Sezessionsbestrebungen eines Landes die Nichterfüllung der bundesverfassungsrechtlichen Pflicht zur Achtung bzw. Wahrung der bundesstaatlichen Ordnung und von Verfassungsgrundsätzen in Betracht.⁹⁰ Indes schließt dies Überlegungen zu einer Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel der Schaffung einer Austrittsoption für die Länder nicht aus. Solche Überlegungen hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben, auch wenn sie derzeit aus guten Gründen völlig unrealistisch sind.⁹¹

Vor der Anwendung des Bundeszwangs muss die *Zustimmung des Bundesrats* vorliegen.⁹² Die Zustimmung des Bundesrates bezieht sich auf die Feststellung der übrigen Tatbestandsvoraussetzungen, die Durchführung des Bundeszwangs und die zu treffenden Maßnahmen.⁹³ Dabei hat der Bundesrat ein eigenes Prüfungs- und Entscheidungsrecht. Der Normtext ist insoweit zwar nicht ganz eindeutig. Indes können nur mit einem umfassenden Prüfungsrecht die von Art. 37 Abs. 1 GG verfolgten Ziele erreicht werden: sachangemessene, eigenverantwortliche Entscheidung des Bundesrats, Schutz vor übereilten Handlungen und effektive Sicherung der bundesstaatlichen Ordnung auf breiter föderativer Grundlage. Die Zustimmung des Bundesrats ist jederzeit widerruflich. Folge eines Widerrufs ist, dass das weitere Verfahren und bereits eingeleitete Maßnahmen einzustellen sind.

b. Verfahrensschritte und Zwangsbefugnisse der Bundesregierung

Sind die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, legt Art. 37 Abs. 1 GG Anordnung und Durchführung des Bundeszwangs – stets vorbehaltlich vorheriger und fortwährender Zustimmung des Bundesrats – in die Hände der Bundesregierung als Kollegialorgan (Art. 62 GG). Das Vorgehen der Bundesregierung lässt sich in mehrere Abschnitte bzw. Verfahrensschritte⁹⁴ einteilen, nämlich in erstens die Feststellung der Tatbestandsvoraussetzungen, zweitens die Entscheidung über das „Ob“, drittens die Entscheidung über das „Wie“ des Bundeszwangs und schließlich viertens die Durchführung der Zwangsmaßnahmen.⁹⁵

Nach diesem *Procedere* prüft die Bundesregierung zunächst in einem *ersten Schritt*, ob die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Die Feststellung der Nichterfüllung von Bundespflichten trifft die Bundesregierung grundsätzlich in eigener Verantwortung. Eine Sonderregelung enthält allerdings Art. 84 Abs. 4 GG, der bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder die Befugnis zur Feststellung einer Rechtsverletzung durch das Land dem Bundesrat zuweist.⁹⁶

Führt die Überprüfung der Voraussetzungen zu einem positiven Ergebnis, so entscheidet die Bundesregierung in einem *zweiten Schritt*, „ob“ aus ihrer Sicht Bundeszwang angewendet werden soll. Dabei räumt Art. 37 Abs. 1 GG mit der Formulierung „kann“ einen Entscheidungsspielraum ein, der in Anlehnung an

89 BVerfG, Beschl. v. 16.12.2016 – 2 BvR 349/16, BeckRS 2016, 110070. Dem Beschluss waren weder Sezessionsbestrebungen des Landes noch Maßnahmen des Bundeszwangs vorausgegangen. Der lediglich aus drei leitsatzartigen Sätzen bestehenden Begründung lässt sich Anlass und Gegenstand der zugrunde liegenden Verfassungsbeschwerde nicht exakt entnehmen. Ausweislich des Rubrums richtete sich die Verfassungsbeschwerde „gegen die Nichtzulassung einer Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der BRD in Bayern und gegen die Bestimmung, dass die Volksabstimmung im ganzen Bundesgebiet und nicht nur in Bayern durchgeführt werden müsste“. Vermutlich hat der Beschwerdeführer in Bayern die Zulassung eines entsprechenden Volksbegehrens beantragt und war mit diesem Antrag gescheitert. Ähnliche Einschätzung bei *Hillgruber* (Fn. 12), JA 2017, 238 (239).

90 Vgl. *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 5.5.; andere normative Ausrichtung bei *Ennuschat* (Fn. 13), NWVBl. 2018, 309 (310), bei der Sezession eines Landes die „zentrale Bundespflicht“ der „sog. Bundestreue [...] auf das Größte verletzt“ sieht; wieder anders *Hillgruber* (Fn. 12), JA 2017, 238 (240), der zur Begründung u. a. auf die Präambel und Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG abstellt.

91 *Lindner* (Fn. 13), BayVBl. 2014, 97 ff.

92 Die Zustimmung des Bundesrats ist Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit, weshalb eine nachträgliche Billigung nicht genügt; *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 16; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 73; *Münkler* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 13; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 74.

