

Sezession im Bundesstaat – Neun Fragen an das Grundgesetz

Von Prof. Dr. Carsten Doerfert, Bielefeld*

Im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland ergab eine Volksabstimmung im Juni 2016 eine Mehrheit für einen Austritt aus der EU. Als eine der Folgen wird nun zum zweiten Mal ein möglicher Austritt von Schottland aus dem Vereinigten Königreich debattiert. In Spanien strebt Katalonien die Unabhängigkeit an, so dass es dort ähnliche Diskussionen gibt. Der Zerfall der UdSSR, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei in den 1990er Jahren zeigten bereits, dass die Grenzen in Europa nicht unveränderlich sind. In Kanada kommen aus der Provinz Quebec immer wieder entsprechende Forderungen und in den USA brach 1861 der Bürgerkrieg wegen der Abspaltung (Sezession) der Südstaaten aus. Auch wenn das in Deutschland derzeit nicht auf der Tagesordnung steht: Wie ist die Position des Grundgesetzes zur Abspaltung von Landesteilen?

I. Ergeben sich klare Aussagen bereits aus dem Begriff des „Bundesstaates“?

Nein. Zum Teil wird allerdings generalisierend formuliert, dass die Gliedstaaten im Bundesstaat keine Austrittsmöglichkeit hätten, im Staatenbund dagegen schon.¹ Ein Verbot der Sezession ergäbe sich dann schon aus dem Begriff des Bundesstaates, welcher in Art. 20 Abs. 1 GG als eines der Strukturprinzipien des Grundgesetzes verankert ist. Bei der Begründung von Ergebnissen aus dem „Wesen des Bundesstaates“ ist jedoch Vorsicht geboten. Die Gestaltungen der Staatenverbindungen sind zu vielfältig, als dass aus diesen Oberbegriffen allgemeingültige Folgerungen abgeleitet werden könnten. So gewährte die bundesstaatliche Verfassung der UdSSR den Unionsrepubliken jedenfalls auf dem Papier ein Austrittsrecht. Hingegen basierte der Deutsche Bund (1815-1866), der als lockerer Staatenbund konzipiert war, auf dem Prinzip der Unauflösbarkeit. Auch der Blick in die USA zeigt, dass pauschale Kategorisierungen nicht weiterhelfen. Die Südstaaten, welche 1861 die USA verlassen wollten, gründeten die „Konföderierten Staaten“, was begrifflich für einen Staatenbund spricht. Die Verfassung, die sich diese Südstaaten gaben, hatte aber durchaus bundesstaatliche Zü-

ge.² In den Blick zu nehmen ist also immer das konkrete Verfassungsrecht in seiner historischen Entwicklung. Im Grundgesetz sind dem allgemeinen Begriff des Bundesstaates nur wenige grundsätzliche Festlegungen zu entnehmen. Diese beschränken sich auf die Gliederung des Bundes in Länder sowie die Ausstattung von Bund und Ländern mit staatlichen Aufgaben.³

II. Enthält das Grundgesetz Austrittsklauseln oder Austrittsverbote?

Nein. Ausdrücklich findet sich dazu nichts. Art. 29 GG betrifft lediglich die Neugliederung des Bundesgebietes. Für seine analoge Anwendung auf den rechtlich nicht geregelten Fall des Austritts fehlt es an einer (planwidrigen) Regelungslücke.⁴ Das Schweigen des Grundgesetzes zu Sezessionen ist nämlich nicht Ausdruck einer versehentlich nicht geregelten Thematik, sondern eine Folge der Festlegung des Grundgesetzes auf einen Staat mit einer unlösbaren Verbindung der Glieder. Schon die Aufzählung der Bundesländer in der Präambel des Grundgesetzes ist dafür ein Indiz. Hier wird der räumliche Geltungsbereich des Grundgesetzes definiert, und dieser kann solange Geltung beanspruchen, wie das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung gilt. Besonders deutlich ist dieser textliche Befund allerdings nicht. Zu ergänzen ist die Auslegung des Normtextes durch eine historische Perspektive. Bei allen Neuanfängen, die das Bonner Grundgesetz 1949 machen musste: Beim Bekenntnis zur bundesstaatlichen Ordnung konnte man auf Bewährtes zurückgreifen. Das Verständnis als dauerhaft konstituierter Bundesstaat entspricht den Grundgedanken des deutschen Staatsdenkens mindestens seit der Reichsgründung von 1871⁵ – die Irrwege des NS-Einheitsstaates und des DDR-Zentralismus stehen außerhalb dieser Kontinuität. Die heutige Verfassungsrechtsprechung musste sich mit der Frage einer Sezession noch nicht beschäftigen. Die Verneinung eines einseitigen Austrittsrechts der

