

UTZ SCHLIESKY

Souveränität  
und Legitimität  
von Herrschaftsgewalt

*Jus Publicum*

112

---

Mohr Siebeck

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 112





Utz Schliesky

# Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt

Die Weiterentwicklung von Begriffen  
der Staatslehre und des Staatsrechts  
im europäischen Mehrebenensystem

Mohr Siebeck

*Utz Schliesky*, geboren 1966; 1987–1992 Studium der Rechtswissenschaften in Kiel; 1996 Promotion; 1997 Zweite Juristische Staatsprüfung; 2002 Habilitation; seit 2003 Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages (Berlin) und Privatdozent an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

978-3-16-157990-5 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-148121-6

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2004 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts 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 Textservice Zink in Schwarzach aus der Garamond-Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

*Für Heike*



## Vorwort

Am Vorabend einer Europäischen Verfassung ist es das Anliegen dieser Arbeit, die zentralen Begriffe der Staatslehre – Staat, Souveränität und Legitimität – den realen und normativen Anforderungen anzupassen, denen sich der Staat des Grundgesetzes im Prozeß der europäischen Integration ausgesetzt sieht. Wenn nicht mehr ist, was nicht mehr erklärt werden kann, so ist im Hinblick auf den deutschen Staat eine gefährliche Diskrepanz zwischen der politischen Realität und den normativen Erklärungskategorien der deutschen Staatsrechtslehre entstanden. Auch die oftmals beklagte „Politikverdrossenheit“ erscheint bei näherem Hinschauen als Ausdruck eines Mißverhältnisses zwischen legitimatorischem Anspruch und erlebter Wirklichkeit. Die freiheitliche Demokratie, die zu erleben uns derzeit vergönnt ist, benötigt für ihre Stabilität aber ein festes begriffliches Fundament, das angesichts des Hinzutretens einer supranationalen Herrschaftsgewalt sowie innerstaatlicher Veränderungen nicht mehr das gleiche sein kann, wie es zur Erklärung staatlicher Realitäten im neuzeitlichen modernen Staat entwickelt wurde.

Die vorliegende Arbeit ist von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel im Wintersemester 2002/2003 als Habilitationsschrift angenommen worden. In einer Zeit, in der eine sog. Bildungspolitik – trotz der immer wieder hervorgehobenen Bedeutung der Bildung – die Habilitationsschrift für unzeitgemäß erklärt, erfüllt die Fertigstellung dieser Schrift den Verfasser neben dem Gefühl, eine persönliche Herausforderung bewältigt zu haben, mit Freude und Dankbarkeit. Den Dank für die Gelegenheit zur Erstellung dieser Arbeit gilt es zu personifizieren: Allen voran gebührt dieser Dank meinem akademischen Lehrer, Herrn Bundesminister a.D. Professor Dr. *Edzard Schmidt-Jortzig*, an dessen Lehrstuhl diese Arbeit entstanden ist. Wissenschaftlich und persönlich habe ich einen Mentor im besten Sinne erlebt, der mich von frühen Studententagen an geprägt hat. Für 14 Jahre eines fachlichen und menschlichen Miteinanders, denen ich entscheidende Impulse und Prägungen verdanke, sage ich von tiefem Herzen Dank. Ein herzliches Dankeschön gebührt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, die nicht nur für die wissenschaftlichen Arbeitsbedingungen, sondern auch für ein besonderes Arbeitsklima gesorgt haben, das meine Assistentenzeit zu einem unvergeßlich schönen Lebensabschnitt gemacht hat.

Herrn Prof. Dr. Dr. *Rainer Hofmann* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens ebenso wie für vielfältige anregende Gespräche in der Rechtswissenschaftlichen Fakultät. Herrn Prof. Dr. *Michael Salewski* habe ich für die wertvollen Anmerkungen des Historikers zu danken, die weit über das erwartete Maß eines nach der Habilitationsordnung vorgesehenen externen Gutachters hinausgingen.

Meiner Frau *Heike Schliesky* gebührt für alle Formen der Unterstützung, die von intensiven fachlichen Diskussionen bis zum Lesen des Gesamttextes reichte, insbesondere aber auch für ihr Verständnis und ihre Opferbereitschaft im Hinblick auf gemeinsame Freizeit mein allerherzlichster Dank, der an dieser Stelle nur schwer in Worte zu kleiden ist. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Ausdrücklich möchte ich auch meinen Eltern danken, die mich in einem für die Wissenschaft erforderlichen freiheitlichen Geiste erzogen haben und mir meinen Berufsweg in vielerlei Hinsicht ermöglicht haben. Gedankt sei auch vielen, die hier nicht genannt werden können, ohne deren Unterstützung und Verständnis diese Arbeit aber nicht hätte entstehen können.

Der Deutschen Forschungsgemeinschaft danke ich schließlich für einen großzügigen Druckkostenzuschuß.

Berlin, im Dezember 2003

*Utz Schliesky*

## Inhaltsübersicht

|   |     |
|---|-----|
| 1. Teil: Einführung                                     | 1   |
| 2. Teil: Bestandsaufnahme                               | 7   |
| 1. Kapitel: Staat                                       | 8   |
| A. Begriff  | 8   |
| B. Entwicklungsgeschichte                               | 10  |
| C. Modernes Staatsverständnis                           | 24  |
| 2. Kapitel: Souveränität                                | 57  |
| A. Begriff  | 57  |
| B. Entwicklungsgeschichte                               | 59  |
| C. Heutiges Souveränitätsverständnis                    | 123 |
| 3. Kapitel: Legitimität und Legitimation                | 149 |
| A. Begrifflichkeiten                                    | 149 |
| B. Entwicklungsgeschichte                               | 181 |
| C. Heutige Legitimitätskonzeption                       | 230 |
| 4. Kapitel: Auflösungserscheinungen                     | 310 |
| A. Vorgehensweise                                       | 310 |
| B. Staat  | 311 |
| C. Souveränität   | 361 |
| D. Legitimation und Legitimität                         | 389 |
| E. Fazit  | 439 |
| 3. Teil: Neuorientierungen                              | 443 |
| 1. Kapitel: Staat und supranationale Herrschaftsordnung | 444 |
| A. Wandel zum offenen Verfassungsstaat                  | 444 |
| B. Ablösung der Verfassung vom Staat                    | 482 |
| 2. Kapitel: Gemeinsame Souveränität                     | 507 |
| A. Konzept einer gemeinsamen Souveränität               | 507 |
| B. Voraussetzungen der gemeinsamen Souveränität         | 546 |

|  |         |
|--|---------|
| 3. Kapitel: Plurale Legitimation . . . . .                             | 588     |
| A. Allgemeine Anforderungen an ein neues Legitimationsmodell . . . . . | 588     |
| B. Legitimität durch plurale Legitimation . . . . .                    | 656     |
| <br>Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse<br>in Thesen . . . . . | <br>725 |
| <br><i>Literaturverzeichnis</i> . . . . .                              | <br>749 |
| <br><i>Personen- und Sachverzeichnis</i> . . . . .                     | <br>801 |

