

STEFAN OETER

Integration  
und Subsidiarität  
im deutschen  
Bundesstaatsrecht

*Jus Publicum*

33

---

**Mohr Siebeck**

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum öffentlichen Recht

Band 33





Stefan Oeter

Integration  
und Subsidiarität  
im deutschen  
Bundesstaatsrecht

Untersuchungen  
zu Bundesstaatstheorie  
unter dem Grundgesetz

Mohr Siebeck

*Stefan Oeter*: Geboren 1958; 1979–83 Studium der Rechts- und Politikwissenschaften in Heidelberg; 1987–97 wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg; 1990 Promotion; 1991 Gastdozent an der Universität Alcalá de Henares (Madrid); 1997 Habilitation; seit 1997 Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Heidelberg und Frankfurt/Oder.

Als Habilitationsschrift gedruckt mit Unterstützung der Max-Planck-Gesellschaft, München.

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Oeter, Stefan:*

Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht:

Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz /

Stefan Oeter. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1998

(Jus publicum; Bd. 33)

ISBN 3-16-146885-6

978-3-16-158083-3 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1998 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

ISSN 0941-0503

## Vorwort

Das Bundesstaatsrecht ist in jüngster Zeit wieder in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Doch die Debatte scheint sich im Kreise zu drehen, betrachtet man die Argumente vor der Folie der seit Jahrzehnten immer wieder geübten Kritik am Bundesstaat des Grundgesetzes. Ein vertieftes Nachdenken über die bundesstaatstheoretischen Prämissen des deutschen Bundesstaatsrechts findet dagegen leider nur selten statt. Dies hängt sicherlich mit der Phobie gegenüber allen Formen der Bundesstaatstheorie zusammen, die die deutsche Verfassungsrechtslehre seit langem beherrscht. Bundesstaatstheorie – so das stets wiederholte Argument – sei unter einer ausgefeilten positiven Bundesstaatsverfassung wie der des Grundgesetzes überflüssig geworden.

Ob diese These zutrifft, oder ob nicht vielmehr bundesstaatstheoretische Annahmen die konkrete Arbeit am Bundesstaatsrecht auch unter dem Grundgesetz zutiefst prägen, ist Thema der vorliegenden Arbeit. Die Schrift bemüht sich im Verlaufe ihrer letztlich vorrangig verfassungs- und dogmengeschichtlichen Untersuchungen im Ergebnis um eine ‚Historisierung‘ des deutschen Bundesstaatsrechts (und der damit verbundenen Versatzstücke einer Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz), um so das Prozeßhafte und Dynamische des deutschen Bundesstaatsmodells herauszuarbeiten. Nur in genetischer Perspektive – so die fundierende Arbeitshypothese – lassen sich Stärken und Probleme des deutschen Bundesstaatsrechts angemessen erfassen. In dieser Herangehensweise entspricht sie nach Auffassung des Autors auch einer elementaren Notwendigkeit, die historische Dimension im aktuellen Umgang mit Problemen des Staatsorganisationsrechts zurückzugewinnen.

Die vorliegende Untersuchung ist in den Jahren 1993 bis 1996 am Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht entstanden. Sie wurde im Sommer 1996 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Habilitationsschrift angenommen. Das Manuskript wurde dementsprechend im Sommer 1996 abgeschlossen; allerdings wurde die Schrift für die Drucklegung noch einmal überarbeitet und es wurden, soweit möglich, Literatur und Rechtsprechung bis Ende 1997 in den Fußnoten berücksichtigt.

Besonderen Dank möchte ich an dieser Stelle meinem hochgeschätzten Lehrer, Herrn Professor Dr. Jochen Abr. Frowein, für die stete Unterstützung und die Geduld aussprechen, ohne die eine derartige Arbeit nicht hätte entstehen können. Die Freiheit und Zeit, die er mir in der Endphase der Arbeit als Referent am Heidelberger Max-Planck-Institut gewährte, haben ebenso wie die vielfältigen Anregungen und die jahrelange methodische Schulung, die ich in der kritischen Auseinandersetzung mit ihm erfuhr, erst die vorliegende Untersuchung ermöglicht.

Seiner Unterstützung und Förderung, seinem Rat, seinem Ansporn, aber auch seiner Rolle als Widerpart in Fragen der methodischen Herangehensweise verdanke ich sehr viel. Ich werde an die Jahre mit ihm, die mich zutiefst geprägt haben, auch in vielen Jahren noch gerne zurückdenken.

Herrn Professor Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann möchte ich für die schnelle Erstattung des Zweitgutachtens und für die kritischen Anmerkungen, aber auch die im Rahmen der Überarbeitung gegebenen wertvollen Anregungen danken. Ebenfalls Dank aussprechen möchte ich ferner meinen Kollegen am Institut, die mir im Gespräch vielfältige Anregungen gegeben haben und deren Kollegialität und Freundschaft die Jahre am Heidelberger Max-Planck-Institut zu einer ebenso prägenden wie bereichernden Phase meines Lebens haben werden lassen.

Last but not least bin ich meiner Ehefrau Gabriele zu Dank verpflichtet. Sie war das sprichwörtliche Opfer dieser Arbeit und hat all die Unbilden, die mit einer so monomanischen Tätigkeit wie der Erstellung einer derart ausgreifenden Arbeit verbunden sind, tapfer getragen und mir in mancher Phase des Zweifelns wieder aufgeholfen.

Zuguterletzt möchte ich der Max-Planck-Gesellschaft und ganz persönlich den Direktoren des Heidelberger Max-Planck-Institutes für das Zurverfügungstellen eines Druckkostenzuschusses danken, ohne den die Veröffentlichung dieser wahrlich nicht dünn geratenen Arbeit kaum möglich gewesen wäre. Ebenso danken möchte ich dem Verlag J.C.B. Mohr für die Aufnahme der Arbeit in seine Schriftenreihe „Jus publicum“.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Einleitung: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht .....	1

## Erster Teil

### Der Bundesstaat des Grundgesetzes – Verfassungsgeschichtliche Wurzeln und Entstehungsgeschichte

1. Kapitel: Der verfassungsgeschichtliche Hintergrund .....	17
1.1. Bundesstaatlichkeit und die deutsche Tradition dezentraler Organisation von Herrschaft .....	17
1.2. Staatsbildung als Konsolidierung von Territorialherrschaft .....	18
1.3. Der Deutsche Bund und der Kampf um die föderale Organisation des Reiches .....	23
2. Kapitel: Das Deutsche Reich und dessen Bundesverfassung .....	29
2.1. Die Konstruktionsprinzipien der Reichsverfassung von 1867/1871 .....	29
2.2. Fortentwicklung des Bundesstaates in der Verfassungspraxis .....	40
2.3. Der Streit der Verfassungsrechtslehre um die juristische Konstruktion des Bundesstaates .....	44
3. Kapitel: Die Weimarer Republik und die Zerstörung des Bundesstaates .....	53
3.1. Krieg und Revolution .....	53
3.2. Die Weimarer Reichsverfassung .....	56
3.3. Der Kampf um die „Reichsreform“ .....	66
3.4. Der Bundesstaat im Verfassungsrechtsdenken .....	74
3.5. Der ‚Preußenschlag‘ und das Ende der Bundesstaatlichkeit .....	87
4. Kapitel: Die Besetzung Deutschlands und die Wiedererrichtung des Bundesstaates .....	96
4.1. Neuordnungspläne der Besatzungsmächte .....	96
4.2. Wiedererrichtung der Länder .....	99
4.3. Haltung der Parteien zur künftigen Verfassungsstruktur .....	103

4.4. Von der Londoner Sechsmächte-Konferenz zum Parlamentarischen Rat ..	110
4.4.1. Die Londoner Sechsmächte-Konferenz .....	110
4.4.2. Die Frankfurter Dokumente .....	111
4.4.3. Die Reaktion der Ministerpräsidenten .....	112
4.4.4. Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent .....	114
4.5. Beratungen im Parlamentarischen Rat .....	116
4.5.1. Die Präambel .....	117
4.5.2. Die Frage der Länderneugliederung .....	119
4.5.3. Die Zuständigkeitsverteilung in der Gesetzgebung .....	121
4.5.4. Die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Verwaltung .....	126
4.5.5. Die Frage der Zweiten Kammer: Bundesrat oder Senat? .....	127
4.5.6. Die Finanzverwaltung .....	131
4.6. Das Ergebnis: Unzufriedenheit mit der neuen Bundesstaatsverfassung ....	138

### Zweiter Teil:

## Die Entwicklung zum ‚unitarischen Bundesstaat‘ – Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik

5. Kapitel: Die Aufnahme der neuen Bundesstaatsverfassung in der Staatsrechtslehre .....	143
5.1. Kontinuität und Wandel im Urteil der Zeitgenossen .....	143
5.2. Die Bewertung in der zeitgenössischen Staatsrechtslehre – Perspektive der Unitarier .....	145
5.3. Die Bewertung in der zeitgenössischen Staatsrechtslehre – Kritik der Fö- deralisten .....	153
6. Kapitel: Die Entwicklung des Bundesstaates in der Staatspraxis von Bund und Ländern .....	157
6.1. Der Kampf um die Rolle des Bundesrates .....	157
6.1.1. Erste Positionskämpfe zwischen Bundesregierung und Bundesrat ..	157
6.1.2. Die Frage der Zustimmungsbefähigung von Gesetzen .....	159
6.1.3. Die Rolle des Bundesrates in der Außenpolitik .....	162
6.2. Die Verwaltungskompetenz der Länder und die Frage der Koordination von Bundes- und Landesverwaltungen .....	166
6.2.1. Die Einwirkung des Bundes auf die Landesverwaltungen, insbeson- dere die Praxis der Fondsverwaltung .....	166
6.2.2. Die ‚Selbstkoordinierung der Länder‘ – Kultusministerkonferenz ..	169
6.2.3. Die ‚Selbstkoordinierung der Länder‘ – Polizeiwesen .....	171
6.3. Die weitere Ausgestaltung der Finanzverfassung .....	172
6.3.1. Die Zuständigkeitsverteilung in der Finanzverwaltung .....	172
6.3.2. Der Kampf um den Finanzausgleich .....	174
6.3.2.1. Die Ausgangslage: Art 106 und 107 GG .....	174
6.3.2.2. Der vorläufige Finanzausgleich 1950–1955 .....	177
6.3.2.3. Die Finanzreform von 1955 .....	181
6.4. Zwischenbilanz .....	184

7. Kapitel: Die Entwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Bundesstaatsprinzip .....	185
7.1. Die ersten großen Entscheidungen zum Bundesstaatsrecht .....	185
7.1.1. Das Verfahren über die Neugliederung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern – BVerfGE 1,14 .....	185
7.1.2. Das Normenkontrollverfahren gegen das Gesetz über den Finanzausgleich im Rechnungsjahr 1950 – BVerfGE 1,117 .....	193
7.1.3. Weitere wichtige Entscheidungen der Frühphase .....	198
7.2. Die Rechtsprechung zur ‚Bedürfnisklausel‘ und zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen .....	201
7.2.1. Die Entscheidung vom 30. April 1952 über das Gesetz zur Ordnung des Schornsteinfegerwesens – BVerfGE 1, 264 .....	201
7.2.2. Die Entscheidung vom 20. Mai 1952 zum Badischen und Bremischen Ladenschlußgesetz – BVerfGE 1, 283 .....	202
7.2.3. Die Entscheidung vom 22. April 1953 zum Gesetz über die Gewährung von Straffreiheit – BVerfGE 2, 213 .....	206
7.2.4. Das Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes – BVerfGE 3, 407 .....	207
7.2.5. Die Entscheidung vom 1. Dezember 1954 zum Nordrhein-Westfälischen Besoldungsgesetz – BVerfGE 4, 115 .....	209
7.3. Die Entfaltung der Bundestreue in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	213
7.3.1. Die ersten Entscheidungen zur Bundestreue .....	213
7.3.2. Die Folgeentscheidungen I – Konkordatsurteil von 1957 .....	217
7.3.3. Die Folgeentscheidungen II – Volksbefragungsurteil von 1958 .....	220
7.3.4. Die Folgeentscheidungen III – Fernsehurteil von 1961 .....	223
7.3.5. Die Folgeentscheidungen IV – Neugliederungs- bzw. Hessenurteil von 1961 .....	226
7.4. Ausblick und Bewertung .....	229
8. Kapitel: Der Bundesstaat in der Rechtslehre der Fünfziger und Sechziger Jahre – Streit um Bundesstaatstheorie, die Entfaltung der Bundestreue und die Rezeption der Integrationslehre .....	233
8.1. Der Streit um die richtige Bundesstaatstheorie .....	235
8.2. Die Entfaltung der Bundestreue .....	238
8.3. Die Rezeption der Integrationslehre – der Weg zum ‚unitarischen Bundesstaat‘ .....	249
9. Kapitel: Der Drang zur Einheit durch Planung und Verflechtung – Kooperativer Föderalismus, Finanzreform, Versuche der Verfassungsreform .....	259
9.1. Der Weg zum ‚kooperativen Föderalismus‘ .....	259
9.1.1. Die ‚Selbstkoordinierung‘ der Länder .....	260
9.1.2. Die Bedeutung des Bundesrates .....	264
9.1.3. Das Leitbild des ‚Kooperativen Föderalismus‘ .....	266