93 Der Umfang der Prüfungsbefugnis ist umstritten – wie hier *Erbguth/Schubert* (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 18; *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 17; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 76 f.; *Münkler* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 13; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 74 ff.; abweichend etwa v. *Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 32, der die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen ausnehmen und das Zustimmungserfordernis auf das „Ob“ des Einschreitens und die Auswahl der notwendigen Mittel beschränken will; unentschieden *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 28 f.

94 Zur prozeduralen Konzeption des Vorgehens mit teilweise unterschiedlichen Abstufungen vgl. *Erbguth/Schubert* (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 14 ff.; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 61 ff.; *Stettner* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 68 ff.; *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 8 ff.; *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 20 ff.; vgl. im Übrigen auch zum Folgenden die Nachweise in Fn. 76.

95 Dabei handelt es sich um idealtypisch abgeschichtete Phasen, die sich in der Verfassungspraxis überschneiden können.

96 Dazu etwa *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 22.

die verwaltungsrechtliche Terminologie bisweilen als Entschließungsermessen bezeichnet wird. Dies eröffnet der Bundesregierung grundsätzlich auch die Möglichkeit, gänzlich untätig zu bleiben, sich auf politische Einflussnahme zu beschränken oder das Bundesverfassungsgericht in einem Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG anzurufen. Als Begrenzung des Entschließungsermessens findet sich verbreitet der Hinweis auf das Übermaßverbot⁹⁷. Die Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist aber prekär, weil das Bundesverfassungsgericht diesen auf die individuelle Rechts- und Freiheitsphäre zugeschnittenen Grundsatz im kompetenzrechtlichen Bund-Länder-Verhältnis für unanwendbar erklärt hat.⁹⁸ Systemgerechter und vorzugswürdig erscheint ein Rückgriff auf den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens,⁹⁹ dessen rechtsbeschränkende Konkretisierungen in der Praxis zu keinen von den Maximen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes abweichenden Ergebnissen führen dürften.¹⁰⁰ Anders verhält es sich mit den weitergehenden pflichtenbegründenden Konkretisierungen der Bundestreue,¹⁰¹ aus denen sich für die Bundesregierung beispielsweise die Verpflichtung ergibt, dem Land prozedural Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und inhaltlich diesen Standpunkt auch tatsächlich zu erwägen; diese ergänzende Verpflichtung kann bei Eilbedürftigkeit jedoch entfallen.¹⁰² Unabhängig von solchen rechtlichen Bindungen sollte der Bundeszwang jedenfalls aus Gründen verfassungspolitischer Klugheit und Rücksichtnahme wenn überhaupt, dann nur als ultima ratio eingesetzt werden.¹⁰³

Ist die prinzipielle Entscheidung für die Anwendung von Bundeszwang gefallen, schließen sich in einem *dritten Schritt* Überlegungen über das „Wie“, genauer: über die Auswahl der Zwangsmaßnahmen an. Für dieses sog. Auswahlermessen stellt Art. 37 Abs. 1 GG keine konkret benannten Handlungsalternativen bereit, sondern ermächtigt zur Anordnung der „notwendigen Maßnahmen“. Immerhin grenzt der Verfassungstext dieses Ermessen mit dem Merkmal „notwendig“, einem an dieser Stelle expliziten Verweis auf Verhältnismäßigkeitsanforderungen,¹⁰⁴ ein; das verbietet Überreaktionen und beschränkt das Auswahlermessen auf die zur Wahrung der bundesstaatlichen Ordnung angemessenen Mittel. Die verbreitete (weitergehende) Heranziehung des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist wegen der fehlenden Betroffenheit der Länder in Grundrechten allerdings auch hinsichtlich des Auswahlermessens nicht unangefochten – stattdessen sollen sich Grenzen aus der Eigenstaatlichkeit der Länder und der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten ergeben.¹⁰⁵ Indes dürfte es sich bei diesen Kontroversen in gewissem Umfang um Debatten über funktionelle Äquivalente handeln, die zwar rechtssystematisch und dogmatisch sehr bedeutsam sind, in der praktischen Handhabung aber über weite Strecken zu keinen unterschiedlichen Ergebnissen führen.¹⁰⁶

Für die Praxis im ersten Zugriff wichtiger sind die in Art. 37 Abs. 1 GG nicht näher konkretisierten „Maßnahmen“. Der insoweit bewusst offen gehaltene Verfassungstext¹⁰⁷ ermöglicht eine flexible, einzelfallbezogene

97 Z.B. Gubelt (Fn. 18), Art. 37 GG Rn.11; Rühmann (Fn. 71), Art. 37 GG Rn. 28; Stern (Fn. 76), S. 717; eingehender zu den Kontroversen Andreas Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 119 ff. (124 ff.); ablehnend v. Danwitz (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 30 f.; Hellermann (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 10; (wohl) unentschieden Klein (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 65; Pieroth (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 4.