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| <i>Vorwort</i> . . . . .                                      | VII |
| <i>Inhaltsübersicht</i> . . . . .                             | IX  |
| <br>  |     |
| 1. Teil: Einführung . . . . .                                 | 1   |
| 2. Teil: Bestandsaufnahme . . . . .                           | 7   |
| <br>  |     |
| 1. Kapitel: Staat . . . . .                                   | 8   |
| A. Begriff . . . . .  | 8   |
| B. Entwicklungsgeschichte . . . . .                           | 10  |
| C. Modernes Staatsverständnis . . . . .                       | 24  |
| I. Drei-Elemente-Lehre . . . . .                              | 25  |
| 1. Staatsgebiet . . . . .                                     | 26  |
| 2. Staatsvolk . . . . .                                       | 30  |
| 3. Staatsgewalt . . . . .                                     | 36  |
| II. Bedeutung der Verfassung . . . . .                        | 40  |
| 1. Ausgangspunkt: Drei-Elemente-Lehre . . . . .               | 40  |
| 2. Normativer Verfassungsbegriff . . . . .                    | 41  |
| 3. Verhältnis Staat – Verfassung . . . . .                    | 43  |
| 4. Funktionen der Verfassung . . . . .                        | 45  |
| III. Staatsidee . . . . .                                     | 46  |
| 1. Begriff und Problematik . . . . .                          | 46  |
| 2. Idee des modernen Staates . . . . .                        | 51  |
| 3. Die Staatsidee der Bundesrepublik Deutschland . . . . .    | 53  |
| <br>  |     |
| 2. Kapitel: Souveränität . . . . .                            | 57  |
| A. Begriff . . . . .  | 57  |
| B. Entwicklungsgeschichte . . . . .                           | 59  |
| I. Die Zeit vor Bodin . . . . .                               | 60  |
| 1. Deutsches Mittelalter . . . . .                            | 60  |
| 2. Entstehung der Territorialgewalten; Reichsreform . . . . . | 67  |
| 3. Religionsstreit . . . . .                                  | 72  |

|   |     |
|---|-----|
| II. Bodin . . . . .   | 73  |
| III. Rezeption in Deutschland . . . . .   | 80  |
| 1. Die deutsche Reichspublizistik . . . . .   | 81  |
| 2. Westfälischer Friede . . . . .   | 87  |
| 3. Auf dem Weg zum Untergang des Reiches . . . . .  | 90  |
| IV. Staatssouveränität . . . . .  | 96  |
| V. Herausbildung des Nationalstaates . . . . .  | 101 |
| I. Die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts . . . . .  | 103 |
| 1. Hans Kelsen: Souveränität des Staates als Rechtsordnung . . . . .                              | 104 |
| 2. Carl Schmitt: Souveränität vom Ausnahmezustand<br>her gedacht . . . . .                        | 108 |
| 3. Hermann Heller: Souveränität der organisierten<br>Entscheidungs- und Wirkungseinheit . . . . . | 114 |
| 4. Zusammenfassung . . . . .  | 116 |
| II. Nationalsozialismus . . . . .   | 117 |
| III. Zusammenfassung . . . . .  | 119 |
| C. Heutiges Souveränitätsverständnis . . . . .  | 123 |
| I. Differenzierungen . . . . .  | 123 |
| II. Innere Souveränität im Rechtssinne . . . . .  | 125 |
| 1. Anknüpfung an den Ausnahmezustand . . . . .  | 125 |
| 2. Übernahme der Vorstellung von der Staatssouveränität . . . . .                                 | 129 |
| a) Herbert Krüger: Souveränität als „Zu-Höchst-Sein“<br>der Staatsgewalt . . . . .                | 129 |
| b) Das Bundesverfassungsgericht . . . . .   | 132 |
| 3. Begriffsmerkmale der Souveränität . . . . .  | 137 |
| a) Eigenschaft der Staatsgewalt . . . . .   | 138 |
| b) Rechtliche Gebundenheit der Souveränität . . . . .   | 138 |
| aa) Demokratie als Staatsform . . . . .   | 139 |
| bb) Souveränität als Volkssouveränität . . . . .  | 140 |
| cc) Verfassungsrechtliche Konturierung . . . . .  | 142 |
| c) Zuhöchstsein der Staatsgewalt (Suprematie) . . . . .   | 143 |
| d) Einseitigkeit der Staatsgewalt . . . . .   | 144 |
| e) Einzigkeit der Staatsgewalt . . . . .  | 145 |
| f) Einheitlichkeit der Staatsgewalt . . . . .   | 146 |
| g) Kernbefugnis: Rechtsetzungs-<br>und Rechtsdurchsetzungsbefugnis . . . . .                      | 147 |
| 3. Kapitel: Legitimität und Legitimation . . . . .  | 149 |
| A. Begrifflichkeiten . . . . .  | 149 |
| I. Zusammenhang zwischen Legitimität und Legitimation . . . . .                                   | 150 |
| II. Vielschichtigkeit des Begriffs der Legitimität . . . . .                                      | 151 |
| 1. Politikwissenschaftlicher Legitimitätsbegriff . . . . .  | 151 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Soziologischer Legitimitätsbegriff . . . . .  | 153 |
| a) Max Weber: drei Typen legitimer Herrschaft . . . . .  | 154 |
| b) Niklas Luhmann: Legitimation durch Verfahren . . . . .  | 156 |
| III. Legitimität als Rechtsbegriff . . . . .   | 159 |
| IV. Legitimität und Legalität . . . . .  | 166 |
| V. Legitimität und Akzeptanz . . . . .   | 170 |
| 1. Ausgangspunkt: soziologisches Legitimitätsverständnis . . . . .   | 170 |
| 2. Streit um Relevanz der Akzeptanz . . . . .  | 171 |
| 3. Keine demokratische Legitimität ohne Anerkennung<br>der Herrschaftsausübung . . . . .                     | 172 |
| 4. Akzeptanz als Erfordernis des Repräsentativsystems . . . . .  | 173 |
| 5. Konkretisierungen der Akzeptanz . . . . .   | 175 |
| a) Akzeptanz im Verwaltungsverfahrenrecht . . . . .  | 175 |
| b) Neues Steuerungsmodell . . . . .  | 177 |
| c) Kooperationsprinzip im Umweltrecht . . . . .  | 178 |
| 6. Zusammenfassung: Akzeptanz als Rückkoppelung<br>der Legitimität zu den Herrschaftsunterworfenen . . . . . | 179 |
| B. Entwicklungsgeschichte . . . . .  | 181 |
| I. Deutsches Mittelalter . . . . .   | 181 |
| 1. Römischer Ursprung . . . . .  | 181 |
| 2. Legitimität weltlicher Herrschaft im deutschen Mittelalter . . . . .                                      | 182 |
| a) Beispiele staatsphilosophischer Betrachtungen . . . . .   | 184 |
| aa) Thomas von Aquin (1224/25–1274) . . . . .  | 184 |
| bb) Wilhelm von Ockham (ca. 1290–1349) . . . . .   | 185 |
| cc) Marsilius von Padua (ca. 1275–1342) . . . . .  | 188 |
| b) Beispiele staatsrechtlicher Verwendung . . . . .  | 190 |
| aa) Translatio imperii . . . . .   | 191 |
| bb) Sachsenspiegel . . . . .   | 193 |
| c) Zusammenfassung und Ausblick . . . . .  | 194 |
| II. Herausbildung des modernen Staates . . . . .   | 195 |
| 1. Der Übergang in die Neuzeit . . . . .   | 195 |
| 2. Staatsphilosophische Betrachtung:<br>Sicherheit als legitimierender Herrschaftszweck . . . . .            | 199 |
| a) Jean Bodin . . . . .  | 199 |
| b) Thomas Hobbes . . . . .   | 201 |
| c) John Locke . . . . .  | 204 |
| 3. Der Übergang zur Territorialstaatlichkeit:<br>Rechtfertigung neu entstehender Herrschaftsgewalt . . . . . | 206 |
| 4. Zusammenfassung . . . . .   | 209 |
| III. Volkssouveränität als Legitimationsgrund . . . . .  | 209 |
| IV. Legitimität ab 1815 . . . . .  | 217 |
| V. Legitimität im Kaiserreich und staatsrechtlicher Positivismus . . . . .                                   | 223 |
| VI. Legitimität 1918–1945 . . . . .  | 225 |

