
Der deutsche Bundesstaat als Gegenstand des Staatsrechts*

Von Hans Peter Bull, Hamburg

I. Ein "überholtes" "Unikat"?

"Der Bundesstaat des Grundgesetzes ist Staatsform deutscher Herkunft und deutscher Prägung. Er wurzelt im politischen Boden Deutschlands und lässt sich nicht verpflanzen. Er bleibt den rechtlichen und realen Gegebenheiten 'vor Ort' verhaftet." So beginnt *Josef Isensee* seinen großen Einleitungs- und Überblicksartikel im Handbuch des Staatsrechts (HStR).¹ Achtzehn Jahre nach der ersten Auflage ist der einschlägige Band nach vollständiger Überarbeitung neu erschienen.²

"Der Bundesstaat ist Unikat" – mit diesem Bekenntnis zur Singularität der deutschen Form des Bundesstaates³ ist keine Absage an den Föderalismus als Kategorie der Allgemeinen Staatslehre verbunden, und die deutsche Ausprägung "beansprucht nicht universale Geltung".⁴ *Isensee* betont zwar, "schon in der Frühzeit des Verfassungsstaates" sei "der Bundesstaat der deutschen Nation als Verfassungsform aufgewiesen, 'welche ihrem eigenen Geiste wie ihrer Geschichte entspricht'",⁵ aber er stellt seine "deutsche" Bundesstaatslehre selbstverständlich in den Zusammenhang mit den Föderalismusideen anderer Nationen und zieht internationale Vergleiche. Er begründet ausführlich, dass der deutsche Bundesstaat aus mehreren Gründen heraus gut legitimiert ist, aber er erkennt im Einheitsstaat "eine achtbare Alternative" zum Bundesstaat,⁶ und er nimmt die Kritik am Zustand des deutschen Föderalismus ernst.⁷ Dass die Gesamtbetrachtung bei *Isensee* ausgesprochen positiv ausfällt, ist nicht etwa Ausdruck eines nationalistischen Denkens, sondern Ergebnis vielfältiger Einzelanalyse. Es ist in der Tat zumindest missverständlich, wenn behauptet wird, die bestehende föderale Ordnung sei "überholt"⁸ – zumal da es bisher niemandem gelungen ist, eine überzeugende Alternative vorzuschlagen. Einzelne Regeln

des bundesstaatlichen Rechts können, manche sollten geändert werden, aber die zentralen Normen des Grundgesetzes haben sich in den sechzig Jahren ihrer Geltung bewährt, und die Reformansätze der letzten Jahre stellen keineswegs alle einen Fortschritt dar.

II. Die Anlage des Handbuchs

Von einem Handbuch des Bundesstaatsrechts wird erwartet, dass die zahlreichen Rechtsfragen, die sich aus der Konstruktion des Bundesstaates ergeben, möglichst vollständig und tiefeschürfend erörtert werden. Dass das Werk von *Isensee* und *Kirchhof* diesen Erwartungen in höchstem Maße gerecht wird, ist allgemein anerkannt. Welche grundsätzliche Position die Herausgeber einnehmen und wie sich ihr Einfluss in den einzelnen Beiträgen widerspiegelt, das hat *Helmut Schulze-Fielitz* in seiner unübertroffenen klarsichtigen Großrezension von 1999 ausführlich dargestellt.⁹ Den Bundesstaats-Teil hat dieser Rezensent damals freilich nur kurz abgehandelt,¹⁰ und die Neuauflage muss auch deshalb neu betrachtet werden, weil die Verfassung in der Zwischenzeit wieder mehrfach geändert worden ist.

Der neue Föderalismus-Band des HStR (Band VI = Neunter Teil des Gesamtwerks) umfasst 17 Kapitel (Paragraphen) statt der 14 des alten Bandes (Band IV der 1./2. Auflage) und 4 Kapitel zum Komplex "Selbstverwaltung". In dem früheren Band war aber noch das ganze Finanzwesen mit abgehandelt, das nunmehr in zehn Kapiteln in Band V enthalten ist. Der neue Band gliedert sich in drei große Abschnitte: "Grundstrukturen des Bundesstaates" (§§ 126–132), "Teilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern" (§§ 133–142) sowie – wie erwähnt – "Selbstverwaltung" (§§ 143–146). Der Abschnitt über die