98 BVerfGE 81, 310 (338); wirklich zwingend ist diese Argumentation freilich nicht, weil das Gebot verhältnismäßiger Rechtsausübung als allgemeiner Rechtsgrundsatz in der gesamten Rechtsordnung Geltung beansprucht und daher jedenfalls bei genauerer Betrachtung nicht auf das Staat-Bürger-Verhältnis beschränkt ist.

99 Vgl. BVerfGE 81, 310 (337 f., 345 ff.); Michael Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, S. 992 f.; v. Danwitz (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 30; Münkler (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 9.

100 Dazu Bauer (Fn. 14), S. 355 ff. (358 mit Fn. 218).

101 Bauer (Fn. 14), S. 342 ff. (352 ff., 354).

102 Vgl. BVerfGE 81, 310 (337 f., 345 ff.); v. Danwitz (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 30; Rühmann (Fn. 71), Art. 37 GG Rn. 36.

103 Ebenso etwa Erbguth/Schubert (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 2; Klein (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 65; für auch rechtliche ultima ratio Stettner (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 71, der daraus in Normalfällen eine Pflicht zur vorherigen Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts ableitet.

104 Vgl. z. B. Bothe (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 22; Erbguth/Schubert (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 11, 17; Gubelt (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 15; Oebbecke (Fn. 62), S. 766; differenzierend Münkler (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 10.

105 v. Danwitz (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 30, unter Hinweis darauf, dass die Auswahl der Zwangsmittel nicht an der Erforderlichkeit und Angemessenheit der Mittel scheitern könne, sondern bis zur Grenze des Rechtsmissbrauchs zulässig sei; zustimmend Engels (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 25.

106 Ähnliche Einschätzung bei Gubelt (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 15; Klein (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 66; wohl auch Pieroth (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 4; differenzierende Kombination bei Münkler (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 10; zu den rechtssystematischen und dogmatischen Unterschieden Bauer (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 12 mit Fn. 52.

107 Dazu v. Doemming/Füsslein/Matz (Fn. 56), JöR 1 (1951), S. 1 (336); Bachmann (Fn. 56), S. 707 f.; Klein (Fn. 5), Art. 37 GG

Handhabung. Mangels konkreter Anwendungsfälle fehlt dazu allerdings praktisches Anschauungsmaterial. Die Literatur diskutiert eine Reihe von zulässigen und unzulässigen Zwangsmaßnahmen, die sie teilweise in Katalogen zusammengestellt hat.¹⁰⁸ Nach den nicht abschließenden Zusammenstellungen kommen für die Ausübung der Zwangsbefugnis u. a. folgende gegen das Land (nicht aber direkt gegen die Bevölkerung) zu richtende¹⁰⁹ Maßnahmen in Betracht:

- Weisungen gegenüber dem betroffenen Land,
- finanzieller und wirtschaftlicher Druck wie die Einstellung von Finanzzuweisungen und die Sperrung von Bundeszahlungen,
- vorübergehende Verweigerung der Erfüllung von sonstigen Bundesaufgaben gegenüber dem Land,
- Embargo- und Boykottmaßnahmen wie Grenzblockaden,
- Selbsteintritt und Ersatzvornahme der unterlassenen Handlung durch Bundesorgane oder Dritte,
- Einsetzung eines Bundesbeauftragten mit allgemeiner oder spezieller Vollmacht zur vorübergehenden, treuhänderischen Ausübung administrativer und legislativer Landesfunktionen durch den Bund.

Demgegenüber gibt Art. 37 Abs. 1 GG der Bundesregierung kein Recht u. a.

- zur Liquidation des Landes,
- zur Auflösung des Landtages,
- zur Amtsenthebung der Regierung,
- zum Einsatz der Bundeswehr,
- zu Eingriffen in die Unabhängigkeit der Rechtsprechung,
- zur Wahrnehmung des Stimmrechts des Landes im Bundesrat,
- zu Maßnahmen mit Strafwirkung oder irreversiblen Charakter und
- zum Erlass einer Landesverfassung im Wege der Ersatzvornahme.

Am Ende des sich über mehrere Phasen erstreckenden Verfahrens steht jedenfalls als *vierter* und letzter *Schritt* die Durchführung des Bundeszwangs, bei der die Bundesregierung oder ihr Beauftragter nach Art. 37 Abs. 2 GG ein Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden hat. Das Weisungsrecht bei der Durchführung des Bundeszwangs (nach Abs. 2) ist von der Weisung als Zwangsmittel (nach Abs. 1) zu unterscheiden und unterliegt nicht der Zustimmung des Bundesrats.¹¹⁰ Doch kann der Bundesrat durch Widerruf seiner Zustimmung etwa zu den Zwangsmaßnahmen (nach Abs. 1) dem angeordneten Bundeszwang mit Wirkung ex nunc und damit letztlich auch dem Durchführungs-Weisungsrecht (nach Abs. 2) die Grundlage entziehen. Da der Bundeszwang ausschließlich den Zweck verfolgt, das seine Bundespflichten nicht erfüllende Land zur Pflichterfüllung anzuhalten, ist das Verfahren zu beenden, sobald das Land einlenkt und seine Pflichten wieder erfüllt.¹¹¹

Rn. 25, 28, ; *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 33.