|  |         |
|--|---------|
| C. Heutige Legitimitätskonzeption . . . . .  | 230     |
| I. Herrschende Legitimitätskonstruktion<br>in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .                                     | 230     |
| 1. Einführung . . . . .  | 230     |
| 2. Reduktion auf demokratische input-Legitimation: das Konzept<br>Böckenfördes und des Bundesverfassungsgerichts . . . . . | 233     |
| II. Verfassungsdogmatische Verankerung: Art. 20 Abs. 2 GG . . . . .  | 235     |
| 1. Demokratie als Staatsform . . . . .   | 236     |
| 2. Volkssouveränität als Legitimationstitel . . . . .  | 238     |
| 3. Maßgeblichkeit des Volkswillens . . . . .   | 241     |
| III. Verfassungsmäßige Legalität bedeutet demokratische<br>Legitimität . . . . .   | 248     |
| IV. Einzelbestandteile des herrschenden Legitimationskonzepts . . . . .  | 254     |
| 1. Legitimationsobjekt . . . . .   | 254     |
| a) Staatsgewalt . . . . .  | 254     |
| b) „Alle Staatsgewalt“: Möglichkeit eines Bagatellvorbehaltes . . . . .  | 259     |
| 2. Legitimationssubjekt . . . . .  | 265     |
| 3. Ununterbrochene Legitimationskette . . . . .  | 276     |
| a) Bauplan für die Ausübung von Staatsgewalt . . . . .   | 276     |
| b) Übertragung auf die Europäische Union . . . . .   | 277     |
| c) Rückführbarkeit des Modells auf das Hierarchieprinzip<br>und die klassische Ministerialverwaltung . . . . .             | 279     |
| d) Kritik . . . . .  | 281     |
| 4. Legitimationsarten . . . . .  | 288     |
| a) Personelle demokratische Legitimation . . . . .   | 290     |
| b) Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation . . . . .   | 295     |
| c) Institutionelle und funktionelle demokratische<br>Legitimation . . . . .  | 299     |
| 5. Legitimationsniveau . . . . .   | 302     |
| <br>4. Kapitel: Auflösungserscheinungen . . . . .  | <br>310 |
| A. Vorgehensweise . . . . .  | 310     |
| B. Staat . . . . .   | 311     |
| I. Staatsgebiet . . . . .  | 311     |
| II. Staatsvolk . . . . .   | 318     |
| 1. Europarechtliche Beeinflussung des Staatsvolk-Begriffes . . . . .   | 319     |
| 2. Herausbildung eines europäischen Volkes . . . . .   | 323     |
| 3. Innerstaatliche Modifizierung des Staatsvolkes . . . . .  | 327     |
| III. Staatsgewalt . . . . .  | 329     |
| 1. Maßgebliche Einbruchsstellen: Entscheidung und Wille . . . . .  | 330     |
| 2. Maßgebliche Einbruchursache: Übertragung<br>von Hoheitsrechten . . . . .  | 332     |
| 3. Funktionsverluste der Staatsgewalt . . . . .  | 336     |

|   |     |
|---|-----|
| a) Horizontale Betrachtung . . . . .  | 336 |
| aa) Gesetzgebung . . . . .  | 336 |
| bb) Verwaltung . . . . .  | 338 |
| cc) Rechtsprechung . . . . .  | 342 |
| b) Vertikale Betrachtung . . . . .  | 344 |
| 4. Innerstaatliche Erosionstendenzen . . . . .  | 346 |
| a) Rücknahme von Entscheidungskompetenzen<br>und deren tatsächlicher Inanspruchnahme . . . . .                        | 347 |
| b) Abnahme der Steuerungsfähigkeit der Staatsgewalt? . . . . .  | 351 |
| 5. Ergebnis . . . . .   | 355 |
| IV. Verfassung . . . . .  | 356 |
| C. Souveränität . . . . .   | 361 |
| I. Zuhöchstsein der Staatsgewalt (Suprematie) . . . . .   | 366 |
| 1. Suprematieanspruch . . . . .   | 366 |
| 2. Kompetenz-Kompetenz . . . . .  | 368 |
| a) Tauglichkeit der Figur . . . . .   | 368 |
| b) Überprüfung der Kompetenz-Kompetenz . . . . .  | 370 |
| II. Einseitigkeit der Staatsgewalt . . . . .  | 375 |
| 1. Mehrheitsentscheidungen im Rat . . . . .   | 376 |
| 2. „Kooperationsverhältnisse“ zwischen Bundesverfassungsgericht<br>und Europäischem Gerichtshof . . . . .             | 378 |
| III. Einzigkeit der Staatsgewalt . . . . .  | 383 |
| IV. Einheitlichkeit der Staatsgewalt . . . . .  | 385 |
| V. Kernbefugnis: Rechtsetzungs-<br>und Rechtsdurchsetzungsbefugnis . . . . .  | 386 |
| V. Ergebnis . . . . .   | 388 |
| D. Legitimation und Legitimität . . . . .   | 389 |
| I. Hinzutreten der supranationalen Herrschaftsgewalt . . . . .  | 389 |
| 1. Problem der Übertragung des nationalen Legitimationsmaßstabs<br>auf die supranationale Herrschaftsgewalt . . . . . | 390 |
| 2. Unerfüllte Kriterien der herrschenden deutschen<br>Legitimationskonstruktion . . . . .                             | 391 |
| a) Demokratie als Staatsform . . . . .  | 391 |
| b) Staatsvolk als einheitlich gedachtes Legitimationssubjekt . . . . .  | 392 |
| c) Fehlen einer ununterbrochenen Legitimationskette . . . . .   | 394 |
| aa) Entscheidungen supranationaler Organe . . . . .   | 394 |
| bb) Innerstaatliches Problem des Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG . . . . .   | 399 |
| d) Unzureichende input-Legitimation . . . . .   | 400 |
| e) Verfassungsmäßige Legalität gleich demokratische<br>Legitimität? . . . . .   | 404 |
| 3. Weitere Defizite . . . . .   | 405 |
| a) Abbau der Gewaltenteilung . . . . .  | 405 |
| b) Fehlen vorrechtlicher Voraussetzungen . . . . .  | 408 |