9.2. Der Ruf nach Verfassungsänderungen – die ‚Große Finanzreform‘ von 1969 und die anderen Verfassungsänderungen der Großen Koalition .....	272
9.2.1. Die Verfassungsänderungen bis 1964 .....	273
9.2.2. Das ‚Troeger-Gutachten‘ .....	274
9.2.3. Der Kampf um die Finanzreform .....	282
9.2.4. Das Finanzreformgesetz vom 12. 5. 1969 und die Begleitgesetze ....	286
9.2.5. Die ergänzenden Verfassungsänderungen der Jahre 1967–1972 .....	291
9.2.6. Die Debatte um die Gemeinschaftsaufgaben .....	292
9.3. Die Bemühungen um eine Verfassungsreform – Neugliederungsdebatten und Enquêtékommision Verfassungsreform .....	301
9.3.1. Die Rufe nach Neugliederung .....	301
9.3.2. Die Enquêtékommision Verfassungsreform .....	304
9.3.2.1. Mandat und Tätigkeit der Enquêtékommision Verfassungsreform .....	304
9.3.2.2. Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung .....	307
9.3.2.3. Finanzverfassung .....	309
9.3.2.4. Ausführung der Bundesgesetze und Bundesverwaltung ....	311
9.3.2.5. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen .....	311
9.3.2.6. Stellung des Bundesrates .....	314
9.3.2.7. Zusammenfassende Bewertung der Vorschläge der Enquêtékommision .....	316
10. Kapitel: Das Ende der Reformeuphorien und die Besinnung auf den Status quo – Politikverflechtungsfalle und die Renaissance des Föderalismus .....	318
10.1. Die Phase der Ernüchterung über die Möglichkeiten von Planung und Politikverflechtung .....	318
10.1.1. Die Reaktionen auf die Vorschläge der Enquêtékommision Verfassungsreform und das neue Paradigma der ‚Politikverflechtungsfalle‘ .....	318
10.1.2. Die Rolle des Bundesrates im Gefüge der Verflechtung .....	322
10.1.3. Die veränderte Bewertung des Bundesstaatssystems .....	326
10.2. Politikverflechtung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	329
10.2.1. Die Rechtsprechung zu den Kompetenzbestimmungen .....	330
10.2.1.1. Das Numerus clausus-Urteil und die Folgen .....	330
10.2.1.2. Das Urteil zum Vierten Rentenversicherungs-Änderungsgesetz und die Frage des Umfangs der Zustimmungsbefähigung von Gesetzen .....	336
10.2.1.3. Die Rechtsprechung zu Investitionshilfemaßnahmen nach Art. 104a Abs. 4 GG .....	338
10.2.1.4. Die Rechtsprechung zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen .....	340
10.2.1.5. Die Rechtsprechung zum Verhältnis von Finanzverfassung und (Sach-) Gesetzgebungskompetenzen – Sonderabgaben .....	342

10.2.1.6. Die Rechtsprechung zum Finanzausgleich .....	346
10.2.2. Die Renaissance der Bundestreue .....	352
10.2.2.1. Das Urteil zum Ersten Hessischen Besoldungsanpassungsgesetz .....	352
10.2.2.2. Die Zweite Coburg-Entscheidung .....	355
10.2.2.3. Die weitere Rechtsprechung zur Bundestreue .....	357
10.3. Bundesstaatsreform und Wiedervereinigung – Beratungen und Ergebnisse der ‚Gemeinsamen Verfassungskommission‘ .....	361
10.3.1. Vorgeschichte – Bundesstaat und Wiedervereinigung .....	361
10.3.2. Die Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission .....	363
10.3.3. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 .....	370

Dritter Teil

Deutsche Bundesstaatstheorie im Spiegel der Verfassungsrechtslehre

11. Kapitel: Konstruktive Grundlagen und Rechtsnatur des Bundesstaates .....	377
11.1. Bundesstaatspraxis und Bundesstaatstheorie – einige Überlegungen auf vergleichendem Hintergrund .....	377
11.2. Theoretische Konstruktion des Bundesstaates in der deutschen Staatsrechtslehre .....	381
11.3. Legitimation und Funktion des Bundesstaates .....	393
11.4. Die ‚Neugliederung des Bundesgebietes‘ und die Frage nach dem ‚Identitätskern‘ des Bundesstaatsprinzips .....	398
12. Kapitel: Gesetzgebung und Verwaltung im Bundesstaat des Grundgesetzes – das Modell des ‚Vollzugsföderalismus‘ .....	403
12.1. Das System der Zuständigkeitsverteilung – Struktur und Probleme .....	405
12.2. Probleme der Gesetzgebungskompetenzen I – Die ‚Bedürfnisklausel‘ des Art 72 Abs.2 GG und die Dominanz des Bundes im Bereich der Gesetzgebung .....	411
12.3. Probleme der Gesetzgebungskompetenzen II – Die Frage der Rahmengesetzgebung .....	423
12.4. Probleme der Verwaltungskompetenzen I – Die Rückwirkungen der ‚Normenflut‘ auf die ländereigene Verwaltung .....	426
12.4.1. Die Grundrechte als Medium der Unitarisierung .....	426
12.4.2. Die Intensivierung der gerichtlichen Kontrolldichte – Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe .....	429
12.5. Probleme der Verwaltungskompetenzen II – ‚Landeseigene Verwaltung‘ und Bundesauftragsverwaltung .....	441
12.6. Der Drang zur ‚Mischverwaltung‘ .....	451
12.7. Die Problematik der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen .....	456

13. Kapitel: ‚Politikverflechtung‘, Kooperation, Mitentscheidung – die Krise des ‚Beteiligungsföderalismus‘ .....	461
13.1. Die Folgeprobleme des auf Mitentscheidung und ‚Politikverflechtung‘ angelegten deutschen Bundesstaatsmodells .....	461
13.2. Die Rolle des Bundesrates im Bundesstaatsmodell des Grundgesetzes ....	465
13.2.1. Die Debatte um die Stellung des Bundesrates .....	466
13.2.2. Die Kompetenzen des Bundesrates .....	468
13.2.2.1. Die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen ....	469
13.2.2.2. Der Vermittlungsausschuß .....	471
13.2.2.3. Finanzgesetze und Bundesrat .....	473
13.3. Kooperation und Politikverflechtung .....	474
13.4. Die ‚Bundestreue‘ in der Bundesstaatsrechtslehre und – praxis unter dem Grundgesetz .....	480
13.5. Europäische Integration und die Krise des ‚Beteiligungsföderalismus‘ ....	486
13.5.1. Die Rahmenbedingungen – Europäische Gemeinschaft und Bun- desländer .....	489
13.5.2. Der Kampf der Länder um Beteiligung an den europäischen Ent- scheidungsprozessen .....	493
13.5.3. Der neue Art. 23 GG – Konsolidierung der Mitwirkung der Län- der über den Bundesrat .....	495
13.5.4. Die Bewertung des neuen Mitwirkungsverfahrens und die ergän- zenden Formen der Einflußnahme auf die Europapolitik .....	500
13.5.5. Die Kompetenzen der Länder im Prozeß der europäischen Inte- gration .....	507
 14. Kapitel: Die Finanzverfassung als Extremform der ‚Politikverflech- tung‘ .....	 507
14.1. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes als Ausprägung eines Konzep- tes des ‚Verbundföderalismus‘ .....	507
14.2. Länderfinanzausgleich als Dauerproblem der Finanzverfassung .....	515
14.3. Das Problem der Konnexität zwischen Ausgaben und Einnahmen .....	522
14.4. Die Bundesrepublik – ein Bundesstaat ohne finanzverfassungsrechtliche Grundlage? .....	528
 15. Kapitel: Die Rechtseinheit als Leitbild der deutschen Bundesstaats- lehre – kritische Überlegungen zum Topos der ‚Einheit- lichkeit der Lebensverhältnisse‘ .....	 532
15.1. Die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ – ein Verfassungsgebot? ....	532
15.2. Die Verdrängung der Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsdenken ....	542
15.3. Neubewertung der Subsidiarität I – Chaostheorie und Selbstorganisation komplexer Systeme .....	545
15.4. Neubewertung der Subsidiarität II – Autopoiesis und ‚Bounded Rationa- lity‘ .....	549

15.5. Neubewertung der Subsidiarität III – Hayeks Konzept der ‚spontanen Ordnungen‘ und die Ansätze der Neuen Institutionenökonomik .....	553
15.6. Bundesstaat als dynamisches Mehrebenensystem .....	559
<b>Schlußfolgerungen: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht .....</b>	<b>565</b>
Literaturverzeichnis .....	585
Sachregister .....	645



## Einleitung

# Integration und Subsidiarität im Deutschen Bundesstaatsrecht

Integration und Subsidiarität – das im Titel der Arbeit in den Vordergrund gestellte Begriffspaar weckt beim Leser unweigerlich Assoziationen an das Gemeinschaftsrecht. Beide Begriffe bezeichnen Schlüsselkonzepte des Rechts der europäischen Integration mit einem komplizierten (und umstrittenen) konzeptionellen Hintergrund. Beide Begriffe lassen sich gleichzeitig als moderne Ausprägungen des alten Triepel'schen Gegensatzpaares von ‚Unitarismus‘ und ‚Föderalismus‘ begreifen. ‚Integration‘ steht in dieser Perspektive für das Bemühen um immer weitere Vergemeinschaftung staatlicher Funktionen der in der Union zusammengeschlossenen Staaten, ‚Subsidiarität‘ dagegen für das Bestreben, die Organe der Gemeinschaft an gerade dieser fortschreitenden Zentralisierung der Aufgabenerfüllung zu hindern. Die Begriffe bezeichnen insoweit politische Gegenpole, die in einer dialektischen Spannung stehen. Entgehen kann kein Zusammenschluß von Staaten, Staatenverbund oder Bundesstaat dieser Spannung. Es ist vielmehr im Kern Aufgabe eines jeden Systems föderaler Organisation, diese Spannung fruchtbar in ein Institutionengefüge zu fassen und über eine entsprechende institutionelle Balance zur produktiven Kraft der steten Weiterentwicklung des staatlichen Gefüges umzuformen.

Die vorstehend beschriebene Grundspannung ist jedem Beobachter der Gemeinschaftsentwicklung vertraut. Nun ist die vorliegende Arbeit allerdings im Kern keine Schrift zum Gemeinschaftsrecht, sondern eine Untersuchung zum deutschen Verfassungsrecht. Die angedeutete Parallele zur gemeinschaftsrechtlichen Diskussion hat gleichwohl ihren guten Sinn. Auch das deutsche bundesstaatliche Gefüge bedarf einer steten Diskussion um die richtige Balancierung von Integration und Subsidiarität. Die von seiten vor allem der Länder vorgetragene Kritik an der voranschreitenden Zentralisierung der staatlichen Funktionen in Händen der Gemeinschaftsorgane könnte mit genau der gleichen Berechtigung auch gegenüber der verfassungsrechtlichen Entwicklung unter dem Grundgesetz vorgebracht werden. Ob das Grundgesetz die Aufgabe, die Spannung von Integrationstendenzen und Subsidiaritätsforderungen fruchtbar zu fassen, wirklich so viel besser löst als die rechtliche Grundordnung der Gemeinschaften, wäre erst noch zu überprüfen. Einen Beitrag zu dieser Überprüfung zu leisten, ist mit einer Aufgabe der vorliegenden Arbeit.

Doch das Begriffspaar ‚Integration‘ und ‚Subsidiarität‘ wurde noch aus einem ganz anderen Grund gewählt. Beides sind im Kern genuine Begriffe der deut-

schen Verfassungstheorie, die eine recht lange und komplizierte begriffsgeschichtliche Tradition hinter sich haben.<sup>1</sup> Beide Begriffe bezeichnen in der Geschichte der deutschen Staatsrechtsdogmatik und Verfassungstheorie Konzepte von großem geistigem Einfluß auf das bundesstaatsrechtliche Denken der deutschen Verfassungsrechtslehre.

Der Begriff der ‚Integration‘ verdankt seine Prominenz dabei der ‚Integrationslehre‘ von *Rudolf Smend* – ein wichtiger Neuanatz der Verfassungstheorie der Weimarer Republik, der nicht zuletzt aus der tiefgründigen Auseinandersetzung Smends mit den Problemen des deutschen Bundesstaatsrechts hervorgegangen ist. Daß die ‚Integrationslehre‘ die Verfassungsrechtswissenschaft der Bundesrepublik zutiefst beeinflußt hat, ist in jüngster Zeit überzeugend herausgearbeitet worden.<sup>2</sup>

Der Begriff der ‚Subsidiarität‘ stammt dagegen bekanntlich aus der katholischen Soziallehre und ist erst nach 1945 im Zuge der Renaissance katholischer Naturrechtslehren in die Staatsrechtsdogmatik eingedrungen. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik spielte das Konzept eine zentrale Rolle in der theoretischen Begründung betont föderalistischer Bundesstaatsrechtskonzeptionen, die sich in Reaktion auf den vorherrschend unitarischen Geist der Zeit zu formieren begannen.<sup>3</sup> In den späteren Jahren ist das Konzept dann zwar allgemein für untauglich zur Begründung staatsrechtlicher Theorieansätze erklärt worden.<sup>4</sup> Im theoriegeschichtlichen ‚Geschiebe‘ des großen Stroms staatsrechtlicher Debatten ist es aber im Untergrund doch immer weiter mitgeschleppt worden, um dann plötzlich in der Diskussion um die angemessene föderale Balance zwischen Europäischer Gemeinschaft und Mitgliedstaaten wieder nach oben gespült zu werden.