108 Zu solchen Zusammenstellungen vgl. *Bothe* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 23 ff.; *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 30 ff.; *Erbguth/Schubert* (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 12 ff.; *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 13 f.; *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 9 ff.; *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 82 ff.; *Minkler* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 11 f.; *Pieroth* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 5 f.; *Stettner* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 80 ff., 83 ff.; v. *Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 34 f.; *Wolff* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 6; *Stern* (Fn. 76), S. 716 f.; *Oebbecke* (Fn. 62), S. 766; *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat* 50 (2011), 102 (120 f.).

109 Dazu statt vieler *Erbguth/Schubert* (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 19; *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 19.

110 Die Durchführung des Bundeszwangs ist selbst keine Maßnahme im Sinne von Art. 37 Abs. 1 GG und unterliegt nach überwiegender Auffassung daher nicht der Zustimmung des Bundeszwangs; vgl. dazu und zu abweichenden Ansichten v. *Danwitz* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 37; *Bauer* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 14.

111 *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 71.

c. Kostentragung und bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle

Hinsichtlich der Tragung der Kosten, die durch den Bundeszwang dem Bund und gegebenenfalls „dritten“ Ländern entstanden sind, werden verschiedene Lösungen angeboten. Danach soll die Kostentragungspflicht entweder grundsätzlich den Bund¹¹² oder grundsätzlich das rechtsuntreue Land¹¹³ treffen oder es wird – richtiger Ansicht nach – mangels anspruchsbegründender Norm von einer Kostenerstattung im Grundsatz gänzlich abgesehen¹¹⁴.

Bei der Abstimmung von Bundeszwang und bundesverfassungsgerichtlicher Kontrolle sind mehrere Konstellationen zu unterscheiden: Hält das vom Bundeszwang betroffene Land die angeordnete Zwangsmaßnahme für verfassungswidrig, kann es nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG das Bundesverfassungsgericht anrufen¹¹⁵. Durch die Einleitung eines solchen Verfahrens ist die Bundesregierung aber nicht gehindert, das Verfahren nach Art. 37 GG weiterzubetreiben. Auch braucht die Bundesregierung nicht abzuwarten, ob das Land das Bundesverfassungsgericht anrufen und wie dieses gegebenenfalls entscheiden wird. Die Bundesregierung kann, muss aber nicht zur Feststellung der Voraussetzungen von Art. 37 GG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einholen.¹¹⁶ Vielmehr stellt es das Gericht in das verfassungsgerichtlich nicht überprüfbare Ermessen der Bundesregierung, ob sie die Mittel des Bundeszwangs anwenden oder eine bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG herbeiführen will.¹¹⁷

IV. Zur konzeptionellen Bedeutung des Bundeszwangs

Die Beschäftigung mit dem Bundeszwang bliebe ohne einen wenigstens kurzen Seitenblick auf dessen konzeptionelle Bedeutung für die bundesstaatliche Ordnung unvollständig. In verfassungshistorischen Rückblenden erscheinen Bundes- und Reichsexekution nämlich regelmäßig als „Instrument der Aufsicht oder als ein Mittel zur Durchsetzung der Gehorsamspflicht der Gliedstaaten“.¹¹⁸ Als Oberhoheits-Recht der Zentralgewalt zur Erzwingung des Gehorsams ist die Exekution eingebettet in die Konzeption eines bundesstaatlichen Subordinationsverhältnisses; danach sind „die Einzelstaaten dem Reich untergeordnet und diesem zum Gehorsam verpflichtet.“¹¹⁹ Obschon subordinationsrechtliche Ordnungsmodelle in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland in der Staatsrechtslehre rezipiert wurden und verräumlichende, bildhafte Vorstellungen von Über- und Unterordnung mitunter bis heute nachwirken,¹²⁰ ist eine solche dogmatische Ausrichtung politisch und rechtlich überholt. Deshalb kann die „traditionelle Auffassung vom Bundeszwang“ nicht mehr fortgeschrieben werden.¹²¹ Der Bundeszwang erhält einen anderen Stellenwert.

Für die konzeptionelle Bedeutung des Bundeszwangs in der föderalen Ordnung des Grundgesetzes ist die jahrzehntelange Nichtanwendung nur ein Indiz, gleichsam die Spitze des Eisbergs. Nicht weniger wichtig ist, dass in zahlreichen Änderungen des Grundgesetzes die bundesstaatliche Ordnung über die Jahrzehnte wiederholt neu justiert wurde,¹²² ohne dass der Bundeszwang dabei jemals eine erkennbare oder gar nachhaltige

112 So *Erbguth/Schubert* (Fn. 63), Art. 37 GG Rn. 20; *Gubelt* (Fn. 18), Art. 37 GG Rn. 20; jeweils vorbehaltlich der Einsparung von Kosten durch das Land.