|  |     |
|--|-----|
| II. Innerstaatliche Entwicklungen . . . . .  | 417 |
| 1. Erfüllung der Legitimationskriterien . . . . .  | 417 |
| a) Abnehmende input-Legitimation . . . . .   | 418 |
| b) Unterbrechungen der Legitimationskette . . . . .  | 425 |
| c) Abbau des Hierarchieprinzips der Verwaltung . . . . .   | 428 |
| 2. Weitere Defizite . . . . .  | 431 |
| a) Abbau legitimationsssichernder Verfahren . . . . .  | 431 |
| b) Schwinden klarer Verantwortungszurechnungen . . . . .   | 432 |
| c) Reduktion von Transparenz . . . . .   | 434 |
| III. Ergebnis . . . . .  | 437 |
| E. Fazit . . . . .   | 439 |
| <br>   |     |
| 3. Teil: Neuorientierungen . . . . .   | 443 |
| <br>   |     |
| 1. Kapitel: Staat und supranationale Herrschaftsordnung . . . . .                                | 444 |
| A. Wandel zum offenen Verfassungsstaat . . . . .   | 444 |
| I. Kein Ende der Staatlichkeit . . . . .   | 445 |
| II. Veränderung des Staatsbegriffs . . . . .   | 447 |
| 1. Keine Festschreibung des überkommenen Staatsbegriffes<br>durch Art. 79 Abs. 3 GG . . . . .    | 448 |
| 2. Normative Anhaltspunkte . . . . .   | 461 |
| a) Satz 1 der Präambel des Grundgesetzes . . . . .   | 463 |
| b) Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG . . . . .  | 465 |
| c) Art. 24 GG . . . . .  | 467 |
| d) Art. 25, 26, 59 GG . . . . .  | 468 |
| e) Art. 88 Satz 2 GG . . . . .   | 469 |
| 3. Ergebnis: Bedürfnis und Möglichkeit der Weiterentwicklung . . . . .                           | 470 |
| III. Staat im Mehrebenensystem . . . . .   | 472 |
| 1. Begriff des Mehrebenensystems . . . . .   | 474 |
| 2. Staat als Akteur im Mehrebenensystem . . . . .  | 479 |
| 3. Neues Koordinatensystem: Supranationale<br>Herrschaftsordnung und Herrschaftsgewalt . . . . . | 481 |
| B. Ablösung der Verfassung vom Staat . . . . .   | 482 |
| I. Staat als Voraussetzung von Verfassung . . . . .  | 483 |
| II. Weiterentwicklung des Verfassungsbegriffes . . . . .   | 485 |
| 1. Neuere Ansätze . . . . .  | 486 |
| a) Thomas Schmitz . . . . .  | 486 |
| b) Wolfram Hertel . . . . .  | 487 |
| c) Anne Peters . . . . .   | 489 |
| 2. Normativer Verfassungsbegriff als Ausgangspunkt . . . . .                                     | 490 |
| 3. Funktionen der Verfassung . . . . .   | 492 |
| a) Konstituierung des Gemeinwesens . . . . .   | 493 |

|   |     |
|---|-----|
| b) Legitimationsfunktion . . . . .  | 494 |
| c) Begrenzungsfunktion . . . . .  | 496 |
| d) Ordnung des Politischen . . . . .  | 497 |
| e) Abbildung des Grundkonsenses und der Wertordnung . . . . .   | 498 |
| f) Normierung von Herrschaftszielen und -aufgaben . . . . .   | 499 |
| g) Integrationsfunktion . . . . .   | 500 |
| h) Ergebnis . . . . .   | 502 |
| III. Verfassungsverbund im europäischen Mehrebenensystem . . . . .                                      | 502 |
| 2. Kapitel: Gemeinsame Souveränität . . . . .   | 507 |
| A. Konzept einer gemeinsamen Souveränität . . . . .   | 507 |
| I. Funktion der Souveränität . . . . .  | 509 |
| 1. Historischer Anknüpfungspunkt . . . . .  | 509 |
| 2. Heutige Aufgabe: Rechtliche Koordinierung<br>von Herrschaftsgewalt . . . . .                         | 511 |
| 3. Ablösung der Souveränität von der Staatsgewalt . . . . .   | 515 |
| 4. Keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen<br>eine gemeinsame Souveränität . . . . .                | 517 |
| a) Art. 79 Abs. 3 GG . . . . .  | 517 |
| b) Art. 6 Abs. 3 EUV . . . . .  | 521 |
| II. Begriff der gemeinsamen Souveränität . . . . .  | 529 |
| 1. Bezugsobjekt: Herrschaftsgewalt . . . . .  | 529 |
| 2. Mehrstufige Aufgabenerfüllung . . . . .  | 532 |
| 3. Verantwortungsteilung . . . . .  | 535 |
| 4. Bezugssubjekt: Träger der gemeinsamen Souveränität . . . . .   | 539 |
| 5. Demokratie als Herrschaftsform . . . . .   | 542 |
| 6. Definition . . . . .   | 545 |
| B. Voraussetzungen der gemeinsamen Souveränität . . . . .   | 546 |
| I. Eigenschaft der Herrschaftsgewalt . . . . .  | 547 |
| II. Rechtliche Koordination . . . . .   | 547 |
| 1. Rechtliche Gebundenheit souveräner Herrschaftsgewalt . . . . .                                       | 547 |
| 2. Koordination durch Kompetenzbestimmungen . . . . .   | 550 |
| 3. Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens und Prinzip<br>der Gemeinschafts- bzw. Unionstreue . . . . . | 551 |
| III. Zuhöchstsein der Herrschaftsgewalt (Suprematie) . . . . .  | 554 |
| IV. Einseitigkeit der Herrschaftsgewalt . . . . .   | 556 |
| V. Einzigkeit der Herrschaftsgewalt . . . . .   | 561 |
| 1. Bezug zur Funktion des Souveränitätsbegriffes . . . . .  | 561 |
| 2. Einzigkeit als Letztverantwortlichkeit . . . . .   | 562 |
| 3. Maßgeblichkeit der Auswirkungsdimension . . . . .  | 563 |
| 4. „Kooperationsverhältnis“ zwischen Bundesverfassungsgericht<br>und Europäischem Gerichtshof . . . . . | 565 |