Das Beispiel des Subsidiaritätskonzeptes demonstriert anschaulich, daß es überaus wichtig ist, sich auch mit scheinbar überholten theoretischen Konzepten zu beschäftigen. Wie jede wissenschaftliche Disziplin, so führt auch die Rechtswissenschaft eine enorme Menge an teils von ihr verarbeiteten oder umgeformten, teils auch für überholt erklärten und scheinbar gestorbenen Theorieansät-

<sup>1</sup> Vgl. nur *R. Smend*, Stichwort ‚Integration‘, in: Evangelisches Staatslexikon, Bd. 1, 3. Aufl. 1987, Sp. 1354ff., sowie *M. Mols*, Stichwort ‚Integration‘, in: Staatslexikon, herausgeg. von der Görres-Gesellschaft, Bd. 3, 7. Aufl. 1987, Sp. 111ff., außerdem *A. Rauscher / A. Hollerbach*, Stichwort ‚Subsidiarität‘, ebda., Bd. 5, 7. Aufl. 1989, Sp. 386ff., sowie *O. von Nell-Breuning*, Stichwort ‚Subsidiaritätsprinzip‘, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, Bd. 7, 6. Aufl. 1962, Sp. 826ff. und *R. Herzog*, Stichwort ‚Subsidiarität‘, in: Evangelisches Staatslexikon, Bd. 2, 3. Aufl. 1987, Sp. 3563ff.

<sup>2</sup> Die vorliegende Untersuchung verdankt in dieser Frage viel der gründlichen Studie von *S. Koriath*, *Integration und Bundesstaat*. Ein Beitrag zur Staats- und Verfassungslehre Rudolf Smends, 1990, S. 228ff., insbes. 245ff., 280ff.

<sup>3</sup> Als ein Beispiel siehe *G. Schnorr*, Die Stellung der Ländervertretungen im System der deutschen Verfassungen seit 1815, AöR 76 (1950/51), 259, 280 (Subsidiaritätsprinzip als grundlegendes Konstruktionsprinzip einer jeden Bundesverfassung); vgl. insoweit auch eingehend *J. Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968, S. 224ff.

<sup>4</sup> Vgl. nur *P. Lerche*, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21 (1964), S. 66, 74ff.

zen mit sich, die untergründig doch weiter wirksam sind, da sie das theoretische Denken, ja die theoretische Wahrnehmung der gegenwärtigen Teilnehmer des fachwissenschaftlichen Diskurses geprägt haben. Viele Konzepte und Einzeldebatten sind nur mit einem Blick auf diese begriffs- und theoriegeschichtlichen Hintergründe zu verstehen, die weiter in den Vorgaben und Fragestellungen des laufenden Diskurses mitschwingen.

In ganz besonderem Maße gilt diese Problematik nun für das Bundesstaatsrecht. Praktisch alle Beiträge zu bundesstaatsrechtlichen Grundfragen betonen ganz generell die ‚Historizität‘ des jeweiligen Modells bundesstaatsrechtlicher Konstruktion, die „konkret-geschichtliche Individualität“ des vom Grundgesetz ‚verfaßten‘ Bundesstaates.<sup>5</sup> *Josef Isensee* hat recht treffend den Föderalismus ganz generell eine „radizierte Staatsidee“ genannt.<sup>6</sup> Der Bundesstaat des Grundgesetzes sei „Staatsform deutscher Herkunft und deutscher Prägung“. Er wurzele im politischen Boden Deutschlands und lasse sich von ihm nicht ablösen. Der Föderalismus, wie er im Grundgesetz staatsrechtliche Gestalt annehme, beanspruche deshalb nicht universale Geltung.<sup>7</sup> Er sei den rechtlichen und realen Gegebenheiten „vor Ort“ verhaftet, hänge von bestimmten räumlichen und politischen, historischen und kulturellen Voraussetzungen des einzelnen Landes ab. Wenn sich die Bundesrepublik Deutschland in Art. 20 Abs. 1 GG als „Bundesstaat“ definiere, so übernehme sie damit nicht das generelle Konzept der Allgemeinen Staatslehre, gleichsam als vorgefertigtes, konfektioniertes System. Der Bundesstaat sei vielmehr Unikat.<sup>8</sup> Er ist – mit anderen Worten – nur aus seiner Geschichte heraus zu verstehen.

Je länger man sich mit Fragen des Bundesstaatsrechts beschäftigt, desto bewußter wird einem, wie richtig diese Bemerkungen sind. Die ausgreifenden rechtsvergleichenden Untersuchungen (und die weitgehenden rechtsvergleichenden Ambitionen), mit denen der Autor dieser Studie die Fragestellung der Balance zwischen Integration und Subsidiarität zunächst anging, haben ihn im Kern genau dies gelehrt. Rechtsvergleichung hilft in einem derart stark durch nationale Traditionen der Verfassungsgeschichte und Verfassungstheorie geprägten Bereich wie dem Bundesstaatsrecht vor allem dabei, sich über die Eigenheiten des jeweiligen nationalen Bundesstaatsmodells klar zu werden. Die Verfassungsvergleichung liefert eine ‚Kontrastfolie‘, auf deren Hintergrund die Besonderheiten des jeweiligen Modells klarer zu erfassen sind als in der beschränkten Wahrnehmung ungebrochener Kontinuität, die den Selbstverständlichkeiten des eigenen Systems verhaftet bleibt. Rechtsvergleichende Befunde scheinen in der Endfassung der Arbeit daher auch nur an wenigen Stellen auf, in Stadien der Untersuchung, in denen

<sup>5</sup> So etwa *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, S. 96; *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 648; *F. Ossenbühl*, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, DVBl. 1989, 1230.

<sup>6</sup> *J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *J. Isensee / P. Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 98 Rdnr. 2.

<sup>7</sup> AaO., Rdnr. 2.

<sup>8</sup> AaO., Rdnrn. 3 und 5.

es wichtig ist, sich der Besonderheiten des jeweiligen Modells vergleichend zu vergewissern.<sup>9</sup>

Will man diese Besonderheiten aber in ihrer eigenen Logik verstehen, so bedarf es eines intensiven Blickes in die Verfassungsgeschichte (und in die verfassungsrechtliche Dogmengeschichte). Jedes Bundesstaatsmodell ist ein Produkt seiner Geschichte, das im Kern nur aus dieser Geschichte heraus verstehbar ist. Für den Bundesstaat des Grundgesetzes gilt diese Beobachtung nun auf eine besonders vertrackte Weise. Die deutsche Verfassungsgeschichte ist geprägt durch eine Reihe radikaler Brüche in der Entwicklungsgeschichte. Ein unmittelbarer Rückgriff auf ältere Schichten der Verfassungsentwicklung und Verfassungsrechtsdogmatik verbietet sich daher eigentlich. Doch die deutsche Verfassungsentwicklung ist zugleich – trotz aller vordergründigen Brüche – im Untergrund von einer tiefwurzelnden Kontinuität geprägt. Eine Untersuchung der Geschichte des deutschen Bundesstaatsrechts macht dies besonders deutlich: Jede neue Bundesstaatsverfassung ist eine bewußte Anknüpfung an die vorhergehenden Verfassungen, im Rückgriff auf die konstruktiven Grundprinzipien bundesstaatlicher Kompetenzteilung wie in der Verwendung des ganzen Arsenal an bundesstaatsrechtlichen Institutionen und Gestaltungsformen, die die früheren Verfassungen zur Verfügung stellen.<sup>10</sup> Zugleich aber ist jede neue Verfassung eine bewußte Antwort auf Probleme der alten Verfassung, transponiert damit die Fragestellungen der vorhergehenden Debatte in einen neuen Bezugsrahmen des verfassungsrechtlichen Diskurses, der aber zugleich die alte Debatte aufhebt und weiterführt.

Derartige Kontinuitäten lassen sich gerade auch über den Bruch der Jahre 1933 bis 1945 hinweg beobachten, waren doch die Mitglieder des Parlamentarischen Rates in ihrer überwältigenden Mehrheit altgediente Politiker und Ministerialbeamte der Weimarer Republik, deren gedanklichen Bezugsrahmen die verfassungsrechtlichen Konstruktionen und Problemstellungen der Weimarer Verfassung darstellten. Es ist faszinierend, auf dem Hintergrund der Weimarer Debatten die Protokolle der Beratungen des Parlamentarischen Rates zu lesen, die Wiederauflage der bundesstaatsrechtlichen Streitpunkte zwischen Reichsbürokratie und den in ihren Traditionen festgefügt bayerischen Ministerialbeamten zu verfolgen, aber auch die tiefgründige Prägung der wichtigsten Mitglieder des Parlamentarischen Rates in den gedanklichen Kategorien der Reichsreformdebatte der späten Zwanziger Jahre.

Daß angesichts dieser Kontinuitäten die Verfassungsrechtslehre relativ unkümmert an theoretische und verfassungsrechtsdogmatische Debatten und Stellungnahmen der vorausliegenden verfassungsgeschichtlichen Schichten anknüpft, darf insoweit kaum verwundern. Besonders anschaulich vorführen läßt

<sup>9</sup> Aufbauen kann die Arbeit hier auf den bahnbrechenden rechtsvergleichenden Untersuchungen von *M. Bothe*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, 1977, insbes. S. 46ff., 84ff., 128ff.

<sup>10</sup> Im Verständnis dieser Kontinuitäten ist der Verfasser den Forschungen von *Thomas Nipperdey* verpflichtet – siehe insbes. *T. Nipperdey*, Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: *T. Nipperdey*, Nachdenken über die deutsche Geschichte, 1986, S. 60ff.

sich diese nahezu ohne jedes historische Problembewußtsein erfolgende Anknüpfung an ältere Diskurse und Konzepte in der Entwicklung des Instituts der Bundestreue, auf die in der folgenden Untersuchung an mehreren Stellen näher eingegangen wird.<sup>11</sup>

Nun ist ein derartiges gedankliches Überspringen der verfassungsgeschichtlichen Brüche ohne vertiefte Reflektion der Schwierigkeiten einer Transformation historischer Konzepte in eine neue Verfassungsordnung nicht ohne Probleme. Verfassungsrechtslehre tendiert in diesen Bahnen allzuleicht dazu, Altvertrautes fortzusetzen, die Unterschiede und bewußten Umorientierungen einer neuen Verfassung zu glätten und hinwegzuinterpretieren. Die Untersuchung der Verfassungsrechtslehre der frühen Bundesrepublik wird diese Tendenz anschaulich vorführen, neigte eine starke Strömung in der bundesrepublikanischen Verfassungsrechtslehre doch von Anfang an dazu, die (zum Teil sicherlich von den Alliierten auch erzwungene) Grundentscheidung für ein die Autonomie der Länder betonendes Bundesstaatssystem unter Rückgriff auf die Weimarer Konzepte vom unitarischen Bundesstaat als einer Art ‚dezentralisierten Einheitsstaates‘ zu korrigieren. Das stete Bewußthalten – oder heute oft mehr: Wiederbewußtmachen – der Kontinuitäten, aber auch der immanenten Probleme allzu unreflektierten Rückgriffes auf scheinbare Kontinuitäten, wäre in dieser Perspektive eine wichtige Aufgabe der Staatsrechtslehre.

Doch an dieser Stelle stößt die Skizzierung des theoretischen Bezugsrahmens der Arbeit wiederum auf einen komplizierten theoretischen Diskurs mit zutiefst historischer Verwurzelung, eine Art historischen ‚Minenfeldes‘ geradezu. Das Plädoyer für einen dezidiert verfassungsgeschichtlichen, für einen ‚genetischen‘ Blickwinkel auf das Bundesstaatsrecht, sieht sich in den Bezügen deutscher Theoriedebatte schnell dem Vorwurf des ‚Historismus‘ ausgesetzt. In den herrschenden Kategorien des begrifflich-konstruktiven Staatsrechtspositivismus Laband’scher Prägung<sup>12</sup> ist ein derartiger Ansatz am Rande des ‚Unjuristischen‘, eher Politik- oder Geschichtswissenschaft als ein ernstzunehmender Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Dogmatik.

Diese Arbeit ist gleichwohl bewußt kein Versuch begrifflich-konstruktiver Erfassung des Bundesstaatsrechts. Dies hängt mit den bis heute nicht wirklich gelösten Problemen des Streites um die Angemessenheit des aus dem Zivilrecht in das Staatsrecht übertragenen Instrumentariums des begrifflichen Konstruktivismus zusammen. Die vorliegende Untersuchung stellt sich dabei gezielt auf den Boden der von *Otto von Gierke* schon vor gut hundert Jahren formulierten Kritik am staatsrechtlichen Positivismus Laband’scher Prägung: Die Herausarbeitung der Eigentümlichkeiten des juristischen Denkens im Staatsrecht und die damit bewirkte Schwerpunktverlagerung auf die klassisch juristische Methode der logi-

<sup>11</sup> Die Arbeit stützt sich insofern auf die grundlegenden Studien zur Entwicklung des Instituts der Bundestreue in der Habilitationsschrift von *H. Bauer*, *Die Bundestreue*, 1992.