113 So *Bothe* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 26; *Nölting* (Fn. 8), S. 188 ff.

114 So grundsätzlich *Hellermann* (Fn. 66), Art. 37 GG Rn. 12; *Münkler* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 14; *Pieroth* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 5; Erstattungs- und Schadenersatzansprüche wären dadurch nach Maßgabe der jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen nicht ausgeschlossen. Vgl. zur Diskussion auch *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 33, und epochenübergreifend *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat* 50 (2011), 102 (112).

115 Eingehender zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 105 ff.; *Stettner* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 94 ff.; *Engels* (Fn. 20), Art. 37 GG Rn. 34 ff.; knapper Überblick bei *Münkler* (Fn. 76), Art. 37 GG Rn. 4 f.

116 Zu den nebeneinander bestehenden Möglichkeiten einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts und des Vorgehens nach Art. 37 GG siehe BVerfGE 3, 52 (57).

117 BVerfGE 7, 367 (372).

118 *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat* 50 (2011), 102 (112 ff.).

119 *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat* 50 (2011), 102 (113); allgemein zu den damaligen Bemühungen um die dogmatische Erfassung des Bundesstaats und deren Rückwirkungen auf Rechtsinstitute *Bauer* (Fn. 14), S. 43 ff., 53 ff., 76 ff.

120 *Bauer* (Fn. 14), S. 128 ff., 219 ff.

121 Vgl. *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 46 ff., der die „Chancen einer Neukonzeption des Instituts des Bundeszwangs“ auslotet.

122 Im zusammenfassenden Rückblick ist die föderale Ordnung des Grundgesetzes eine Dauerbaustelle und wird dies nach allen

Rolle gespielt hätte. Mit den Änderungen wurde die föderale Ordnung immer wieder neu an die politischen Anforderungen der Zeit und die sich wandelnden Bedürfnisse der Akteure angepasst. Im Zusammenspiel von Verfassungspraxis, gewandelter Verfassungskultur¹²³ und normativer Fortentwicklung des Bundesstaatsrechts ist ein außerordentlich flexibler föderaler Ordnungsrahmen entstanden, der sich an ganz unterschiedlichen, teilweise sogar konträren Leitbildern orientiert hat. In schlagwortartiger Verkürzung führte der Weg¹²⁴ vom separativen Föderalismus über den unitarischen Bundesstaat, den kooperativen Föderalismus, den reföderalisierten Bundesstaat, den Wettbewerbsföderalismus und den europäisierten Föderalismus bis hin zum Modell eines experimentellen Bundesstaats¹²⁵. Die variantenreichen Entwicklungstendenzen und -prozesse hat *Peter Häberle* schon vor geraumer Zeit unter dem gemeinsamen Dach einer „gemischten Bundesstaatstheorie“¹²⁶ zusammengeführt,¹²⁷ die Reformdebatten fördert und fordert. Dahinter steht das Erfolgsrezept der föderalen Ordnung des Grundgesetzes, nämlich eine hohe, vor Verfassungsänderungen nicht zurückschreckende Anpassungsfähigkeit, die es ermöglicht, ein jeweils als zeitgemäß empfundenes Föderalismusverständnis auszubilden und für neu auftretende Problemlagen sachadäquate Lösungen zu entwickeln.

In den Diskursen über eine zeitgemäß fortentwickelte Verfassung des Bundesstaats kommt der Bundeszwang, soweit ersichtlich, praktisch nicht mehr vor. Auch ist der Bundeszwang in den konzeptionellen Grundsatzdebatten nicht wirklich präsent. Jedenfalls hat er seine frühere systembildende Funktion völlig eingebüßt, und er entfaltet für das moderne Föderalismusverständnis längst keine konzeptionsprägende Kraft mehr. In der Gesamtbetrachtung hinterlässt der exekutiv selbsttitulierte, judikativ vorab ungeprüfte Einsatz von Zwangsmaßnahmen gegen eines oder mehrere Länder eher den Eindruck eines „Fremdkörpers“,¹²⁸ eines Relikts vergangener Verfassungsepochen. Das unterstreicht auch für die konzeptionelle Arbeit an der föderalen Ordnung die Entbehrlichkeit¹²⁹ des Bundeszwangs, ändert aber nichts an seiner Positivierung im geltenden Verfassungsrecht.