|   |     |
|---|-----|
| VI. Einheitlichkeit der Herrschaftsgewalt . . . . .   | 570 |
| 1. Einheit der Rechtsordnung . . . . .  | 571 |
| 2. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung . . . . .   | 575 |
| 3. Kohärenz . . . . .   | 580 |
| VII. Fazit . . . . .  | 586 |
| <br>  |     |
| 3. Kapitel: <i>Plurale Legitimation</i> . . . . .   | 588 |
| A. Allgemeine Anforderungen an ein neues Legitimationsmodell . . . . .                                    | 588 |
| I. Formelle Komponente . . . . .  | 594 |
| II. Materielle Komponente . . . . .   | 597 |
| 1. Dienende Funktion der Legitimationsverfahren . . . . .   | 598 |
| 2. Funktionales Herrschaftsverständnis:<br>Demokratie als Herrschaft für das Volk . . . . .               | 599 |
| 3. Zweiter maßgeblicher Rechtfertigungsstrang:<br>output-Legitimation . . . . .                           | 601 |
| 4. Kumulatives Vorliegen beider Ableitungsstränge . . . . .   | 603 |
| III. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip . . . . .  | 605 |
| 1. Einwand: Art. 79 Abs. 3 GG . . . . .   | 605 |
| 2. Von Art. 79 Abs. 3 GG geschützte legitimatorische Inhalte<br>des Demokratieprinzips . . . . .          | 607 |
| 3. Charakterisierung des Demokratieprinzips . . . . .   | 611 |
| a) Differenzierung zwischen Regeln und Prinzipien . . . . .   | 612 |
| b) Prinzipiencharakter des Demokratieprinzips . . . . .   | 616 |
| 4. Demokratieprinzip als Optimierungsgebot . . . . .  | 618 |
| 5. Berücksichtigungsfähigkeit anderer Verfassungsprinzipien<br>für Legitimation und Legitimität . . . . . | 620 |
| IV. Ausrichtung an Herrschaftszwecken und Herrschaftszielen . . . . .                                     | 623 |
| 1. Herrschaftszwecke und Herrschaftsziele . . . . .   | 624 |
| a) Definition und Abgrenzung . . . . .  | 626 |
| b) Rechtlicher oder außerrechtlicher Charakter . . . . .  | 632 |
| 2. Grundkonsens . . . . .   | 634 |
| a) Begriff und Bedeutung . . . . .  | 634 |
| b) Grundkonsens als Legitimitätsglaube . . . . .  | 636 |
| c) Wandel des Grundkonsenses . . . . .  | 640 |
| d) Grundkonsens als Bewertung von Herrschaftszwecken . . . . .  | 641 |
| e) Grundkonsens und Akzeptanz . . . . .   | 642 |
| f) Grundkonsens bezüglich europäischer Herrschaftszwecke . . . . .  | 643 |
| 3. Herrschaftsziele und Richtigkeit . . . . .   | 645 |
| a) Begriff der Richtigkeit . . . . .  | 646 |
| b) Legitimität und Richtigkeit . . . . .  | 648 |
| c) Richtigkeit: output-Legitimation . . . . .   | 649 |
| d) Operationalisierung durch Verfahren . . . . .  | 650 |
| e) Insbesondere: Richtigkeit durch Mehrheitsprinzip . . . . .   | 652 |
| 4. Rolle der Verfassung . . . . .   | 654 |

|  |         |
|--|---------|
| B. Legitimität durch plurale Legitimation . . . . .                                      | 656     |
| I. Output-Legitimation . . . . .   | 659     |
| 1. Ergebnisorientierung der Ausübung von Herrschaftsgewalt . .                           | 661     |
| 2. Meßbarkeit der Ergebnisse . . . . .   | 670     |
| II. Input-Legitimation . . . . .   | 673     |
| 1. Legitimationssubjekt(e) . . . . .   | 677     |
| a) Verzicht auf kollektives Legitimationssubjekt . . . . .                               | 678     |
| b) Ausgangspunkt der Pluralität von Legitimationssubjekten:<br>das Individuum . . . . .  | 682     |
| 2. Legitimationsobjekt . . . . .   | 691     |
| a) Anpassung an plurale Legitimationsstruktur . . . . .                                  | 691     |
| b) Inhalts- und Funktionswandel der Herrschaftsgewalt . . . .                            | 692     |
| c) Ausgangspunkt: Maßnahme und Entscheidung . . . . .                                    | 693     |
| d) Berücksichtigung von Inhalt und Zustandekommen<br>der Maßnahme . . . . .              | 695     |
| 3. Legitimationsstränge . . . . .  | 698     |
| a) Personelle Legitimation . . . . .   | 702     |
| b) Sachlich-inhaltliche Legitimation . . . . .   | 707     |
| c) Institutionelle und funktionelle Legitimation . . . . .                               | 708     |
| d) Verantwortungszurechnung . . . . .  | 709     |
| III. Legitimitätsniveau: Zusammenführung<br>von output- und input-Legitimation . . . . . | 715     |
| 1. Bedeutung und Begriff . . . . .   | 715     |
| 2. Zusammentreffen und Bewertung der Legitimationsstränge . .                            | 717     |
| 3. Ergänzende Legitimationsfaktoren . . . . .  | 721     |
| <br>Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse<br>in Thesen . . . . .                   | <br>725 |
| <br><i>Literaturverzeichnis</i> . . . . .  | <br>749 |
| <br><i>Personen- und Sachverzeichnis</i> . . . . .                                       | <br>801 |



## 1. Teil

# Einführung

Das Nachdenken über den Staat hat Konjunktur, seit dieser Begriff zur Kennzeichnung rechtlich verfaßter Gemeinwesen Verwendung findet<sup>1</sup>. Derzeit bestimmen allerdings oftmals Untergangsszenarien das Bild. In Anbetracht von Themen wie „Globalisierung“ oder „Europa“ beschwören manche den „Abschied vom Staat“<sup>2</sup> herauf. Die zunehmend supra- oder international, jedenfalls aber oberhalb der staatlichen Ebene stattfindende Lösung von Problemen und Aufgaben, die einstmals dem Staat zur Erfüllung aufgetragen waren, hat dabei gerade auch in der Staatslehre tradierte Begriffe und Erklärungsmuster auf den Prüfstand gebracht. In den Mittelpunkt des Interesses der deutschen Staatsrechtslehre ist angesichts der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht und ihrer Fortentwicklung durch den Vertrag von Amsterdam das Zusammenwirken der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten gerückt. Als Schlaglichter seien die vielfältigen rechtlichen und tatsächlichen Rückwirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf die Bundesrepublik Deutschland als Staat, die Einfügung des „Europaartikels“ Art. 23 GG n.F. und nicht zuletzt die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion mit der Einführung des „Euro“ genannt.