<sup>12</sup> Vgl. zur Entwicklung dieses Paradigmas die tiefgründige Arbeit von *W. Pauly*, *Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus*, 1993, insbes. S. 171ff., 209ff.

sehen Ableitung von Begriffen aus Begriffen ist unbestreitbar das große Verdienst des Laband'schen Werks gewesen; die Überschätzung des Leistungsvermögens der formalen Logik aber ist zugleich die Achillesferse des ganzen Unternehmens.<sup>13</sup> Es ist dies eine Kritik, die bis heute dem Erbe des staatsrechtlichen Positivismus gegenüber ihre Berechtigung hat<sup>14</sup>, ja unter dem Grundgesetz mit der zunehmenden Orientierung der Staatsrechtswissenschaft an der notwendig stark begrifflich-deduktiv geprägten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eher noch an Aktualität gewonnen hat.<sup>15</sup>

Es ist – so kritisierte bereits *Gierke* – ein Trugschluß zu glauben, mit bloß logischen Begriffen lasse sich der „Totalgehalt des Rechts“ erfassen. Zu Recht glaube ja niemand mehr „an die Dogmen des Rationalismus, der in aprioristischer Weise aus irgend einer angeblich gemeingültigen Aussage der menschlichen Vernunft heraus ein Musterrecht logisch zu deduzieren und an ihm das positive Recht zu messen unternahm“. Wenn die Jurisprudenz auch in der Zwischenzeit „den gegebenen Stoff des positiven Rechts als geschichtliche Realität hinzunehmen und zu achten gelernt“ habe, so habe sie doch in der gedanklichen Ausgestaltung dieses Stoffes die rationalistischen Trugbilder keineswegs bezwungen und drohe gerade auf der vom Staatsrechtspositivismus Laband'scher Prägung eingeschlagenen Bahn sich von Neuem tief darin zu verstricken. Denn immer wieder verleite die einseitige Überschätzung der formalen Logik zur Behandlung der Rechtsbegriffe im Sinne logischer Kategorien. Immer wieder gerate es in Vergessenheit, daß die Rechtsbegriffe ganz im Gegenteil „lebendige geschichtliche Geistesgebilde“ seien, welche der Jurist zwar aus den ihnen immanenten Ideen heraus „verstehen, entfalten und formen, nicht aber nach einem von außen herangebrachten Schema deuten, zerreißen und umschaffen“ solle. Immer wieder falle die Jurisprudenz in die „dünnliche Überhebung des souveränen Verstandes zurück, der mit dem armseligen Apparate toter begrifflicher Rubriken das Leben meistern will, statt in dem unversieglischen Jungbrunnen des Lebens die alten Begriffe zu läutern und neue Begriffe zu schöpfen“.<sup>16</sup>

Diese Worte mögen für heutige Juristengenerationen etwas arg altmeisterlich klingen, auch zu sehr von Gedanken und Begriffen der organischen Rechtslehre durchwaltet sein; richtig sind sie nach Auffassung des Verfassers gleichwohl. Richtig und wichtig ist bis heute der Kernpunkt der *Gierke'schen* Kritik – das an sich notwendige und fruchtbare Streben „nach begrifflicher Ablösung der rechtlichen Seite des Staatslebens von dessen übrigem Gehalte“ werde in der Übertreibung des Laband'schen Formalismus verkehrt in den „unrichtigen Gedanken ei-

<sup>13</sup> *O. von Gierke*, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, Schmollers Jahrbuch 7 (1883), S. 1097, 1110ff.

<sup>14</sup> Zum Fortwirken des Gesetzespositivismus vgl. nur *F. Müller*, Juristische Methodik, 6. Aufl. 1995, S. 70ff.

<sup>15</sup> Siehe nur die kritischen Bemerkungen von *B. Schlink*, Die Entthronung der Staatsrechtswissenschaft durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, Der Staat 28 (1989), S. 161ff., außerdem *F. Müller* (Fn. 14), S. 34ff., 114ff.

<sup>16</sup> *O. von Gierke* (Fn. 13), S. 1111.

ner genetischen Isolierung des Rechts“. Nun könne zwar, so räumte *Gierke* ein, der größte Teil der juristischen Tagesarbeit bei einer Beschränkung des Gesichtsfeldes auf das Rechtsgebiet glatt verlaufen. Ein volles Verständnis aber für „das Wesen und den Gehalt der Rechtsinstitute, wie es doch da unentbehrlich ist, wo prinzipielle Fragen gelöst oder Grundbegriffe umgestaltet werden sollen“, lasse sich so nicht gewinnen. „Denn was wissenschaftlich begriffen werden soll, muß vor allem genetisch erklärt werden. Das Recht aber wird und wächst nicht aus sich heraus. Wohl ist es eine eigentümliche und nur sich selbst gleiche geistige Potenz, die erst in der Ausgestaltung ihrer Wirkungssphäre zu einem selbständigen Reiche ihre Kräfte voll entfaltet. Allein zugleich ist es eine einzelne soziale Funktion und bildet einen Teil des Gemeinlebens“. Darum sei das Werden des Rechts zugleich auf Schritt und Tritt durch das Werden der gesamten äußeren Lebensverhältnisse und inneren Anschauungen der Gesamtheit bedingt und bestimmt.<sup>17</sup>

Als geschichtliches Produkt kann Recht also nur aus seiner Geschichte begriffen werden. Die „juristische Methode“ muß daher zugleich durch und durch „historische Methode“ sein – und zwar nicht in der im Kern ungeschichtlichen Art und Weise, in der die Rechtsgeschichte nur als „das große Arsenal“ benutzt wird, „aus welchem sich Waffen mannigfacher Art holen lassen, um diese oder jene willkürlich ersonnene begriffliche Kombination zu verfechten“.<sup>18</sup> Vielmehr bedarf – und dies gilt bis heute in unverminderter Aktualität – jeder „dogmatische Neubau“, jede Grundsatzarbeit an den dogmatischen Fundamenten, der vertieften historischen Reflexion. Ohne den theoretischen Unterbau historischer und philosophischer Grundlagenarbeit wird Rechtswissenschaft – um es modern auszudrücken – allzuleicht völlig selbstreferenziell, droht Rechtswissenschaft sich „in ein Netz grundloser und in sich widerspruchsvoller Meinungen“ zu verstricken, „wie sie aus der am Schein klebenden und ihren Standpunkt nach Bedürfnis wechselnden naturalistischen Betrachtungsweise hervorsprießen“. Die philosophischen Axiome würden dann „nur mit ungleich willkürlicheren Annahmen vertauscht, welche dadurch, daß sie als angeblich selbstverständliche Aussagen des gesunden Menschenverstandes jedem Beweise und jeder Kontrolle entrückt werden, noch keinen objektiven wissenschaftlichen Wert erlangen“. Gerade vor diesen „höchst fragwürdigen Prämissen seiner logischen Schlußfolgerungen“ aber hat der Staatsrechtspositivismus Laband'scher Prägung immer haltgemacht in der kritischen Durchdringung des Stoffes.<sup>19</sup>

Die Folgen, vor denen *Gierke* zu Recht warnen wollte: Eine sehr breite Strömung in der modernen deutschen Rechtswissenschaft trieb (und treibt) einem positivistischen Formalismus zu, der „in sonderbarer Weise“ das alte Naturrecht wiederaufleben läßt. Gespensterhaft erstehe es „von den Toten, in aller seiner dürftigen Kahlheit, aber ohne seine einstige Größe. Oder sind es etwa nicht die überwunden geglaubten Schemen der naturrechtlichen Doktrin, die uns überall

---

<sup>17</sup> AaO., S. 1113.

<sup>18</sup> AaO., S. 1114f.

<sup>19</sup> AaO., S. 1120.

hinter der nach neuester Mode zurechtgestutzten Verlarvung entgegenblicken? Ist es nicht derselbe rationalistische Grundzug, dieselbe Leerheit der formalen Abstraktion, dieselbe versengende Dürre überwuchernder logischer Deduktion?<sup>20</sup>

Die Fundamentalkritik von *Otto von Gierke* wurde deshalb hier so ausführlich wiedergegeben, weil sie – wenn auch vielleicht in etwas altmodischem Gewande – die Kernpunkte der modernen rechtstheoretischen und methodenkritischen Einwände gegen einen zu unreflektierten positivistischen Ansatz in der Staatsrechtslehre im Kern bereits voll ausformuliert hat. Der Einwand ließe sich unschwer auch in den Begriffen der zeitgenössischen Methodenlehre formulieren, etwa in der Kategorie des ‚Vorverständnisses‘<sup>21</sup>. Angesichts der Pluralität der Rechtsfindungs- und vor allem Auslegungsmethoden muß nicht nur eine Methodenwahl getroffen werden<sup>22</sup>, die ihrerseits methodisch kaum steuerbar ist<sup>23</sup> und die, weil letztlich willkürlich zu treffen, zu unaufholbaren Gewißheitsverlusten im juristischen Denken führt<sup>24</sup>. Rechtsauslegung – bzw. richtiger: Konkretisierung des Rechts – muß zudem auch immer den „nicht-juristischen Elementen des im umfassenden Sinne ideologischen Vorverständnisses“ gegenüber auf der Hut sein, diese permanent kritischer Überprüfung unterziehen, wenn es ihr auch nie gelingen wird, diese abzuschütteln, angesichts der allgemeinen Vorurteilhaftigkeit allen Verstehens.<sup>25</sup> (Verfassungs-)Rechtliche Dogmatik, Theorie und Methodik müssen – in den Worten von *Friedrich Müller* ausgedrückt – „Mittel zur Verfügung stellen, die spezifisch juristischen Momente dieser Vorurteilhaftigkeit selbständig als norm- und sachbezogenes Vorverständnis der Rechtswelt zu begründen, sie verdeutlichend abzugrenzen, zu differenzieren und sie damit als strukturierten, kontrollierbaren und diskutierbaren Faktor in den Vorgang der Konkretisierung einzubringen.“<sup>26</sup> Das juristische Vorverständnis und der Versuch seiner rationalen Rechtfertigung, die in verfassungsrechtlicher Praxis eng mit der Wechselwirkung von Verfassungsrechtsdogmatik und Staats- und Verfassungstheorie zusammenhängen, sollte der Ort sein – noch einmal mit den Worten von *Friedrich Müller* – „einer aus der Praxis erwachsenden, einer nicht um ihrer selbst, sondern um der Rationalität und Richtigkeit der zu produzierenden Entscheidung willen anzustellenden Ideologiekritik“<sup>27</sup>.

Derartige – als Teil rechtswissenschaftlicher Arbeit verstandene – Ideologiekritik im Sinne des Versuches einer Strukturierung, Kontrolle und Diskussion des die juristische Arbeit leitenden Vorverständnisses tut nun im Bundesstaatsrecht besonders not. Angesichts des Fehlens einer allgemein als „richtig“ angesehenen

<sup>20</sup> AaO., S. 1191f.

<sup>21</sup> Siehe nur *J. Esser*, Vorverständnis und Methodenwahl, 1970, sowie als Fortentwicklung *F. Müller* (Fn. 14), S. 162ff.

<sup>22</sup> Vgl. nur *J. Esser* (Fn. 21), S. 121ff.

<sup>23</sup> Siehe insoweit nur *B. Schlink*, Bemerkungen zum Stand der Methodendiskussion in der Verfassungsrechtswissenschaft, *Der Staat* 19 (1980), S. 73, 93ff.

<sup>24</sup> So etwa *G. Haverkate*, Gewißheitsverluste im juristischen Denken, 1977, S. 156ff.

<sup>25</sup> *F. Müller* (Fn. 14), S. 162.

<sup>26</sup> AaO.

<sup>27</sup> AaO.

geschlossenen Bundesstaatstheorie<sup>28</sup> und der evidenten Problematik ‚pluralistischer Bundesstaatstheorien‘<sup>29</sup>, die angesichts ihrer Offenheit kaum zur rationalen Strukturierung der wechselnden Vorverständnisse geeignet sind<sup>30</sup>, bleibt die Bundesstaatsrechtslehre im Umgang mit ihrem theoretischen Vorverständnis auf sich selbst verwiesen. Der offene Diskurs über die nicht-juristischen Prämissen der rechtsdogmatischen Grundlagenarbeit aber ist in der deutschen Staatsrechtslehre eher selten; insoweit hat sich – wie von *Gierke* befürchtet – der juristische Formalismus der Laband-Schule tatsächlich durchgesetzt.

Der „naturalistische Fehlschluß“, die „am Schein klebende“ Abstützung auf angeblich selbstverständliche Aussagen des gesunden Menschenverstandes liegt unter diesen Bedingungen nahe, wenn dieser Rückgriff auf die ‚Intuition‘ auch allzuoft in die Irre geht. Eine rationale Kontrolle oder auch nur offene Diskussion der bundesstaatstheoretischen Grundannahmen, also des politisch-historischen Vorverständnisses der Verfassungsrechtslehre und -rechtsprechung, verstanden als Ausprägung der obwaltenden Bundesstaatsideologie, gibt es leider kaum. Hier versucht die vorliegende Arbeit einen Beitrag zu leisten, in der wissenschaftlichen Erfassung wie in der Kritik dieses Vorverständnisses. Daß dieses Vorverständnis zutiefst unitarisch geprägt ist, traditionell in der Mehrheit orientiert ist auf das Ideal der Rechtseinheit oder – in materialen Begriffen – auf das Leitprinzip der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, fällt dabei übrigens in einer vergleichenden Betrachtung unschwer auf.

Die wissenschaftliche Erfassung dieses Vorverständnisses kann nur genetisch erfolgen, im Blick auf die historischen Grundprägungen des deutschen Bundesstaatsdenkens. Ein Blick in die neuere historische Forschung gibt dabei interessante Aufschlüsse in die verfassungs- wie geistesgeschichtlichen Hintergründe der schon im späten 19. Jahrhundert so dezidiert unitarischen Haltungen der deutschen Staatsrechtslehre. Wie das erste Kapitel aufzuzeigen sucht, hatte schon ein Teil gerade der liberal und demokratisch denkenden Juristenschaft des mittleren 19. Jahrhunderts ein gebrochenes Verhältnis zu Konzepten föderalen Staatsaufbaus. Der Bismarck'sche Streich, mit der bundesstaatlichen Verfassung des Reiches – ohne die die Vereinigung nie zustande gekommen wäre – die monarchischen Exekutiven gegenüber Forderungen weitergehender Parlamentarisierung abzuschirmen, hat diese Vorbehalte im ‚demokratischen Lager‘ des deutschen Bürgertums nicht gerade abzubauen geholfen. Man wird sich in dieser Perspektive kaum verwundern können, daß – wie das zweite Kapitel nachzeichnet – gerade die liberalen Staatsrechtler des Reiches – wie *Albert Haenel* – betont unitarische Positionen in Fragen der Bundesstaatsrechtsdogmatik vertraten.