Vor einer etwaigen, freilich derzeit völlig unwahrscheinlichen Reanimation in der Verfassungspraxis ist in Erinnerung zu rufen, dass die Anwendung des Bundeszwangs ein Spiel mit dem Feuer ist. Nach allen verfassungshistorischen Erfahrungen birgt das Vorgehen des Bundes im Wege des Zwangs beträchtliche politische Risiken.¹³⁰ Sowohl die Bundesexekution gegen Preußen 1866¹³¹ als auch der Preußenschlag von 1932¹³² fanden jeweils in der Schlussphase einer verfassungsgeschichtlichen Epoche statt, zu deren Beendigung sie zumindest einen Beitrag geleistet haben. Hier zeigt sich, dass einseitig getroffenen Zwangsmaßnahmen „den Gesamtverband nicht nur stabilisieren, sondern auch destabilisieren“¹³³ können. Der Bundeszwang bewirkt dann das Gegenteil dessen, was er bewirken soll. Demgegenüber sind Verhandlungen, Mediationen und andere Varianten konsensual-kooperativer Konflikt- und Krisenbearbeitung, die auch in Verfassungsänderungen münden können, gegebenenfalls auch gerichtliche Streitentscheidungen allemal vorzugswürdig.¹³⁴ All diese Elemente sind integrale Bestandteile des auf permanente Kommunikation, hohe

Erfahrungen auch künftig bleiben; dazu *Harmut Bauer*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 GG (Bundesstaat) Rn. 7 ff. (15).

123 Dazu oben bei Fn. 62.

124 Näheres bei *Bauer* (Fn. 122), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 26 ff.

125 *Lothar Michael*, Der experimentelle Bundesstaat, *Juristenzeitung* (JZ) 2006, 884 ff.

126 Soweit ersichtlich erstmals in einem Diskussionsbeitrag auf der Passauer Staatsrechtslehrertagung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 46 (1988), S. 148 ff.; ferner *Peter Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 6. Aufl. 2009, S. 257 f., 427 ff.; dazu *Harmut Bauer*, Bundesstaatstheorie und Grundgesetz, in: Alexander Blankenagel u. a. (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt, Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, 2004, S. 645 ff.

127 Das gemischte Bundesstaatsverständnis ermöglicht die pragmatische Integration von Theorieelementen in die föderalen Verfassungsrechtsverhältnisse und hält diese Rechtsbeziehungen für Fortentwicklungen offen.

128 Vgl. *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 50.

129 Dazu bereits oben bei Fn. 67.

130 *Klein* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 3.

131 Dazu oben bei Fn. 30.

132 Dazu oben bei Fn. 52.

133 *Shirvani* (Fn. 16), *Der Staat* 50 (2011), 102 (119).

134 Vgl. *Stettner* (Fn. 5), Art. 37 GG Rn. 49 ff.

Anpassungsfähigkeit und ergebnisoffene Reformbereitschaft setzenden Erfolgsrezepts der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes.¹³⁵

V. Rechtsvergleichender Ausblick

Der Bundeszwang hat in Deutschland eine lange Tradition. Doch legen historische Erfahrungen und die föderale Verfassungsrechtskultur unter dem Grundgesetz den Verzicht auf den Einsatz der selbsttitulierten exekutiven Zwangsvollstreckung des Bundes nahe. Dementsprechend hat der Bundeszwang in der Bundesrepublik Deutschland bislang weder praktische Bedeutung erlangt noch systembildende Kraft für das moderne Föderalismusverständnis entfaltet. Die föderale Verfassungsentwicklung ist andere Wege gegangen, die den Bundeszwang als ebenso anachronistisches wie überflüssiges Relikt vergangener Verfassungsepochen erscheinen lassen. Das Erfolgsrezept der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes setzt jenseits exekutiver Zwangsbefugnisse des Bundes an. Stattdessen stehen zugewandte Kommunikation, hohe Anpassungsfähigkeit und ergebnisoffene Optionen zu Verfassungsänderungen einschließende Reformbereitschaft im Vordergrund. Dies versetzt die föderale Ordnung immer wieder in die Lage, ein jeweils als zeitgemäß empfundenes Föderalismusverständnis hervorzubringen und für neue Herausforderungen problemadäquate Lösungen zu generieren.