* Der Verf. unterrichtet öffentliches Recht und Europarecht an der FH Bielefeld.

¹ Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, 2016, Art. 20 Rn. 5. Zur Abgrenzung der beiden Typen dient die Frage nach der „Kompetenz-Kompetenz“: Hat die Zentralebene die Befugnis, ihre Zuständigkeiten (Kompetenzen) auch gegen den Widerspruch einzelner Glieder zu erweitern? Wird diese Frage bejaht, dann handelt es sich um einen Bundesstaat (so im Falle Deutschlands, wo der Bund den Katalog seiner Zuständigkeiten in Art. 73, 74 GG durch Verfassungsänderung auch gegen den Willen eines einzelnen Bundeslandes erweitern kann), anderenfalls um einen Staatenbund/Staatenverbund (wie im Falle der EU mit ihrem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 5 EUV).

² Otto Mayer hat das so formuliert: „Die Südstaaten waren einfach eine Union, die sich von der alten nur dadurch unterscheiden sollte, dass der souveräne Wille dieses neu abgegrenzten Gesamtvolkes die Sklaverei zuließ“, in: AöR 18 (1903), 337 (355 f.).

³ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 2015, Art. 20 Rn. 14.

⁴ Die „Bayernpartei“ tritt für eine Lösung des Bundeslandes Bayern aus der Bundesrepublik ein und nennt u.a. eine analoge Anwendung des Art. 29 GG als möglichen juristischen Weg zu diesem Ziel, <http://landesverband.bayernpartei.de/unabhaengigkeit/juristische-wege-zur-eigenstaatlichkeit/> (18.10.2016).

⁵ Nach h.M. war bereits der Norddeutsche Bund von 1867 ein Bundesstaat, der eine Sezession nicht zuließ. Zur wissenschaftsgeschichtlichen Einordnung Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts II, 1992, S. 365 ff.

Bundesländer ist aber einhellige Meinung in der Staatsrechtslehre.⁶

III. Was ist mit vertraglichen Kündigungsrechten?

Nein, die gibt es hier nicht. Im Völkerrecht existiert zwar ein Vorbehalt, dass Verträge bei unvorhergesehenen Änderungen ihrer Grundlagen angepasst oder gekündigt werden können (clausula rebus sic stantibus). Aber Kündigungsrechte passen nur für vertragliche Beziehungen.⁷ Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 war jedoch kein Vertrag zwischen den Bundesländern, sondern ein Willensakt des deutschen Volkes, repräsentiert im Parlamentarischen Rat.⁸ Gegen eine vertragliche Gründung zwischen den Ländern spricht auch der Umstand, dass nach Art. 144 GG für das Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht die Zustimmung aller Bundesländer erforderlich war.⁹ Hingegen beruht die Möglichkeit zum Verlassen der Europäischen Union auf deren vertraglicher Grundlegung. In ihrer Eigenschaft als „Herren der Verträge“ können die Mitgliedstaaten auch über einen Austritt aus der EU entscheiden. Schon unter Geltung der älteren Vertragsfassungen wurde ein Austrittsrecht nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln bejaht.¹⁰