<sup>28</sup> Zum Fehlen einer allgemein anerkannten Bundesstaatstheorie vgl. nur *H. Bauer* (Fn. 11), S. 218ff., insbes. 227f.

<sup>29</sup> Zur Konzeption einer ‚pluralistischen Bundesstaatstheorie‘ siehe insbes. *P. Häberle*, Diskussionsbeitrag, in: *VVDStRL* 46 (1988), S. 148ff., sowie eingehender *ders.*, Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus, *Die Verwaltung* 24 (1991), S. 169, 183ff.

<sup>30</sup> Vgl. zur Problematik einer derartigen ‚offenen‘ Bundesstaatstheorie etwa *H. Bauer* (Fn. 11), S. 227f.

Mit dem Umsturz 1918/19 wurden genau die Strömungen politisch herrschend, die traditionell dem Bundesstaat am reserviertesten gegenüberstanden hatten. Die staatsrechtlichen Folgen sind Gegenstand des dritten Kapitels. Die ersten Entwürfe des bedeutenden linksliberalen Staatsrechtlers *Hugo Preuß*, die Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, aber auch die nachfolgende Verfassungspraxis waren geprägt durch ein stetes Bemühen, die nur widerwillig akzeptierten Reste eines traditionellen Föderalismus im Verfassungssystem der Republik zurückzudrängen, zugunsten des republikanischen Ideals eines ‚dezentralisierten Einheitsstaates‘. Einen letzten Höhepunkt erlebte der für die Weimarer Jahre so kennzeichnende Kampf um die Unitarisierung in der Reichsreformbewegung der späten Zwanziger Jahre. Die Reichsreform im Rahmen der Verfassung scheiterte; doch eine Ironie der Geschichte wollte es, daß in Form eines Staatsstreiches zunächst ihr Hauptbegehren – die Verschmelzung Preußens mit dem Reich – doch verwirklicht wurde, in ausdrücklicher Anknüpfung an die Reichsreformbestrebungen, bis die ganze Weimarer Verfassung einer ‚Reichsreform‘ ganz anderer Art zum Opfer fiel, in logischer Fortsetzung des mit dem ‚Preußenschlag‘ begonnenen Weges.

Nach der Katastrophe des ‚Dritten Reiches‘ knüpften Verfassungspolitik und Verfassungsrechtslehre unmittelbar an die Jahre der Weimarer Republik an, wie im vierten Kapitel dargestellt wird. Nicht nur die personelle Kontinuität, die sich insofern nach 1945 einstellte, sondern auch die theoretische und rechtsdogmatische (gewillkürte) Kontinuität zur Weimarer Verfassung sind frappierend. Bezeichnend sind die Wiederauflagen der Reichsreformdebatte wie der Kämpfe zwischen Reichsbürokratie und bayerischer Verwaltung, die der Parlamentarische Rat erlebte. Die vielfältige Anknüpfung an Weimar, die die Bundesstaatsverfassung des Grundgesetzes kennzeichnet, fällt bei näherer Betrachtung sofort auf. Wo das Grundgesetz bewußt föderalistischer gestaltet ist als die Weimarer Verfassung, ist dies kaum jemals ein Verdienst des Parlamentarischen Rates, sondern geht weitenteils auf Interventionen der alliierten Militärgouverneure zurück. Kennzeichnend ist in diesem Punkt insbesondere die Geschichte der grundgesetzlichen Finanzverfassung.

Der Umgang mit der neuen Verfassung, und insbesondere mit den betont föderalistischen Elementen der neuen Verfassung, fiel der Staatsrechtslehre, aber auch der politischen Praxis und der Verfassungsgerichtsbarkeit der jungen Bundesrepublik schwer, wie das fünfte, sechste und siebte Kapitel im Einzelnen untersuchen. Insbesondere die Teile der Bundesstaatsverfassung, die auf die Eingriffe der Besatzungsmächte zurückzuführen sind, stießen zunächst vielfach auf heftige Ablehnung. Die berühmte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur ‚Bedürfnisklausel‘ des Art. 72 Abs. 2 GG, aber auch die zur Finanzverfassung ergangene Rechtsprechung und vor allem die nachfolgende Praxis der Ausführungsgesetzgebung sind in diesem Kontext zu sehen.

Auch mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur Verfassungsgebung entspannte sich die Situation nicht wirklich. Die relativ kruden Angriffe direkt gegen das Bundesstaatssystem des Grundgesetzes verschwanden – die Versuche, bestimmte

## Sach- und Personenregister

(Personen wurden in das Register aufgenommen, soweit der Haupttext auf sie verweist)

- Adenauer, Konrad* 127ff., 133f., 157f., 170, 186  
Änderungsgesetze (Zustimmungsbedürftigkeit der) 470f.  
Agrarstruktur, Maßnahmen zur Verbesserung der 280, 283, 294  
Alliierte  
– Kriegspläne für Deutschland 96ff.  
– Einflußnahme auf Verfassungsgebung nach 1945 5, 10, 13, 110ff., 113f., 119, 125, 134ff., 145ff., 171, 172ff., 174ff., 195ff., 203f., 399, 411, 508  
*Altmeier, Peter* 183  
Amtshilfe 453  
*Anschütz, Gerhard* 75, 235f.  
*Apelt, Willibald* 71  
Arbeitszeitordnung von 1934, Fortgelten als Bundesrecht 202f.  
*Arnold, Karl* 157f., 183  
Atomrecht 358f., 446  
Ausbildungsförderung 283, 288, 343ff.  
Ausbildungsplatzförderungsgesetz (Entscheidung des BVerfG zum) 342ff.  
Ausschuß der Regionen 498  
Auswärtige Gewalt 37, 60, 198f., 220, 243, 271f., 390, 487, 500  
Autopoietische Systeme 549ff.
- Baden-Württemberg, Bildung des Landes 1951 186ff., 399f., 575  
Baurecht, Verteilung der Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des B. 207ff., 329  
Baurechtsgutachten des BVerfG von 1954 207ff.  
*Bayer, Hermann-Wilfried* 240, 245f.  
Bayern  
– Haltung zum Bundesstaat in der Weimarer Republik 58, 66, 68f.  
– Verfassungspolitische Initiativen 1946–1948 104, 120f.
- Einflußnahme auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates 118, 124, 127ff., 133f.  
– Haltung zum Grundgesetz 138f.  
Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG 12, 63f., 125f., 147f., 189f., 201ff., 231, 306, 312f., 316, 354, 362, 365ff., 406ff., 411ff., 535f., 538ff., 576ff., 579  
Beihilfenkontrolle (durch die EG-Kommission) 504  
*Benda, Ernst* 302  
Besatzungspolitik nach 1945 96ff., 113f.  
– der Vereinigten Staaten 97  
– Großbritanniens 97  
– Frankreichs 97f.  
– der Sowjetunion 98  
Besoldungsrecht als bundesstaatlicher Streitpunkt 210ff., 213, 288f., 292, 352ff., 570f.  
Beteiligungsföderalismus (Konzept des) 12, 379, 464, 469, 473f., 489ff.  
Beteiligungsverfahren in EG-Angelegenheiten 493ff.  
Betriebswirtschaftliche Organisationslehre 552, 556f.  
Beurteilungsspielräume der Verwaltung 432ff., 438f., 504f.  
Bildungsplanung, gemeinsame Kommission für 295  
*Bilfinger, Karl* 84, 91, 240  
*Binder, Paul* 131  
*Bismarck, Otto von* 9, 17, 27f., 29ff., 50, 508f.  
Bizonenverwaltung 98f.  
*Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 327f.  
*Bornhak, Conrad* 50f.  
'Bounded Rationality' (Konzept der) 552f., 557  
*Braun, Otto* 65, 69f., 71, 89ff.  
*Brecht, Arnold* 73  
*Brentano, Heinrich von* 108f.  
Bürokratische Großorganisationen

- Theorie der 552f., 556f.
- Zerlegung in dezentrale Teilsysteme 552
- Bundesaufsicht
  - allgemein 38f., 57, 60f., 126, 149ff., 154, 238f., 241, 261, 433, 442f., 569
  - abhängige 39, 433, 442f.
  - selbständige 39
- Bundesexekution bzw. Bundeszwang 39, 67, 89f., 91f., 95, 446
- Bundesfernstraßen (Bau von) 451
- Bundeskanzler, Stellung unter der Reichsverfassung 1867/71 39, 41
- Bundesoberbehörden 311, 369
- Bundesrat
  - Bedeutung für die Länder als Organ der Beteiligung an der Bundespolitik 13, 110, 124, 144, 152, 170, 184, 254ff., 300, 314f., 412, 462ff., 467ff., 520f.
  - Herkunft der Institution aus der Reichsverfassung 1867/71 37f.
  - Geschichte der Institution 30ff., 41f., 53, 57, 62f., 109, 115, 124, 322ff., 362ff., 465f.
  - als Konfliktpunkt im Parlamentarischen Rat 110, 115, 123f., 127ff., 134ff., 138, 465
  - Mitwirkung an der Gesetzgebung 152, 300, 322ff., 336ff., 368, 511f.
  - Stellung im Verfassungsgefüge 144, 152, 157ff., 255ff., 263ff., 268, 300, 314f., 316, 322ff., 396f., 419, 449, 465ff.
  - Unterrichtung und Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft 486, 490ff.
  - Zuständigkeiten im Bereich der Außenpolitik 158, 162ff., 486ff., 500
- Bundesstaat
  - Begriff 48ff., 78ff.
  - Geschichte des B. 23ff., 29ff.,
  - Historizität des jeweiligen Bundesstaatsmodells 3f.
  - Kritik am B. 67ff., 148ff.
  - Kontinuitäten des deutschen Bundesstaatsrechts 4f., 10, 239f., 246f., 412, 481f., 508f.
  - labiler B. 56, 389, 400, 405, 575
  - Legitimation des B. 83f., 252ff., 328, 393ff.
  - sozialer B. 308
  - theoretische Konstruktion 146ff., 153f., 189ff., 228f., 236ff., 381ff., 404, 463ff.
  - unitarischer B. 5, 11, 56, 234, 252ff., 259f., 277, 327f., 397, 413, 428, 454, 465, 467, 471ff., 474, 507ff., 534, 536, 538, 574
- Bundesstaatliche Gliederung, Garantie der 302
- Bundesstaatsprinzip 185, 189ff., 194ff., 214ff., 298f., 329ff., 340ff., 346ff., 352ff., 480f., 568ff., 574, 582
- Bundesstaatstheorie
  - Bedeutung der genetischen Perspektive 5ff.
  - Bedeutung für das Vorverständnis des Rechtsanwenders 8ff., 185, 252, 259, 269, 281, 326ff., 388, 404f., 462ff., 483ff., 542f., 572ff., 576, 579f.
  - Entwicklung 44ff., 78ff., 83ff., 228f., 233ff., 252ff., 259f., 277f., 290, 326ff., 388, 543ff., 565ff.
- Bundestag (Stellung im Verfassungssystem) 505
- Bundestreue 5, 11, 50ff., 74ff., 84ff., 90ff., 213ff., 229, 231f., 238ff., 334f., 348ff., 352ff., 445f., 480ff., 518f., 542, 571
- Bundesverfassungsgericht
  - Rechtsprechung zum Bundesstaatsprinzip 185, 189ff., 194ff., 214ff., 298f., 329ff., 340ff., 346ff., 352ff., 387ff., 401, 445ff., 470f., 480f., 521f.
  - Rolle bei der Ausformung des gegenwärtigen Bundesstaatsmodells 6, 543f.s
- Bundesverwaltungsgericht
  - Rechtsprechung zu Fragen der Bundesstaatlichkeit 269ff., 334
  - Rechtsprechung zur Stellung des Bundesrates 325
- Bund-Länder-Gremien 458
- Bund-Länder-Streitverfahren vor dem BVerfG 217f.
- Chancengleichheit, Gebot der Herstellung von 328
- Chaostheorie 545ff.
- Christdemokratische Parteien
  - Gründung von CDU und CSU nach 1945 107
  - Haltung zum Bundesstaat 107ff., 120f., 276, 282, 285
  - Einfluß in den Beratungen des Parlamentarischen Rates, 120f., 123ff., 127ff., 131ff., 139
- „Clausula rebus sic stantibus“ (Anwendung der Grundsätze im Zwischenländerrecht) 355ff.
- Clay, Lucius D. 101, 103
- Coase, Ronald 556f.
- Coburg-Entscheidungen (des BVerfG) 355ff.