Ob und inwieweit diese Befunde weiterführende Hinweise für die Beurteilung der Zwangsmaßnahmen anlässlich der Sezessionsbestrebungen in Katalonien geben können, ist hier nicht abschließend zu beurteilen. Einerseits drängt sich wegen der Anlehnung von Art. 155 SPV an Art. 37 GG eine rechtsvergleichende Kontaktaufnahme mit der Interpretation und der Handhabung des normativen „Vorbilds“ im deutschen Verfassungsrecht förmlich auf. Andererseits: Selbst die wortwörtliche Übernahme eines Verfassungsartikels in eine andere Verfassung nach dem Maßstab 1 : 1 führt nicht zwingend dazu, dass der Artikel in der aufnehmenden Verfassung denselben Inhalt und dieselbe Bedeutung hat wie in der Ursprungsverfassung. Denn die rezipierte Vorschrift stößt dort auf ein anderes normatives, dogmatisches und nicht zuletzt verfassungskulturelles Umfeld, das auf den Gehalt der Norm zurückwirkt. Bei Art. 155 SPV kommt hinzu, dass es sich zwar in mancherlei Hinsicht um eine Anlehnung, aber um keine wortwörtliche Übernahme von Art. 37 GG handelt und auch die institutionelle Einbindung abweicht. Außerdem hat der Föderalismus in Deutschland eine andere Tradition als der Regionalismus in Spanien. Und nicht zuletzt hat die Verfassungsvergleichung im Bundesstaatsrecht seit langem herausgearbeitet, dass föderale Strukturen zwar überall gewisse Gemeinsamkeiten oder zumindest Ähnlichkeiten aufwiesen, am Ende aber jeder Bundesstaat konkret-geschichtliche Individualität besitzt, jeder Bundesstaat letztlich ein Unikat ist.¹³⁶ Das gilt uneingeschränkt auch für föderale Gebilde. Die Inspirationskraft von Art. 37 GG, der dazugehörigen normativen Umgebung und des Erfolgsrezepts der föderalen Ordnung in Deutschland (zugewandte Kommunikation, hohe Anpassungsfähigkeit, ergebnisoffene Reformbereitschaft bis hin zu Verfassungsänderungen) für das spanische Verfassungsrecht bleibt daher dem künftigen Dialog der Verfassungsrechtsordnungen und dem weiteren grenzüberschreitenden Verfassungsdiskurs überlassen.

BIBLIOGRAPHIE

- Anschütz, Gerhard (1930). Die Reichsexekution. In: Gerhard Anschütz und Richard Thoma (Coords.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* (vol. 1). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Anschütz, Gerhard (1933). *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Kommentar* (14 ed.). Berlin: Verlag von Georg Stilke.
- Bachmann, Ulrich (1996). Art. 37. In: Hans-Peter Schneider (Coord.), *Das Grundgesetz, Dokumentation seiner Entstehung* (vol. 10). Frankfurt: Klostermann.
- Bauer, Hartmut (1992). *Die Bundestreue*. Tübingen: J. C. B. Mohr.

¹³⁵ Vgl. Bauer (Fn. 122), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 26.

¹³⁶ Zu diesen verbreiteten Kennzeichnungen siehe Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, S. 96; Stern (Fn. 76), S. 648; Bauer (Fn. 122), Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 21 mit weiteren Nachweisen.

- Bauer, Hartmut (2004). Bundesstaatstheorie und Grundgesetz. In: Alexander Blankenagel et al. (Coords.), *Verfassung im Diskurs der Welt, Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bauer, Hartmut (2015a). Art. 20 GG. In: Horst Dreier (Coord.), *Grundgesetz-Kommentar* (vol. 2). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bauer, Hartmut (2015b). Art. 37 GG. In: Horst Dreier (Coord.), *Grundgesetz-Kommentar* (vol. 3). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bergner, Lutz (2008). *Der italienische Regionalismus*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Bothe, Michael (2001). Art. 37 GG. In: Erhard Denninger (Coord.), *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz* (3 ed). Munic: Luchterhand.
- Engels, Andreas (2015). Art. 37 GG. In: Karl Heinrich Friauf und Wolfram Höfling (Coords.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz* (vol. 3). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Ennuschat, Jörg (2018). Der Bundeszwang gem. Art. 37 GG - Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Falle von Sezessionsbestrebungen eines Landes. *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter*, 2018, 309 ff.
- Erbguth, Wilfried und Schubert, Mathias (2018). Art. 37 GG. In: Michael Sachs (Coord.), *Grundgesetz Kommentar* (8 ed.). Munic: C. H. Beck.
- Frotscher, Werner und Pieroth, Bodo (2018). *Verfassungsgeschichte* (17 ed.). Munic: C. H. Beck.
- García Morales, María Jesús (2019). Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien. *Die öffentliche Verwaltung*, 1, 1 ff.
- Grund, Henning (1976). *„Preußenschlag“ und Staatsgerichtshof im Jahre 1932*. Baden-Baden: Nomos.
- Gubelt, Manfred (2012). Art. 37 GG. In: Ingo von Münch und Philip Kunig (Coords.), *Grundgesetz, Kommentar* (vol. 1, 6 ed.). Munic: C. H. Beck.
- Häberle, Peter (2009). *Europäische Verfassungslehre* (6 ed.). Baden-Baden: Nomos.
- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter und Keller, Helen (2012). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (8 ed.). Zurich: Schulthess Verlag.
- Hanschel, Dirk (2012). *Konfliktlösung im Bundesstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Härtel, Ines (2012). *Handbuch Föderalismus*. Berlin: Springer-Verlag.
- Hellermann, Johannes (2018). Art. 37 GG. In: Volker Epping und Christian Hillgruber (Coords.), *BeckOK Grundgesetz*. Munic: C. H. Beck.
- Hesse, Konrad (1995). *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (20 ed.). Heidelberg: C. F. Müller.
- Heusch, Andreas (2003). *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hillgruber, Christian (2017). Keine Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der Bundesrepublik. *Juristische Arbeitsblätter*, 201, 238 ff.
- Huber, Ernst Rudolf (Coord.) (1978). *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte* (vol. 1, 3 ed.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Huber, Ernst Rudolf (1984). *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* (vol. 7). Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