Die Dramatik, mit der die Diskussion zum Teil geführt wird, rührt daher, daß der Staat in seiner aktuellen Bestandsaufnahme nicht mehr als geschlossene Erscheinung angesehen werden kann, mithin nicht mehr dem Bild des modernen Nationalstaates entspricht<sup>3</sup>. Der Staat wird „in einer neuen Phase des Umbruchs“ gesehen, der gravierender als alle anderen Entwicklungen der vergangenen zwei Jahrhunderte sein könnte<sup>4</sup>; den Staaten Europas wird der Verlust der „Fraglosigkeit“ attestiert<sup>5</sup>. Internationale Kooperation und vor allem die su-

---

<sup>1</sup> Zippelius, Allgemeine Staatslehre, S. 1.

<sup>2</sup> Van Creveld, Aufstieg und Untergang des Staates, S. 371 ff.; Kaiser, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Art. Staatslehre, Sp. 195, wertet den Staat für die Staatslehre als „eine im Abstieg begriffene Kategorie“; s. auch E.R. Huber, Nationalstaat und Verfassungsstaat, S. 274, 282.

<sup>3</sup> S. Thüerer, VVDStRL 50 (1991), 97 (122 ff.). – Die Zustandsbeschreibungen erinnern an das berühmte Wort von Hegel, Über die Reichsverfassung, S. 11: „Deutschland ist kein Staat mehr.“ Hegel hielt kurz vor dem Ende des Alten Reiches eine normativ-begriffliche Festlegung nicht mehr für möglich, sondern sah in den Äußerungen der Staatsrechtslehre nur noch empirische Zustandsbeschreibungen.

<sup>4</sup> Saladin, Wozu noch Staaten?, S. 11.

<sup>5</sup> Di Fabio, Das Recht offener Staaten, S. 5.

pranationale Einbindung Deutschlands in die Europäische Union bewirken eine prozeßhafte „Entstaatlichung“ durch die Öffnung nach außen, die bisweilen als „offene Staatlichkeit“ gekennzeichnet wird<sup>6</sup>. Schon die Kennzeichnung dieses neuen Ist-Zustandes bereitet der Staatsrechtslehre erhebliche Schwierigkeiten, wie der für die derzeitige Europäische Union geprägte Begriff des „Staatenverbundes“ plakativ zeigt<sup>7</sup>. Die Schwierigkeiten liegen verständlicherweise darin begründet, daß neue Erscheinungsformen mit alten Erklärungsmustern und Begrifflichkeiten erfaßt werden sollen<sup>8</sup>. Ausgangspunkt der juristischen Beweisführung ist regelmäßig die sog. „Drei-Elemente-Lehre“ von *Georg Jellinek*<sup>9</sup>; anhand der drei charakteristischen Elemente des Staates – Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt – wird die Erosion oder – gegenteilig – das Weiterbestehen von Staatlichkeit zu zeigen versucht<sup>10</sup>. Aber auch innerstaatliche Entwicklungen bedrohen die klassische Staatlichkeit gleichsam von innen heraus.

Eng mit diesen Ausführungen verbunden ist die Fragestellung, ob die Bundesrepublik Deutschland bereits ihre Souveränität eingebüßt hat, die als wesentliches Kennzeichen der Staatlichkeit angesehen wird<sup>11</sup>. So schillernd der Begriff auch ist, so zentral ist seine Rolle in der deutschen Staatsrechtslehre. Wird sie – wie derzeit herrschend – als Einzigkeit der Herrschaftsgewalt mit der Staatsgewalt gleichgesetzt oder zumindest als untrennbar miteinander verbunden angesehen, so muß der Einbruch einer „fremden“ Hoheitsgewalt in Form der Europäischen Union zu Schwierigkeiten führen<sup>12</sup>. Die EU und vor allem ihre Grundlage, die Europäischen Gemeinschaften<sup>13</sup>, nehmen aufgrund der ursprünglichen Übertragung entsprechender Hoheitsrechte ehemalige Staatsaufgaben wahr; dies bleibt nicht ohne Rückwirkung auf die Souveränität der Mitgliedstaaten<sup>14</sup>. Als einprägsame Beispiele mögen der Streit um den Geltungs- oder Anwendungsvorrang des sekundären Gemeinschaftsrechts<sup>15</sup> und der recht offene Konflikt zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungs-

<sup>6</sup> *Beutler*, in: FS Böckenförde, S. 109 ff.; *Enders*, in: FS Böckenförde, S. 29 ff.; *Hobe*, Der offene Verfassungsstaat, S. 28, 409.

<sup>7</sup> BVerfGE 89, 155 (156 Ls. 8; 181; 188); *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR VII, § 183 Rn. 54; *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, S. 140 f.; *P.M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, § 5 Rn. 5 ff.; kritisch gegenüber dieser Begriffsprägung *Schroeder*, ZfRV 1994, 143 (148).

<sup>8</sup> *Jachtenfuchs/Kohler-Koch*, in: dies. (Hrsg.), Europäische Integration, S. 12.

<sup>9</sup> *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 183, 394 ff.

<sup>10</sup> *Hobe*, Der offene Verfassungsstaat, S. 183 ff.; *Saladin*, Wozu noch Staaten?, S. 16 ff.; ausführlicher s.u. 2. Teil, 1. Kap.

<sup>11</sup> *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, S. 2; kritisch aber bereits *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 461.

<sup>12</sup> S. nur *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union, Rn. 533 ff.

<sup>13</sup> Art. 1 Abs. 3 Satz 1 EUV.

<sup>14</sup> *Isensee*, JZ 1999, 265 (276): „Um der Effizienz willen opfern sie Souveränität, und sie geben nationale Selbstbestimmung hin für supranationale Mitbestimmung.“ Näher *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, S. 125 ff.

<sup>15</sup> Vgl. nur *P.M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, § 7.

gericht<sup>16</sup> genügen. Aber auch innerstaatlich ist das herkömmliche Begriffsverständnis zweifelhaft geworden: Staatliche „Risikoentscheidungen“ und Technikfolgenabschätzungen sind z.T. irreversibel, so daß eine staatliche Letztentscheidungsbefugnis kaum mehr angenommen werden kann<sup>17</sup>. Aber auch die kooperative Einbeziehung privater Akteure in staatliche Entscheidungen, neue Organisations- und Steuerungsmodelle für die Ausübung von Herrschaftsgewalt oder die Versteigerung von staatlichen Genehmigungen ziehen die Souveränität der Staatsgewalt in Zweifel.