- Dampfkesselentscheidung 200, 429f.  
*Dehler, Thomas* 158  
 Demokratieprinzip und Bundesstaat 188f., 191, 193, 215, 396ff., 456, 473, 537, 569f., 582  
 Deutscher Bund 23ff.  
 – Verfassung 23ff.  
 – Reformbestrebungen nach 1849 27f.  
 dezentralisierter Einheitsstaat  
 – Konzept im Gefolge des französischen Vorbildes 25  
 – als Leitbild des deutschen Bundesstaatsdenkens 10, 57, 67ff., 73, 87, 105, 139, 148, 153, 191, 256, 290, 301, 315, 353, 398, 410, 454, 462, 509, 542, 554, 568, 582  
 Dietramszeller Notverordnung von 1931 88  
 Diktaturgewalt des Reichspräsidenten nach Art. 48 WRV 88ff., 92f.  
 Donauversinkungs-Fall (Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 18. 6. 1927) 77  
 Dotationen (des Bundes an die Länder) 66, 168f.  
 Dreigliedrigkeitslehre 79f., 153ff., 228, 236ff., 252, 385ff., 573  
 dynamisches System, Bundesstaat als 81  
  
*Eberhard, Fritz* 118  
*Ehard, Hans* 124, 128ff., 133, 135, 157, 163  
*Ehmke, Horst* 245, 250  
 „Eigenbereich“ der Länder 124, 212, 253f., 260f., 263, 288f., 389, 436f., 478f., 513, 523f., 528, 569, 580, 582  
 Eingliederungsvertrag (siehe auch ‚Untergang eines Landes‘) 355  
 Einheitliche Europäische Akte 488f., 491f.  
 Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse  
 – als verfassungsrechtliches Leitkonzept 11, 182, 210, 253, 263, 277f., 284, 287f., 290, 301, 311, 313, 316, 319, 327f., 366, 380, 413, 416ff., 456f., 469, 518, 520, 532ff., 570f., 577  
 – Frage nach dem normativen Stellenwert 539ff.  
 – Kritik am Konzept 300, 319, 539, 567ff.  
 Einheitsstaat  
 – als Ideal der deutschen Republikaner 25, 40, 54f., 394  
 – Bundesrepublik als verkappter E. 300f.  
 Einigungsvertrag 529  
 Einkommens- und Körperschaftssteuer (Verteilung auf Bund und Länder) 65, 116, 131ff., 137, 174ff., 179ff., 181ff., 275, 279, 285, 310, 347ff., 509f., 514, 516  
 Einkommensteuererlegung 348, 516ff.  
 Einspruchsgesetze 468  
 Einwohnerwertung und Einwohnerveredlung 351, 519  
 Ellwanger Kreis 109f.  
 Enquetekommission Verfassungsreform 11, 304ff., 323, 361, 416, 418, 424f.  
 Entscheidungsautonomie der Länder (als Wesensmerkmal des Bundesstaates) 319f.  
 Entscheidungsprozesse in Organisationsverbänden  
 – Theorie der 548ff., 577  
 – Dezentralisierung der 548f., 552f.  
 Entstehungsgeschichte als Auslegungskriterium bei der Konkretisierung der Kompetenztitel 208f., 230, 340f., 414  
 Ergänzungszuweisungen des Bundes 346ff., 349ff., 521f., 526  
*Erichsen, Hans-Uwe* 524  
 Ermächtigungsgesetz vom 24. 3. 1933 95  
 Ermessen der Verwaltung 167f., 430ff., 434f., 438ff., 441f., 504, 580  
*Ernst, Werner* 302  
 Erster Weltkrieg  
 – Einfluß auf die Entwicklung des Bundesstaates 53ff.  
 – Kriegswirtschaft und Bundesstaat 53f.  
 Erzberger'sche Finanzreform 64, 509  
 Europäische Gemeinschaft  
 – und Bundesstaat 13, 360f., 364, 486ff., 502ff., 581f.  
 – und Bundesländer 486ff.  
 Europäisches Gemeinschaftsrecht  
 – Streit um die Durchführungskompetenz 486ff.  
 – Durchführung durch die Länder 310f., 487ff.  
 Europakammer des Bundesrates 494ff.  
 EUZBLG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union) 493ff.  
 EVG-Vertrag 165  
 Externalitäten 577, 579  
  
 Fernmeldewesen, Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung des 223f.  
 Fernsehurteil von 1961 223ff., 232, 244f., 352, 387f.  
 Feuerwehrabgabe (Entscheidung des BVerfG zur) 345  
 Filmbewertungsstelle Wiesbaden 270  
 Finanzausgleich  
 – allgemein 65, 70, 116, 130, 137f., 152, 172,

- 174ff., 193ff., 274f., 279, 285ff., 295, 310, 346ff., 357f., 458, 515ff., 528ff., 581
- Entscheidung des BVerfG von 1986 346ff., 357f., 518f.
  - Entscheidung des BVerfG von 1992 350ff., 519
- Finanzhilfen des Bundes 298f., 338ff., 453, 456ff.
- Finanzkraft (gem. Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG) und Finanzkraftausgleich 349, 517ff.
- Finanzreform von 1955 181ff., 274
- Finanzreform von 1969 13, 282ff., 286ff., 289, 447, 457, 527
- Finanztransfers im Gefolge der Vereinigung 365
- Finanzverfassung
- allgemein 13, 43f., 60f., 64ff., 110, 116, 129, 131ff., 135f., 138f., 155, 172ff., 194ff., 274ff., 291, 295ff., 309ff., 342ff., 369, 459, 464, 473f., 507ff., 528ff., 569, 580ff.
  - Kompetenzen zur Steuergesetzgebung 64, 116, 130, 131ff., 136ff., 309f., 342ff., 510f.
  - Verteilung des Steueraufkommens 132, 137, 174f., 179ff., 279, 284ff., 310, 344f., 347ff., 509f., 514, 516ff., 522ff.
  - eigene Steuern der Länder 43, 131ff., 310, 344
- Finanzverwaltung 61, 132f., 134f., 137, 145, 155, 172ff., 197, 446, 453, 509f.
- Finanzverwaltungsgesetz 173f.
- Fischer-Menshausen, Herbert* 175f., 184
- Fleiner-Gerster, Thomas* 378f.
- Föderales Konsolidierungsprogramm 530
- Fonds „Deutsche Einheit“ 529
- Fondsverwaltung 66, 166ff., 261, 268, 275f., 277, 295, 297ff., 339f., 453f., 525, 530
- Forschungsförderung 279f.
- Franckenstein'sche Klausel 43
- Frankfurter Dokumente 111 ff.
- „Free Rider“ (Problem des) 556f., 577
- Funktionelle Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit 248, 407, 483f., 525, 580
- Geiger, Willy* 232, 244f., 248f., 337, 387
- Geiler, Karl* 101
- Geldleistungsgesetze (als Problempunkt der Finanzverfassung) 310, 316, 523f., 526f.
- Gemeinsame Verfassungskommission 364ff., 407, 417, 419, 421, 424f.
- Gemeinschaftsaufgaben 267, 272f., 279f., 282ff., 286ff., 292ff., 297, 299f., 305ff., 308f., 320f., 326, 414f., 453, 456ff., 526
- Gemeinschaftseinrichtungen der Länder 263, 269f., 476ff.
- Generalvertrag 165
- Gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit 553
- Gesetzgebung
- steigende Intensität der 167f., 404f.
  - Gesetzesflut 404f., 408f., 430f.
  - „Gesetzgeberisches Ermessen“ 191, 196ff., 202ff., 206f., 240f., 365, 413ff.
- Gesetzgebungskompetenzen
- allgemeines System der Verteilung 36, 59f., 109f., 111, 121ff., 150, 154, 189, 201ff., 206ff., 213, 218, 223ff., 238, 260, 269f., 273f., 288f., 311ff., 328, 340ff., 362, 364ff., 370f., 406ff., 412, 418ff., 505, 579
  - ausschließliche Bundeskompetenz 60, 122f., 200, 511
  - konkurrierende Gesetzgebung 60, 122ff., 189f., 200, 201ff., 206f., 231, 260, 273f., 288, 292, 306, 312f., 365ff., 406ff., 414ff., 420ff., 511
  - Grundsatz- bzw. Rahmengesetzgebung 60, 122, 124, 206, 210ff., 231, 260, 288, 311f., 362, 368, 407f., 423ff.
  - Kompetenzkataloge, Auslegung der 206ff., 223f., 230f.
  - kraft Sachzusammenhangs 209, 414
  - aus der „Natur der Sache“ 209, 224, 414
- Gewaltenteilungsgrundsatz und Bundesstaat 153, 255ff., 259, 264, 277, 396ff., 405f., 418, 458, 467f., 553, 571
- Gierke, Otto von* 5ff., 49f., 56, 80, 236, 385ff.
- Gleichbehandlungsgebot, föderatives 350ff., 522
- Gleichheitssatz und Bundesstaat 143, 311, 330ff., 427f., 515, 540f., 570f.
- Gleichschaltungsgesetze vom 31.3. und 7.4. 1933 95
- Glum, Friedrich* 104
- Gondelbahn-Entscheidung 342
- Grundgesetz
- Präambel 117ff.
  - Neugliederungsartikel 119ff., 226ff., 301ff.
  - Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen 121ff., 238, 260, 270, 273f., 288, 340ff.
  - Vollzug der Bundesgesetze 126f., 200, 255
- Grundrechte (als Medium der Unitarisierung im Bundesstaat) 327, 330ff., 335, 426ff.
- Grundvertrags-Urteil 356
- Haenel, Albert* 9, 45, 54
- Handwerksrecht 421

- „Hausgut der Länder“ (unentziehbares) 353f., 389f., 410, 414, 523, 568f., 571
- Haushaltsentwicklung im Bundesstaat 43f.
- Haushaltsnotlagen einzelner Länder 351f.
- Haverkate, Görg* 383
- Hayek, Friedrich August von* 554ff.
- Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation 18ff.
- Rolle der Reichsstände 19f.
  - zentrale Institutionen 19ff.
- Heinsen, Ernst* 283
- Heller, Hermann* 59, 78, 79f., 92, 251
- Herrenchiemseer Verfassungskonvent 114ff., 117f., 119f., 121f., 123, 126, 130f., 508
- Herzog, Roman* 408, 430, 466
- Hesse, Konrad* 11, 234, 246ff., 249ff., 259f., 263ff., 300, 395ff., 467, 469ff., 536ff., 542f.
- Hessen, Gründung des Landes 100
- „Hessenurteil“ von 1961 238, 226ff., 249, 388
- Hettlage, Karl Maria* 534f.
- Heuß, Theodor* 106, 120
- Hilfeleistungspflicht (der finanzstarken für die finanzschwachen Länder) 348
- Hochschulpolitik und Hochschulbau 268, 279f., 283, 294, 367, 421, 424, 459, 476, 503
- Hoegner, Wilhelm* 101, 104
- Höpker Aschoff, Hermann* 71, 106, 131ff., 173, 176, 178, 186, 194f., 201, 610
- Homogenität, Erfordernis der (aus Sicht der Bundesstaatstheorie) 81, 541f.
- Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG 189, 391f.
- Hüttl, Adolf* 281
- Hugenberg, Alfred* 71
- „Identitätskern“ der Verfassung
- Verbürgung des Art. 79 Abs. 3 GG als Garantie der Bundesstaatlichkeit 191, 302, 353, 389, 401, 407
  - Wesensgehalt des Bundesstaatsprinzips 191, 309, 312, 353f., 404f., 407ff., 410, 455f., 456f., 462f., 497f., 507f., 523, 541, 568ff., 579f., 582
- Informationsökonomischer Ansatz 552ff.
- Informationsverarbeitung, Bundesstaat als System der 320
- Informationsverarbeitungskapazität sozialer Großorganisationen (Probleme der) 551ff., 555f.
- Institutionalismus (in der ökonomischen Theorie) 555ff., 577
- Integration 1ff., 465, 484, 486, 536f., 553ff., 565, 567f., 572, 576f.
- Integrationslehre (s. auch *Smend, Rudolf*) 2, 81ff., 244, 249ff., 538, 542f.
- Investitionshilfeabgabe (Entscheidung des BVerfG zur) 345
- Investitionshilfen 287, 295, 297, 300, 307ff., 316, 320f., 326, 338ff., 526
- Isensee, Josef* 3, 370, 544
- Jan, Heinrich von* 91
- Jerusalem, Franz W.* 143
- Justiziabilität
- der Bedürfnisklausel 147, 201f., 206f., 313, 366, 413ff., 417
  - der Bundestreue 247f., 482ff.
  - der Finanzverfassung 525f.
- Kaiser
- Stellung im Alten Reich 18f.
  - Stellung unter der Reichsverfassung von 1867/71 32ff., 41
- Kalkar-Entscheidung (des BVerfG) 358f., 445
- „Kehler Hafen“-Urteil von 1952 198f.
- Kelsen, Hans* 79f., 85f., 236, 385ff.
- Kisker, Gunter* 428
- Klein, Friedrich* 236
- Koch-Weser, Erich* 71
- Koellreutter, Otto* 87
- Köttgen, Arnold* 12, 167f., 272, 281, 431f., 536
- Kommunalrecht (Gesetzgebungszuständigkeit) 426
- Kompetenzkompensation, Gedanke der 12f., 84, 265, 462ff., 490ff., 497, 511f.
- Kompetenz-Kompetenz 33, 47, 54, 147, 228f., 236, 379, 390ff.
- Kompetenzverteilung im Bundesstaat
- Trennung zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen 34ff., 121f., 126, 143, 314, 405, 412, 580
  - Gesetzgebungskompetenzen 36, 59f., 67, 109f., 111, 121ff., 138, 150, 153, 306, 311ff., 340ff., 365ff., 370f., 406ff., 412ff., 580
  - Verwaltungskompetenzen 36f., 109, 123f., 126ff., 138, 150, 153, 311, 406, 412, 426ff., 441ff., 580
- Komplexität bzw. komplexe Systeme 545ff.
- Konjunkturpolitik 280
- Konkordanzsystem (Tendenzen zum) 321f., 326, 512
- Konkordate, Kompetenz zum Abschluß von 220