IV. Lässt sich mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker argumentieren?

Nein. Dieser Grundsatz ist zwar völkerrechtlich anerkannt und auch in der Charta der Vereinten Nationen verankert. Allerdings ist bereits zweifelhaft, ob der Gedanke innerstaatlich anwendbar ist. Das Grundgesetz fasst nicht einzelne Landesvölker zu einem Ganzen zusammen, sondern geht von

⁶ Degenhart, Staatsrecht I, 31. Aufl. 2015, Rn. 474; Gröpl, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2014, Rn. 602; Hanschel, Konfliktlösung im Bundesstaat, 2012, S. 298; Huber, in: Sachs, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Präambel Rn. 23; Huster/Rux, (Fn. 1), Art. 20 Rn. 5; Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, 2008, § 126 Rn. 63, 159; Lindner, BayVBl. 2014, 97 (101); v. Münch/Mager, Staatsrecht I, 8. Aufl. 2016, Rn. 686; Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 654.

⁷ Ein Beispiel aus der Verfassungsgeschichte ist die Aufkündigung des Deutschen Bundes durch Preußen 1866. Zwar kannte dieser Staatenbund kein einseitiges Austrittsrecht, aber Preußen berief sich nach einer feindseligen Mobilmachung auf vorangegangene Vertragsbrüche der Vertragspartner, siehe Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 8. Aufl. (Nachdruck) 2005, S. 120 f.

⁸ Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates sahen sich als „Treuhand des gesamten deutschen Volkes“, dazu Klein, in: Maunz/Dürig (Fn. 3), Art. 144 Rn. 18.

⁹ Der bayerische Landtag hatte 1949 gegen das Grundgesetz gestimmt, weil es ihm zu zentralistisch war. Zugleich hatte er die Mehrheitsentscheidung als verbindlich bezeichnet, was aber wegen der ohnehin gegebenen Zweidrittelmehrheit nach Art. 144 GG keine rechtliche Relevanz hatte.

¹⁰ Zur Rechtslage vor dem Vertrag von Lissabon Thiele, EuR 2016, 281 (283 f.).

der nationalen Einheit des deutschen Volkes aus.¹¹ Selbst wenn man bei der Bestimmung des maßgeblichen „Volkes“ die Existenz einer hinreichend homogenen und abgegrenzten Teil-Gruppe (wie Bayern, Friesen oder Sorben) annimmt, so begründet dies noch keinen Anspruch auf Abspaltung vom deutschen Gesamtstaat. Das Selbstbestimmungsrecht, einer der heikelsten Grundsätze des Völkerrechts, steht in einem Spannungsfeld mit dem Grundsatz der territorialen Unversehrtheit der bestehenden Staaten.¹² Ein Recht auf Sezession besteht danach erst, wenn Minderheitenvölker massiv diskriminiert werden, wovon in Deutschland nicht ernsthaft die Rede sein kann.

V. Wäre das einvernehmliche Ausscheiden eines Bundeslandes zulässig?

Nein. Der Verstoß gegen das Sezessionsverbot entfällt nicht bei einem einvernehmlichen Handeln. Der Bundesstaat steht nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Gleichmaßen unzulässig wäre eine staatsvertragliche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über einen Austritt. Auch eine Volksabstimmung in einem Land, organisiert mit dem Ziel der Lösung aus dem Gesamtstaat, dürfte nicht durchgeführt werden. Rechtsvergleichend sei bemerkt, dass ein möglicher Austritt Schottlands aus dem Vereinigten Königreich im Wege einvernehmlichen Ausscheidens hingegen möglich wäre. Dies liegt an den anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben: Der höchste Grundsatz des britischen Verfassungsrechts ist das Prinzip der Parlamentsouveränität. Wenn das Parlament in London den Weg für ein Referendum in Schottland freimacht, dann gibt es eben keine höheren Regeln, an denen dieser gesetzgeberische Akt zu messen wäre.¹³ Das Grundgesetz stellt dagegen einen Verfassungsrahmen auf, an den alle Staatsgewalten gebunden sind. Der Bund dürfte also ein Bundesland auch nicht einvernehmlich aus der Bundesrepublik entlassen.