Nicht minder schillernd, obwohl häufig gebraucht, sind die Begriffe der Legitimität und der Legitimation. Auch sie stehen mit den bislang genannten Problemstellungen in engem Zusammenhang, da sie nach der Rechtfertigung von Staatsgewalt und letztlich nach der Rechtfertigung des Staates in seiner konkreten Gestalt fragen. Sie bilden die Brücke zur Demokratie als Staatsform, die mit ihrem Fundament der Volkssouveränität einen Rechtfertigungszusammenhang zwischen dem Volk als dem Ausgangspunkt der Staatsgewalt und der konkret ausgeübten Staatsgewalt verlangt. Ohne Legitimität der als notwendig empfundenen staatlichen Herrschaft fehlt einer der tragenden Grundpfeiler, welche die Stabilität eines jeden (staatlichen) Herrschaftsgefüges ausmachen<sup>18</sup>. Dieser Rechtfertigungs- und Zurechnungszusammenhang<sup>19</sup> wird in Frage gestellt, wenn supranationale Hoheitsgewalt, die auf deutschem Staatsgebiet wirksam wird, der Legitimation bedarf. Hier liegt ein Ansatzpunkt für die Diskussion um das „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union<sup>20</sup>, die letztlich nach der Rechtfertigung supranationaler Herrschaftsgewalt fragt. Daß diese Frage erst verhältnismäßig spät im Integrationsprozeß gestellt wird, hängt zumindest auch mit der Zunahme von Zahl und Gewicht der übertragenen Aufgaben zusammen<sup>21</sup>. Angestoßen wurde diese Frage insbesondere durch die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>22</sup>, die bereits in Leitsatz 2 als Voraussetzung der Bundesrepublik Deutschland für die Mitgliedschaft in einer – supranational organisierten – zwischenstaatlichen Gemeinschaft fordert, „daß eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb des Staatenverbundes gesichert ist“. Mit dem bislang verwandten Topos

<sup>16</sup> Vgl. *Gersdorf*, DVBl. 1994, 674 ff.; *P.M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, § 12 Rn. 4 ff.

<sup>17</sup> *Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, S. 115 ff., 265 f., 268 f.; *Dreier*, Der Ort der Souveränität, S. 40; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2/84.

<sup>18</sup> *Badura*, in: FS Kriele, S. 797 (803 f.); *Isensee*, JZ 1999, 265 (277); *Graf Kielmansegg*, PVS 1971, 367 (389 ff.); *Würtenberger*, Die Legitimität staatlicher Herrschaft, S. 16 f.

<sup>19</sup> BVerfGE 44, 125 (142); 93, 37 (66).

<sup>20</sup> *Von Bogdandy*, Integration 1993, 210 (222); *Doehring*, DVBl. 1997, 1133 ff.; *Gusy*, ZfP 1998, 267 ff.; *Graf Kielmansegg*, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, S. 47 (51 ff.); *Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, S. 11 ff.; *Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 659 (661); *Streinz*, Europarecht, Rn. 281 ff.

<sup>21</sup> *Graf Kielmansegg*, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, S. 47; *Seeler*, EuR 1998, 721 (728).

<sup>22</sup> BVerfGE 89, 155 ff.

der verfassungsrechtlichen Legalität als Legitimität<sup>23</sup> kann die Legitimität der neu auftretenden Herrschaftsgewalt nicht zufriedenstellend begründet werden. Insoweit mag auch für die Rechtswissenschaft die von Politikwissenschaftlern getroffene Feststellung gelten, daß eine „der verflochtenen Politik angemessene normative Theorie der politischen Verantwortlichkeit und der demokratischen Partizipation, an der die öffentliche Diskussion sich orientieren könnte, ... nirgendwo in Sicht“ sei<sup>24</sup>. Das Dilemma wird um so größer, je stärker die wechselseitige Bedingtheit von Nationalstaat und Demokratie betont wird<sup>25</sup>. Es stellt sich dann nämlich das Problem, ob die Europäische Union überhaupt „demokratiefähig“ ist. Denn – so wird gefragt – ist „Demokratie“ mit dem bestimmenden Kennzeichen „Volkssouveränität“ nicht untrennbar an den Nationalstaat – bis hin zum Untergang – gebunden, weil nur das „Staatsvolk“ Legitimität vermitteln kann<sup>26</sup>? Andererseits wird gefragt, ob die Frage nach demokratischer Legitimität bei einer supranationalen Gemeinschaft wie der Europäischen Union überhaupt gestellt werden dürfe oder ob es sich dabei nicht um einen „Kategorienfehler“ handle<sup>27</sup>. Wie grundlegend die Legitimitätsfrage ist, zeigt sich an vielen konkreten Beispielen, etwa der Vereinbarkeit eines Europäischen Polizeiamtes mit dem Demokratieprinzip<sup>28</sup>. Berücksichtigt man zudem, daß sich auch innerstaatlich Legitimationsdefizite zeigen wie etwa Schwierigkeiten einer eindeutigen Verantwortungszurechnung staatlichen Handelns<sup>29</sup>, so steht sowohl für die Europäische Union als auch für den (Mitglieds-)Staat die Frage der Rechtfertigung „auf der politischen Tagesordnung“<sup>30</sup> – auf der staatsrechtlichen und staatstheoretischen darf sie dann nicht fehlen.

Die Infragestellung der Legitimität erfolgt letztlich von zwei Seiten: Zunächst einmal wird das tatsächliche Vorliegen der Legitimität aktueller Herrschaftsgewalt, insbesondere supranationalen Ursprungs, bezweifelt. Schon dies gibt Anlaß zu Besorgnis, wenn man bedenkt, daß die Legitimitätsfrage letztlich immer in Umbruchzeiten gestellt wird. Die Legitimierungsbedürftigkeit einer

<sup>23</sup> BVerfGE 62, 1 (43); *Badura*, Staatsrecht, A 9; *Hoffmann-Riem*, DÖV 1990, 433 (440); *Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, S. 82, 84.

<sup>24</sup> *Scharpf*, PVS 32 (1991), 621 (630); ebenso *Jachtenfuchs/Kohler-Koch*, in: dies. (Hrsg.), Europäische Integration, S. 12; *Merkel*, in: Demokratie und Interessenausgleich, S. 27.

<sup>25</sup> S. etwa *Isensee*, FS Roellecke, S. 137 (139 ff.); vgl. auch *Dreier*, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Art. Souveränität, Sp. 1208.

<sup>26</sup> *Isensee*, JZ 1999, 265 (277): „Nation als Legitimationsgrund anerkannt“; s. auch *Graf Kielmansegg*, in: *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* (Hrsg.), Europäische Integration, S. 47 (54 ff., 58); *Koenig*, DÖV 1998, 268 ff., der die Verfassungsfähigkeit der Europäischen Union bezweifelt. Gegen dieses Denken in tradierten Kategorien dezidiert *Denninger*, JZ 2000, 1121 (1125 f.).

<sup>27</sup> *Lübbe*, Information Philosophie 1993, 5 (13). Zur Relevanz dieser Frage s. nur *Denninger*, JZ 2000, 1121 (1126).

<sup>28</sup> Hierzu *Baldus*, ZRP 1997, 286 ff.; *Gleß*, EuR 1998, 748 ff.

<sup>29</sup> *Czybulka*, Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung, S. 97; *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, S. 126 f., 143; *Dreier*, Der Ort der Souveränität, S. 41 f.; *Kirchhof*, DVBl. 1999, 637 (657); *Waechter*, Geminderte demokratische Legitimation, S. 33 ff.

<sup>30</sup> *Isensee*, JZ 1999, 265 (276); zum „verstärkten Begründungszwang“ des liberalen Rechtsstaates s. *Schreckenberger*, Der Staat 34 (1995), 503 ff.