- Konkordatsurteil von 1957 217ff.  
 Konnexitätsprinzip 274, 279, 287, 296, 310, 523ff., 581  
 Konstitutionalismus des frühen 19. Jhdts. 25f.  
 Kontinuitäten des deutschen Bundesstaatsdenkens 4f., 10, 143ff., 239f., 246f., 481f., 508ff., 565  
 Kontrolldichte, Intensivierung der gerichtlichen 12, 261f., 312, 404, 410, 432ff., 440  
 Kooperativer Föderalismus 11, 68, 215, 266ff., 276, 278f., 280f., 287, 289f., 292ff., 300, 338, 352, 443, 450, 452ff., 457, 465, 475f., 525, 538f.  
 Kostentragungsquote (bei Geldleistungsgesetzen) 310, 316  
 Koordination in dezentralisierten Entscheidungssystemen 554f., 558f.  
 Krankenhausfinanzierung 297, 459  
*Kubel, Alfred* 284  
*Külz, Wilhelm* 71  
 Kulturhoheit der Länder und Kulturpolitik 166, 170, 223f., 253, 390, 426, 475f., 502ff., 530  
 Kultusministerkonferenz 169ff., 262f., 415, 475f., 498
- Laband, Paul* 5ff., 44ff., 50  
 Länder  
 – historische Wurzeln 17ff.  
 – kollektive Identität der Länder 17f., 252f., 326f., 575ff.  
 – Reorganisation nach 1945 99ff.  
 – Verfassungsgebung nach 1945 102ff.  
 – als Träger dezentralisierter Bundesgewalt 148, 327, 384f.  
 – als Träger eigener, unabhäleiteter Staatsgewalt 153f., 188ff., 193, 327, 348, 380, 392f., 478, 523, 580  
 – „Staatsqualität“ der Länder 150, 188, 212, 218f., 225, 256, 269, 282, 312, 314, 326f., 347ff., 348, 353, 380, 384f., 389f., 401f., 407, 410, 462ff., 489, 518, 568f.  
 – Teilnahme an den auswärtigen Beziehungen 198f., 271f., 500  
 – Recht auf Anhörung in Angelegenheiten der Europäischen Union 490ff.  
 – gemeinsame Organe der L. 263, 269f.  
 Länderkonferenz  
 – als Forum der Reichsreformdebatte 72  
 – Arbeit des Verfassungsausschusses 72ff.  
 Länderrat (der amerikanischen Besatzungszone) 101, 104
- Ländervertreter  
 – Länderbüros in Brüssel 492, 496ff.  
 – Mitwirkung in Komitees 492  
 – im EG-Ministerrat 498  
 Landesbeamtenrecht als Vorbehaltsmaterie der Länder 212  
 Landesherrschaft, als Kern der Staatsbildung in Deutschland 19ff.  
 Landesregierungen (als dominante Akteure der Landespolitik) 462ff., 494ff.  
 Landesvolk 188f., 193, 384, 391f., 396, 575  
 Landtage, Bedeutungsverluste der 254, 263, 297, 312, 315, 324, 464, 477f., 505, 527  
 Legitimation der Staatsgewalt 382ff.  
*Lebr, Robert* 128  
 Leistungsschwäche (eines Landes gem. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG) 349  
*Lerche, Peter* 478, 544  
*Leuschner, Wilhelm* 71  
 Liberalismus  
 – und Bundesstaat 40, 54f., 58, 71  
 – Haltung der FDP in den Verfassungsberatungen nach 1945 106f., 120, 124ff., 131, 136, 139  
 – Haltung der FDP zum Bundesstaat 275f., 282, 323  
 Lindauer Abkommen 271f., 360, 491  
 Lippe, ehemal. Freistaat  
 – Aufgehen in Nordrhein-Westfalen 1947 199  
 – „Lippe’scher Schulstreit“ 199  
*Löwenstein, Karl* 153  
 Lokalverwaltungen, Wiederaufbau nach 1945 99ff.  
 Londoner Sechsmächte-Konferenz 110ff.  
*Lubmann, Niklas* 550  
*Luther, Hans* 71
- Maastricht-Vertrag 493f.  
 Machtergreifung (der Nationalsozialisten) 87, 94f.  
*Maier, Reinhold* 101, 106  
*Mangoldt, Hermann von* 118, 120, 242f.  
 Markt  
 – als grundlegendes Paradigma der Wirtschaftstheorie 548f.  
 – als Prototyp der spontanen Ordnung  
*Marx, Wilhelm* 71  
 Matrikularbeiträge der Länder 43  
*Maunz, Theodor* 383, 386, 393  
*Mayer, Otto* 49f.  
 Medienpolitik 476

- Mehrebenensystem (Bundesstaat als) 465, 559ff.
- Menzel, Walter* 129
- „Meritorische Güter“ 576
- Methodik
- im Bundesstaatsrecht 3ff.
  - Methodendebatte im Staatsrecht 6ff.
- Meyers, Franz* 234
- Ministerkonferenzen 262
- Ministerpräsidenten der Länder (Rolle bei der Verfassungsgebung nach 1945) 111ff., 114ff.
- Ministerpräsidentenkonferenz 68, 415
- Ministerrat (Verhandlungsführung durch Ländervertreter) 498
- Mischfinanzierungen 13, 169, 275, 293, 295ff., 308, 316f., 338ff. 459
- Mischverwaltung
- Praxis der 162, 173f., 268, 272f., 287, 295, 295f., 316f., 451ff., 461
  - Verbot der 299, 339f., 452,
- Mittelfristige Finanzplanung 280, 284
- Mitwirkungsverfahren des Art. 23 GG 493ff., 495ff.
- Möser, Justus* 21
- Mobl, Robert von* 46f.
- Morgenthau-Plan 97
- Moser, Johann Jakob* 21
- Müller, Friedrich* 8
- Müller, Johannes von* 21
- Müller, Joseph* 108
- Naturrechtslehren, Einfluß im deutschen Staatsrecht nach 1945 2, 543f.
- Naturschutz (als Gesetzgebungskompetenz) 423, 426
- Nawiasky, Hans* 78, 91, 153ff., 236f., 383, 385ff., 393
- Nebenhaushalte (Problematik der) 529
- Neue Institutionenökonomik 556ff., 566, 581
- Neugliederung der Länder 57f., 68, 72f., 111, 113, 119ff., 148, 186ff., 194, 197, 226ff, 291, 301ff., 363, 369, 398ff., 574ff.
- Nichtlineare Systeme 545ff.
- Niedersachsen, Gründung des Landes 100f.
- Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz (Entscheidung des BVerfG zum) 358
- Norddeutscher Bund
- Gründung
  - Verfassung von 1867 17
- Nordrhein-Westfalen, Gründung des Landes 100f.
- Normative Ermächtigungslehre 12, 436
- Notstandsbefugnisse, Gebrauch unter der Weimarer Reichsverfassung 88ff.
- Numerus Clausus-Rechtsprechung des BVerfG 330ff., 427f.
- Oberfinanzdirektionen 173f.
- Öffentliche Güter (Theorie der) 556ff.
- Öffentlicher Personennahverkehr 280, 283, 297f.
- Österreich (Vergleich der Systeme der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle) 437
- „offene Verfassung“, Konzept der 251
- Oldenburg, Land
- Reorganisation des Landes nach 1945 100
  - Aufgehen in Niedersachsen 100f.
  - Bemühungen um Wiedererrichtung 303
- Olson, Mancur* 556
- „Organische Staatslehre“ 386
- „Organisation“ (als Gegensatz zur „spontanen Ordnung“) 554ff., 557f.
- Papen, Franz von* 87, 89ff.
- Papier, Hans-Jürgen* 430
- Parlamentarismus
- im Kaiserreich 29ff., 39f., 51, 54
  - Kritik der Weimarer Jahre 71f., 87
  - Gefährdungen im politischen System der Bundesrepublik 295, 320ff., 328f., 458, 477f.
- Parlamentarischer Rat 4, 10, 112ff., 399
- Entstehung 112ff.
  - Beratungen 1948/49 116ff., 239, 411, 465f., 508, 532
- Parteien
- Reorganisation nach 1945 103ff.
  - Haltung zum Bundesstaat 104ff., 117, 124ff., 131ff., 149
  - Rolle in der bundesstaatlichen Praxis 253, 257, 321
- Paulskirchenverfassung von 1849 25f.
- Peters, Hans* 90f., 383
- Pfeiffer, Anton* 139
- Planung
- im System des Bundesstaates 293, 319ff., 324, 415
  - als Staatsfunktion 300, 308, 319f.
  - gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern 293, 307ff., 316
  - politische P. bzw. „Verbundplanung“ 305f.
- Poetzsch-Heffter, Fritz* 73
- Politikverflechtung 11, 316, 319ff., 338, 352,

- 459, 463, 477ff., 497, 500, 507ff., 512, 559ff., 582
- Politökonomische Theorie des Föderalismus 558f.
- Polizeiwesen (als Bereich der Länderstaatlichkeit) 171f., 426
- Popitz, Johannes* 66
- Positivismus, staatsrechtlicher 5ff., 79f., 235, 374, 543f.
- Rolle bei der Ausformung der deutschen Bundesstaatsrechtsdogmatik 47ff., 55, 79f., 235, 374, 385ff., 543f.
  - Kritik an dessen begrifflich-konstruktivem Ansatz 5ff., 82f., 252
- Preuß, Hugo* 56ff.
- Preußen
- Dualismus mit Österreich im Deutschen Bund 23ff.
  - Rolle im deutschen Einigungsprozeß 17, 27f., 29ff.
  - Stellung im Verfassungsgefüge des Kaiserreiches 39ff., 53f.
  - Stellung im Verfassungsgefüge der Weimarer Republik 57f., 62f., 67, 69f., 89ff.
  - Zerschlagung 1945 96
- Preußenschlag 10, 87ff.
- Privatrecht, als Handlungsform der öffentlichen Hand 224
- Probabilismus (Bundesstaat als System des) 478f.
- Pütter, Johann Stephan* 21
- Püttner, Günter* 413
- Pufendorf, Samuel von* 21
- Pymont-Urteil (des BVerfG) 357
- Raumordnung 423, 426
- Rechtsgeschichte, Rolle in der juristischen Arbeit 7
- Rechtsstaatsprinzip und Bundesstaat 396ff., 409f., 571f.
- Rechtstheorie 8
- Rechts- und Wirtschaftseinheit (als Leitbild der Verfassungspraxis) 131ff., 138, 143, 150, 153, 167, 200, 201ff., 204ff., 210ff., 230f., 254, 263, 300, 306, 308, 311, 312f., 316, 341f., 366, 370, 378f., 410, 413, 415f., 417, 432, 478f., 509ff., 515, 532ff., 570f., 578ff.
- Reformation, Rolle bei der Verfestigung der Landesherrschaft 20
- Regelungsdichte, Intensivierung der 409f., 431ff., 441ff.
- Regionale Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der 280, 283, 294, 504
- Reichsdeputationshauptschluß 22
- Reichsexekution, Praxis der Weimarer Republik 67, 89f., 91f., 95
- Reichskonkordat von 1933
- Fortgelten nach 1945 218ff.
  - innerstaatliche Verpflichtungswirkung 217ff.
- Reichsrat (der Weimarer Verfassung) 62f., 68, 94, 95
- Reichsrecht, Fortgelten als Bundesrecht 202ff., 406, 419f.
- Reichsreformbewegung
- in der Spätphase der Weimarer Republik 10, 67, 69ff., 95
  - prägender Einfluß in den Beratungen des Parlamentarischen Rates 4, 105, 106f., 119f., 139
  - Einfluß auf Bundesstaatslehre unter dem Grundgesetz 149f., 185ff., 231, 241f., 290, 395, 465, 542
- Reichsverfassung von 1871 9, 29ff.
- Verfassung des Norddeutschen Bundes als Vorläufer 30ff.
  - Erweiterung des Bundesstaates 1871 31f.
  - Konstruktion der Bundesverfassung 30ff., 34ff.
- Remmele, Adam* 71
- Repräsentanz der Länder in Brüssel 499
- Republikanismus und Bundesstaat 25
- Revolution von 1918 54f.
- Rheinlandbesetzung 66
- Rheinland-Pfalz, Gründung des Landes 100
- Rhinow, René A.* 439
- Richtliniencharakter der Grundsatz- bzw. Rahmengesetzgebung 306, 312, 425
- Röpke, Wilhelm* 107
- Rottmann, Joachim* 327
- Rundfunkanstalten und Rundfunkpolitik 223ff., 358, 503
- Rundfunkrichtlinie der EG
- Konflikt um 360
  - Entscheidung des BVerfG von 1995 359f.
- Sachsen, Reichsexekution gegen S. 1923 67
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundes (sogen. ‚Ernst-Kommission‘) 302ff.
- Schäfer, Friedrich* 315, 323
- Schäffer, Fritz* 101, 108
- Scharpf, Fritz* 319
- Schaumburg-Lippe, Land
- Reorganisation des Landes nach 1945 100
  - Aufgehen in Niedersachsen 100f.
  - Bemühungen um Wiedererrichtung 303