- Huber, Ernst Rudolf (1990). *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* (vol. 1, 2 ed.). Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Huber, Ernst Rudolf (1991). *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* (vol. 3, 3 ed.). Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Huber, Ernst Rudolf (1993). *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* (vol. 6). Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Kelsen, Hans (1927). Die Bundesexekution. In: Zaccaria Giacometti (Coord.), *Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Klein, Hans Hugo (2010). Art. 37 GG. In: Theodor Maunz, Günter Dürig et al., *Grundgesetz-Kommentar*. Munic: C. H. Beck.
- Kloepfer, Michael (2011). *Verfassungsrecht I*. Munic: C. H. Beck.
- Kotulla, Michael (2008). *Deutsche Verfassungsgeschichte*. Berlin: Springer.
- Leisner, Walter Georg (2018). Art. 37 GG. In: Helge Sodan (Coord.), *Grundgesetz, Kommentar* (4a ed). Munic: C. H. Beck.
- Lindner, Josef (2014). „Austritt“ des Freistaates Bayern aus der Bundesrepublik Deutschland? *Bayerische Verwaltungsblätter*, (145, 4), 97-102.
- Michael, Lothar (2006). Der experimentelle Bundesstaat, *Juristenzeitung*, 18, 884-889.
- Mombaur, Peter-Michael (1964). *Bundeszwang und Bundestreue*. Colònia: Universitat de Colònia.
- Münkler, Laura (2018). Art. 37 GG. Zu: Bruno Schmidt-Bleibtreu et al. (Coords.), *Grundgesetz, Kommentar* (14a ed.). Colònia: Carl Heymanns Verlag.
- Nölting, Stefan (1956). *Der Bundeszwang*. Göttingen: Universität de Göttingen.
- Oebbecke, Janbernd (2008). Verwaltungszuständigkeit. In: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Coords.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (vol. VI, 3 ed.). Heidelberg: C. F. Müller.
- Pauly, Walter und Pagel, Cornelia (2006). Bundeszwang in der föderalen Finanzordnung, *Die öffentliche Verwaltung*, 24, 1028 ff.
- Pieroth, Bodo (2018). Art. 37 GG. In: Hans D. Jarass und Bodo Pieroth. *Grundgesetz, Kommentar* (15 ed.). Munic: C. H. Beck.
- Pötschke, Horst-Dieter (1967). *Bundesaufsicht und Bundeszwang nach dem Grundgesetz*. Würzburg: Universität de Würzburg.
- Rühmann, Jürgen (2002). Art. 37 GG. In: Dieter Umbach und Thomas Clemens (Coords.), *Grundgesetz Kommentar* (vol. 1). Heidelberg: C. F. Müller.
- Sierck, Gabriela und Pöhl, Matthias (2006). Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines „Sparkommissars“? *Deutscher Bundestag*, WD 3 – 249/06.
- Shirvani, Foroud (2011). Die Bundes- und Reichsexekution in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte. *Der Staat*, 50, 102 ff.
- Schöning, Falk (2008). *Föderale Intervention als Instrument zur Bewahrung eines Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos.
- Stern, Klaus (1975). *Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart*. In: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Berlin: Duncker & Humblot.

- Stern, Klaus (1984). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (vol. I, 2 ed.). Munic: C. H. Beck.
- Stettner, Rupert (2018). Art. 37 GG. In: Wolfgang Kahl, Christian Waldhoff und Christian Walter (Coord.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Stolleis, Michael (1999). *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland* (vol. 3). Munic: C. H. Beck.
- Verschiedene Autoren (1981). *Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle* (vol. 2). Berlin: De Gruyter.
- Verschiedene Autoren (1987). *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSRL)*, 46. Berlin: De Gruyter.
- Vetter, Joachim (1979). *Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung der Weimarer Republik*. Baden-Baden: Nomos.
- Von Danwitz, Thomas (2018). Art. 37 GG. In: Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck (Coords.), *Kommentar zum Grundgesetz* (7 ed.). Munic: C. H. Beck.
- Von Doemming, Klaus-Berto; Füsslein, Rudolf Werner und Matz, Werner (1951). Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1.
- Windthorst, Kay (2017). Art. 37 GG. In: Christoph Gröpl, Kay Windthorst und Christian von Coelln, *Grundgesetz, Studienkommentar* (3 ed.). Munic: C. H. Beck.
- Wolff, Heinrich Amadeus (2018). Art. 37 GG. In: Heinrich Amadeus Wolff (Coord.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (12 ed.). Baden-Baden: Nomos.