VI. Und wenn ein Bundesland trotzdem seinen Austritt erklärt?

Dann wäre das ein Fall für den Bundeszwang nach Art. 37 GG. Die Vorschrift sichert das Bundesstaatsprinzip und ermächtigt zu Zwangsmaßnahmen gegenüber Ländern, die ihre Bundespflichten nicht erfüllen. Denkbar sind insoweit eine Reihe von Maßnahmen, von Weisungen und Ersatzvornahmen bis zur treuhänderischen Übernahme der Landesge-

¹¹ Isensee (Fn. 6), § 126 Rn. 61.

¹² Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 10. Aufl. 2014, S. 117 f. Zu aktuellen Fällen Kirchner, ZJS 2010, 650 (Sezession des Kosovo); Koppe/Schwarz, ZJS 2016, 353 (Sezession der Krim).

¹³ Ob es im Zuge der aktuellen „Brexit“-Debatte in näherer Zeit darüber eine zweite Volksabstimmung in Schottland geben kann, ist umstritten. Allgemein zum Prozess der „Devolution“ in Großbritannien Möstl, BayVBl. 2013, 581.

walt.¹⁴ Der Bundeszwang gegen einzelne Länder ist die ultimative Reserve des Bundesstaates und kam in der Geschichte des Grundgesetzes noch nie zur Anwendung.

VII. Welche Bedeutung hat hier der Grundsatz der „Bundestreue“?

In diesem Zusammenhang: fast keine. Der Grundsatz der Bundestreue (oder: des bundesfreundlichen Verhaltens) ist ein ungeschriebenes Verfassungsgebot, das Bund und Ländern Handlungs- und Unterlassungspflichten auferlegt. Dazu zählen Pflichten zur gegenseitigen Information, Abstimmung und Rücksichtnahme. Der Grundsatz der Bundestreue kommt aber nur subsidiär zur Anwendung. Er hat dort keine eigenständige Bedeutung, wo die Lösung einer Frage bereits dem geschriebenen Recht oder gesicherten Rechtsgrundsätzen entnommen werden kann.¹⁵ Im Falle einer Sezession folgt die Rechtswidrigkeit aber bereits aus der historischen Auslegung des deutschen Bundesstaatsbegriffs und die Sanktionen aus dem Instrumentarium des Bundeszwanges. Es verbleiben daher allenfalls gewisse Rücksichtnahmepflichten, etwa zur Anhörung, die mit dem Gebot der Bundestreue begründet werden könnten.

VIII. Könnte man das Grundgesetz so ändern, dass Sezessionen rechtlich zulässig werden?

Ja, mit Einschränkungen. Zwar scheitert nach der hier vertretenen Ansicht die Einräumung eines Austrittsrechts nicht schon am „Wesen des Bundesstaates“. Die Schaffung einer Austrittsklausel wäre danach denkbar, wenn eine verfassungsändernde Mehrheit (unter Beachtung der Vorgaben des Art. 79 Abs. 1 und 2 GG) dies so wollte. Dann könnte ein neuer Grundgesetzartikel die Modalitäten des Ausstiegs regeln. Allerdings unterliegen einige Aspekte des Bundesstaatsprinzips der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG und können nicht geändert werden. Insbesondere garantiert Art. 79 Abs. 3 GG die Gliederung des Bundes in Länder. Diese wäre zunächst nicht betroffen, wenn einzelne Länder die Entlassung aus der Bundesrepublik betrieben. Eine Grenze wäre dann überschritten, wenn von diesem Recht eine Vielzahl von Ländern Gebrauch machen würde. Dann, und zwar spätestens beim Austritt des „vorletzten“ Bundeslandes, würde die Gliederung des Bundes in Länder wegfallen und damit die Sperrklausel des Art. 79 Abs. 3 GG aktiviert werden.¹⁶ Daher wäre eine offene Austrittsklausel im Hinblick

auf Art. 79 Abs. 3 GG problematisch.¹⁷ Ein anderer Weg zur Ermöglichung legaler Sezessionen könnte über eine Verfassungsneuschöpfung nach Art. 146 GG führen, etwa durch Neugründung eines lockeren Staatenbundes auf dem bisherigen Bundesgebiet. Bei diesem Prozess wäre die verfassungsgebende Gewalt des Volkes nicht an das Grundgesetz gebunden.¹⁸