- Scheuner, Ulrich* 246, 249, 383  
 Schlesienkämpfe (der Jahre 1919/20) 66  
*Schmid, Carlo* 117f., 120  
*Schmitt, Carl* 56, 80f., 86f., 91f., 240, 252  
*Schneider, Hans* 158, 262  
 Schulwesen und Schulpolitik 37, 150, 169ff.,  
 199, 217f., 263, 328f., 333, 390, 426, 428f.,  
 459, 476, 503  
*Schumacher, Kurt* 104  
 Schweiz  
 – Bundesverfassung von 1848 26  
 – Bundesstaatsverfassung als Vergleichsmaß-  
 stab 379  
 – System der gerichtlichen Verwaltungskont-  
 rolle 438ff.  
 Schwerbehindertenabgabe (Entscheidung des  
 BVerfG zur) 345  
 Selbstbestimmungsrecht und Bundesstaat  
 192f., 390f., 574f., 576  
 Selbstkoordinierung der Länder 68, 169ff.,  
 184, 254, 260ff., 267ff., 277, 314, 329, 331,  
 335, 415, 452, 474ff., 479f., 484ff., 537,  
 538, 554  
 Selbstorganisation komplexer Systeme  
 (Theorie der) 545ff., 552, 554, 558  
 Selbstreferentialität sozialer Systeme 550  
*Selmer, Peter* 533ff.  
 Senatslösung, als Alternative zum Bundesrat  
 37, 57, 115, 127ff.  
*Seydel, Max von* 45ff.  
*Simon, Herbert* 552f.  
*Smend Rudolf* 51f., 74, 81ff., 216f., 225,  
 240f., 246f., 249ff., 256, 481, 537  
 Solidargemeinschaft der Länder 348f.  
 Solidaritätspflicht der Länder 351f.  
 Sonderabgaben 342ff.  
 Sonderlasten und Sonderlastenabteilungen  
 347ff., 522, 526  
 Souveränität  
 – im Heiligen Römischen Reich Deutscher  
 Nation 20f.  
 – der Territorialstaaten nach 1803/06 22f.  
 – monarchische S. und Volkssouveränität  
 32ff., 38  
 – im Bundesstaat unter der Reichsverfassung  
 von 1867/71 32ff., 37f., 44ff.  
 – Konzepte der geteilten 46ff.  
 – und Bundesstaat in der Weimarer Repu-  
 blik 55, 78ff.  
 – im Bundesstaat des Grundgesetzes 117f.,  
 146, 235f., 378f., 381ff., 391  
 Sozialdemokratische Partei (SPD)  
 – und Bundesstaat 40, 54f., 58, 104ff., 275f.,  
 282, 285, 323  
 – Einfluß auf die Beratungen des Parlamen-  
 tarischen Rates 120, 124ff., 127ff., 131ff.,  
 136, 139  
 Sozialhilfe 421, 527  
 Sozialstaatsprinzip und Bundesstaat 253ff.,  
 290, 300, 308, 312, 327, 330, 427f., 454f.,  
 534ff., 537ff., 569, 570f.  
 Sozialwissenschaften  
 – Rezeption der Chaostheorie 549  
 – Theorie der dynamischen Mehrebenensy-  
 steme 559ff.  
 Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG 365  
 Spontane Ordnung (als theoretisches Para-  
 digma) 554ff., 558f., 567  
 Staatenbund, als Gegensatz zum Bundesstaat  
 45  
 Staatsgerichtshof (der Weimarer Republik)  
 60, 76ff., 88f., 90ff.  
 Staatshaftungsgesetz (Entscheidung des  
 BVerfG zum) 341f.  
 Staatsrechtslehre  
 – Debatte um die Quelle der Souveränität  
 44ff., 114, 235f.  
 – Entwicklung der Bundesstaatsrechtsdog-  
 matik 74ff., 143ff., 238ff., 321ff., 428ff.  
 – und Bundesstaatstheorie 44ff., 78ff.,  
 143ff., 235ff., 326ff., 377ff., 381ff., 582ff.,  
 566ff.  
 Staatsverträge zwischen den Ländern 243,  
 262, 269ff., 331ff., 475ff.  
 Staatsvolk (der Länder) 146, 188f., 193, 384,  
 392f., 574ff.  
 Stabilitätsgesetz von 1967 283  
 Städtebauförderungsgesetz 298, 338ff., 459  
 Ständige Vertragskommission der Länder  
 272  
*Stegerwald, Adam* 71  
 Steuern  
 – direkte 43, 65, 116, 131ff., 136f., 174ff.,  
 274, 279, 285f., 310, 347f., 509f.  
 – eigene der Länder 43, 116, 310  
 – Hebesatz- und Zuschlagsrechte der Län-  
 der 116, 131ff., 182, 310, 532  
 – indirekte 43, 65, 116, 132, 174ff., 274, 279,  
 284ff., 347f., 509f.  
 – Verbrauchssteuern 43, 132  
 – Verkehrssteuern 43, 132  
 Steuerung sozialer Systeme (Konzept der)  
 550f.  
 Steuerverbund 310, 347ff., 508ff., 514ff., 581  
*Stier-Somlo, Fritz* 86  
*Strauß, Franz-Josef* 282  
*Strauß, Walter* 123f.  
 Subsidiaritätsprinzip 1ff., 107, 234, 406f.,

- 424, 465, 484, 500ff., 538, 543ff., 552ff., 558f., 565, 570ff., 576ff.
- Südbaden, Land 100, 186ff.
- Südweststaatsurteil von 1951 185ff., 388f.
- Süsterhenn, Adolf* 118, 182
- Systemtheorie 549ff.
- Territorialstaatsbildung
- Herausbildung der Territorialherrschaft im Spätmittelalter 18ff.
  - Konsolidierung der T. 20ff.
  - Abschluß mit den Umwälzungen der Napoleonischen Ära 22
- Teubner, Gunther* 551f.
- Thoma, Richard* 75ff., 86, 389
- Thüringen, Reichsexekution 1920 67
- Treitschke, Heinrich von* 32
- Transaktionskostentheorie 556f., 579
- Transparenz, Gebot der (bei der Verteilung von Verantwortlichkeit) 455f., 457, 472, 478, 510f., 581
- Trennsystem
- als ursprüngliches Modell der Finanzverfassung unter dem Grundgesetz 13, 508ff.
  - Übergang zum Steuerverbund 181ff., 282ff., 310f., 347ff., 509ff., 514
- Triepel, Heinrich* 50f., 75
- Trittbrettfahrerproblem 556f., 577
- Troeger-Kommission, Gutachten der 266f., 274ff., 282ff., 286, 289f., 511, 534
- Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer (Verteilung) 65, 116, 132, 137, 174ff., 179, 181f., 274, 279, 284ff., 347ff., 509f., 514, 516f., 529f.
- Umweltschutz 292, 502
- Unbestimmter Rechtsbegriff 410, 432ff., 438ff., 580
- „Ungeschriebenes Verfassungsrecht“ 150, 242, 355f., 359
- Unitarisierung, Tendenzen der 10f., 50, 253ff., 260f., 278, 312, 326f., 415, 428, 429, 431ff., 437, 441ff., 456, 464f., 467ff., 526, 537
- Untergang eines Landes
- Eingliederung per Vertrag in ein anderes Land 355
  - Fortgelten vertraglicher Vereinbarungen 189, 395
  - Geltendmachung der Rechte des untergegangenen Landes 199
- Unternehmen (Theorie der) 548f., 557f.
- Unterordnung der Gliedstaaten unter den Bund 48, 51, 387ff.
- Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber Bundesrat und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union 490ff.
- Varela, Francisco J.* 550
- Verantwortungszurechenbarkeit und Verantwortungserhaltung (als Rechtsgebote) 478, 521, 581
- Verbundsystem der Finanzverfassung 13, 64f., 310, 347ff., 473f.
- Vereinigung der beiden deutschen Staaten 362f., 528ff., 533ff., 536, 539f.
- Verfassungsänderungen und Verfassungsreform 291f., 319ff., 361ff., 370f., 374f.
- Verfassungsgebende Gewalt („pouvoir constituant“) im Bundesstaat 55ff., 106, 117ff., 146f., 189, 227, 391f.
- „Verfassungsautonomie“ der Länder 190, 353, 389, 391ff., 401f., 568f., 576
- Verfassungsgeschichte und Bundesstaatsrecht 4
- Verfassungsgewohnheitsrecht 51
- Verfassungsvergleich
- als Hilfsmittel der Bundesstaatsrechtslehre 3f., 48, 378ff.
  - Blick auf andere Bundesstaatsverfassungen 34f., 143ff., 378ff., 412, 437ff.
- Verflechtung in Mehrebenensystemen 559ff.
- Verhandlungssystem (als Gegensatz zur hierarchischen Steuerung) 552, 554
- Vermittlungsausschuß 471ff.
- Verrechtlichung der Verwaltung 431ff., 441ff.
- Vertragschlußkompetenz der Länder 60, 199, 390
- Verwaltung
- als Domäne der Gliedstaaten in der Reichsverfassung von 1867/71 30ff.
  - als Kernbereich der Länderstaatlichkeit 150, 166, 260f., 404f., 411, 436f., 441ff., 455f., 569, 580
  - Kompetenzverteilung im Bereich der V. 61f., 109, 115f., 123f., 126ff., 166ff., 172f., 200, 260f., 311, 316, 412, 426ff., 429ff., 515, 523f., 580
  - bundeseigene Verwaltung 61, 115f., 126f., 151, 167, 260f., 311, 454
  - landeseigener Vollzug der Bundesgesetze 126, 167, 168, 410f., 441ff., 569
  - Auftragsverwaltung 62, 116, 126, 139, 145, 149, 168, 172, 273f., 279, 287, 300, 310f., 358f., 369, 411, 441ff., 451, 453f., 515, 526f.

- Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern 327, 340, 476f.
- Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rolle im Prozeß der Unitarisierung 410, 430ff., 443
- Verwaltungsorganisation 37, 200, 353, 569, 571
- Verwaltungsrecht, Tendenzen der Verrechtlichung 12
- Verwaltungsverfahren (als Gegenstand bundesgesetzlicher Regelung) 37, 469ff.
- Verwaltungsvorschriften, Erlaß allgemeiner V. durch den Bund 168, 255, 262, 448f., 451, 472, 515
- Völkerrecht (entsprechende Anwendung im Zwischenländerrecht) 355f., 390
- Volksbefragungsurteil von 1958 220ff.
- Volkssouveränität
- Rolle des Konzeptes unter der Reichsverfassung von 1867/71 32ff.
  - Volkssouveränität im Bundesstaat des Grundgesetzes 114, 117ff., 191, 235f., 315, 379, 382ff., 391ff., 576
- Vollzugsföderalismus (Konzept des) 410
- Vorverständnis
- Rolle bei der konkreten Arbeit der Auslegung und Normkonkretisierung 8, 12, 14, 157, 259, 269, 324f., 335, 373ff., 386f., 395f., 404ff., 471, 482ff., 485, 542, 573f.
  - Notwendigkeit der kritischen Überprüfung und Strukturierung 8f., 374f., 483f., 570
- Wagener, Frido* 319
- Waitz, Georg* 46
- Wasserentnahmeabgabe (Entscheidung des BVerfG zur) 346
- Wasserwirtschaft (im System der Kompetenzverteilung) 230, 423
- Weber, Helene* 120
- Weber, Werner* 148, 149ff., 174
- Weichmann, Herbert* 289
- Weimarer Nationalversammlung 1918/19 10, 58ff.
- Weimarer Reichsverfassung von 1919 10, 56ff.
- Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Landesbehörden 168, 262, 358f., 369, 444ff., 447ff., 450, 453, 515
- „Wesen“ des Bundesstaates (als Argumentationstoppel) 242
- Westfälischer Friede von 1648 20f.
- Wettbewerb
- epistemologische Funktion des W. 554ff., 558f., 579
  - sozialer Systeme 554, 567f., 578f.
- Wettbewerbsföderalismus 300, 320f., 558f., 566f.
- Wiedervereinigung, und Bundesstaat 11
- Wiener Kongreß 23
- Williamson, Oliver E.* 556f.
- Wirtschaftswissenschaften (neuere Entwicklungen der) 548f., 552ff.
- Württemberg-Hohenzollern, Land 100
- ZDF 269f.
- Zentrumspartei, Haltung zum Bundesstaat 40, 58, 69
- Zinn, Georg August* 146f.
- Zollverein 24
- Zorn, Philipp* 45
- Zulassungsverfahren (für Hochschulen) 330ff.
- Zusammenarbeitsverfahren nach Art. 2 EE-AG 360f., 491ff.
- Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen 158ff., 255, 264, 310, 312, 315, 324, 336ff., 344f., 368f., 467f., 469ff., 512
- Zustimmungsvorbehalt zugunsten oberster Bundesbehörden 162, 448, 453
- ZVS (Zentrale Vergabestelle für Studienplätze) 332f.
- Zweigert, Konrad* 195
- Zwischenländerkooperation 260ff., 267ff., 333ff., 415, 474ff., 479f.
- Zwischenländerrecht 335, 355ff.



# Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

*Alphabetisches Verzeichnis*

- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.  
*Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 1999.  
*Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.  
*Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.  
*Classen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.  
*Darwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.  
*Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.  
*Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.  
*Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.  
*Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.  
*Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998.  
*Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.  
*Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.  
*Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.  
*Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.  
*Holznapel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.  
*Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.  
*Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.  
*Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.  
*Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.  
*Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.  
*Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.  
*Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.  
*Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.  
*Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.  
*Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.  
*Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.  
*Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.  
*Rozeke, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.  
*Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.  
*Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.  
*Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.  
*Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmung. 1997. *Band 25*.  
*Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.  
*Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne von  
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.  
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*

**Mohr Siebeck**