IX. Wie ist es innerhalb eines Bundeslandes, könnten sich da Teilregionen selbstständig machen?

Das richtet sich nach Art. 29 GG und ist schon versucht worden. 1975 ergaben Volksentscheide Mehrheiten für die Wiedererrichtung eines Bundeslandes Schaumburg-Lippe und eines Bundeslandes Oldenburg; beide ehemals selbstständigen Länder gehörten seit 1946 zu Niedersachsen. Durch Bundesgesetz von 1976 wurde aber bestimmt, dass der Landkreis Schaumburg-Lippe und der Verwaltungsbezirk Oldenburg bei Niedersachsen verbleiben. Der Gesetzgeber setzte sich also über den in den Volksentscheiden zum Ausdruck gekommenen Willen hinweg.¹⁹ Versuche, dieses Gesetz für verfassungswidrig erklären zu lassen, scheiterten vor dem Bundesverfassungsgericht.²⁰ Ebenfalls am Bundesverfassungsgericht scheiterte 1997 der Versuch, einen Volksentscheid zur Gründung eines Bundeslandes Franken durchzusetzen. Das Gericht verneinte die von Art. 29 GG geforderte Abgrenzbarkeit des Neugliederungsraumes.²¹

X. Fazit

Die behandelten Fragen nach den Möglichkeiten einer Sezession bewegen sich auf einer normativen Ebene, sie behandeln die Rechtslage. Nun hält sich der Lauf der Weltgeschichte nicht immer an Rechtsordnungen. Theoretisch ist auch in Deutschland eine Abspaltungsbewegung denkbar, die aufgrund ihrer politisch-faktischen Dynamik nicht unter Verweis auf fehlende Rechtsgrundlagen zu stoppen ist. Das beste Gegenmittel dagegen ist eine bundesstaatliche Ordnung, die den Gliedstaaten hinreichend Freiräume lässt, um ihre Eigenheiten zu bewahren. Gelegentlich ist insoweit ein Nachsteuern erforderlich, so bei der Föderalismusreform 2006 oder jüngst dem Länderfinanzausgleich, aber der bundesstaatliche Kern des Grundgesetzes ist funktionsfähig.

¹⁴ Einen Überblick über zulässige und unzulässige Maßnahmen im Rahmen des Bundeszwanges bei *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 37 Rn. 4 f.

¹⁵ Einführend *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 1995, Rn. 268 ff. Zum begrenzten Anwendungsbereich der Bundestreue auch *Herrmann/Sauter*, ZJS 2016, 450 (454).

¹⁶ Die bisher rein theoretische Frage, ob für die „Gliederung des Bundes in Länder“ mindestens zwei oder drei oder noch mehr Länder fortbestehen müssten, ist umstritten, dazu *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Rn. 22.

¹⁷ So auch *Lindner*, BayVBl. 2014, 97 (102).

¹⁸ Bindungen ergäben sich zwar aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, aber für deren Einhaltung wäre die bundesstaatliche Form keine notwendige Voraussetzung.

¹⁹ Nach der 1975 geltenden Fassung des Art. 29 GG war der Bundestag an das Ergebnis des Volksentscheides grundsätzlich gebunden. Der Verfassungsgeber war aber davon ausgegangen, dass Art. 29 GG zur Schaffung größerer und leistungsstärkerer Länder genutzt werden würde, nicht aber zur Restauration unzeitgemäßer Kleinstaaten. Zur Entwicklung des Neugliederungsartikels *Wollenschläger*, in: Dreier (Fn. 16), Art. 37 Rn. 6.

²⁰ Die Verfassungsbeschwerden waren unzulässig mangels Verletzung subjektiver Rechte: BVerfGE 49, 15.

²¹ BVerfGE 96, 139.