Herrschaftsordnung zeigt sich dann in voller Deutlichkeit, wenn ihre Geltung von irgendeiner Seite her in Frage gestellt wird<sup>31</sup>. Eine Herrschaftsgewalt, die sich dann nicht rechtfertigen kann, wird nicht dauerhaft bestehen.

Zum anderen wird – sozusagen aus einer tieferen Schicht der Legitimitätskategorie – nach der Tauglichkeit des Inhalts der Kategorie gefragt. Diese Frage ist insbesondere für Staatstheorie, Staatslehre und Staatsrecht die bedeutsamere, weil sie nach den anzulegenden Maßstäben für die zentralen Fundamente dieser Wissenschaftsdisziplinen und zugleich des Staates fragt und die Tauglichkeit des Inhalts dieser Begriffe und damit der wissenschaftlichen Antworten bezweifelt. Dieser Fragestellung widmet sich die vorliegende Untersuchung.

Zunächst einmal wird bezüglich aller drei Zentralbegriffe (Staat; Souveränität; Legitimität) die Entwicklungsgeschichte bis zu dem heutigen Begriffsinhalt nachgezeichnet. Von diesem aktuellen Begriffsverständnis aus werden die Auflösungserscheinungen untersucht, mit deren Hilfe die Tauglichkeit der aktuellen Begriffsinhalte für die aktuelle Herrschaftsordnung bewertet werden kann. Im 3. Teil wird es dann um eine neue Inhaltsbestimmung gehen, um ein tragfähiges normatives Konzept für die heute existierende Herrschaftsordnung und ihre Herrschaftsgewalt(en) zu liefern.

---

<sup>31</sup> *Bonavides*, Der Staat 35 (1996), 581 (581 f.); *Hereth*, Tocqueville zur Einführung, S. 9; *Württemberg*, Die Legitimität staatlicher Herrschaft, S. 20; *Württemberg* *sen.*, DRZ 1947, 241 (242).



*2. Teil*

**Bestandsaufnahme**

## 1. Kapitel

### Staat

#### A. Begriff

Wer über Herrschaftsgewalt nachdenkt, kommt an „dem Staat“ nicht vorbei. Denn Herrschaftsgewalt tritt im demokratischen Verfassungsstaat des 20. Jahrhunderts als rechtlich gebändigte „Staatsgewalt“ auf, wie Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verdeutlicht. Es ist daher zu fragen, was den Begriff des Staates ausmacht, wie und woraus er sich entwickelt hat, um auf dieser Grundlage dann die weitere Frage beantworten zu können, ob er als Erklärungsmuster für die heutigen Erscheinungsformen von – insbesondere supranationaler – Herrschaftsgewalt noch taugt<sup>1</sup>.

Das Verständnis des Begriffs „Staat“ ist jedoch äußerst unterschiedlich: Die verschiedensten Formen menschlichen Zusammenlebens und organisierter Herrschaft werden als Staat bezeichnet – die polis Athens<sup>2</sup>, der „Staat im hohen Mittelalter“<sup>3</sup>, der Staat zu Beginn der Neuzeit<sup>4</sup>, der Nationalstaat<sup>5</sup>, der moderne Staat<sup>6</sup>, der Verfassungsstaat<sup>7</sup> oder nunmehr der „transmoderne“ Staat<sup>8</sup> sind einer gemeinsamen Erfassung unter einem Begriff kaum zugänglich. Vielmehr zeigt sich, daß „der Staat“ keine für alle Zeiten vorgegebene Größe, sondern ein in seinem historischen Zusammenhang konkreter Begriff ist, der dementsprechend im Laufe der Geschichte vielfältige Wandlungen durchlebt hat<sup>9</sup>. Hinzu kommt, daß der Begriff des Staates in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen zentraler Ausgangspunkt ist: Sowohl die an allgemeiner Systembildung interessierte Staatslehre als auch das an dem konkreten normativen Rahmen interessierte Staatsrecht stellen den gleichen Begriff, aber mit einem schon durch die Herangehensweise bedingt unterschiedlichen Inhalt in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> Eher zweifelnd *Kaiser*, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Art. Staatslehre, Sp. 195.

<sup>2</sup> Vgl. *Demandt*, Antike Staatsformen, S. 21 f.; *von Unruh*, Der Staat, S. 31 ff.

<sup>3</sup> S. *Mitteis*, Der Staat im hohen Mittelalter.

<sup>4</sup> Vgl. *Volkmann*, JuS 1996, 1058 (1059).

<sup>5</sup> *E.R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte I, S. 3 ff.; *Badura*, Staatsrecht, A 2.

<sup>6</sup> *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, S. 2, 16 ff.

<sup>7</sup> *Von Unruh*, Der Staat, S. 60 ff.

<sup>8</sup> *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, S. 122 ff.

<sup>9</sup> *Badura*, Staatsrecht, A 2; *Böckenförde*, Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie, S. 4 f.; *Maurer*, Staatsrecht, § 1 Rn. 2. Ausführlich *Smend*, Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 363 (366 ff.); *Weinacht*, Staat, S. 31 ff.; neuerdings *Möllers*, Staat als Argument, S. 9 ff., 424 ff.

<sup>10</sup> S. hierzu *Kaiser*, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Art. Staatslehre, Sp. 190, 195 ff.

Die entwicklungsgeschichtliche Bedingtheit des Staatsbegriffes zeigt etwa die Definition, wonach der Staat von seßhaft gewordenen Menschen als notwendige Einrichtung zur Wahrung ihres inneren und äußeren Friedens erkannt und anerkannt worden ist<sup>11</sup>. Sie zeigt aber auch, daß allgemeine Begriffsmerkmale, die einen normativen Anknüpfungspunkt für den Vergleich und die Bewertung verschiedener Herrschaftsorganisationen liefern könnten, aus ihr nicht zu isolieren sind. Treffend hat es daher *Isensee* als Dilemma aller Staatsbegriffe bezeichnet, „daß ihnen ihr Objekt immer wieder entgleitet“<sup>12</sup>. Ein weiterer Grund liegt darin, daß „Staat“ ein Begriff der Neuzeit ist<sup>13</sup>, der in älteren Organisationsformen von Herrschaft also nicht zur Kennzeichnung verwandt wurde. Dementsprechend wird in der heutigen deutschsprachigen Staatsrechtslehre der moderne Territorialstaat zugrundegelegt und von der klassisch zu nennenden Definition von *Georg Jellinek* mit den drei Elementen der Staatlichkeit (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt) ausgegangen<sup>14</sup>. Damit entsteht zwangsläufig das Dilemma, personale Herrschaftsbeziehungen nicht angemessen beurteilen, ja im Grunde noch nicht einmal erfassen zu können; es zeigt sich die „Relativität aller Staatsbegriffe“<sup>15</sup>, und zwar immer bezogen auf die geschichtlich bislang vorzufindende Organisation und Struktur der Herrschaft. So erklären sich auch die zahllosen Definitionsversuche, die allein als Ausgangspunkt nicht weiterführen, wenn sie auch die aktuelle Wegmarke setzen. Denn das Modell des modernen Staates als territorial abgegrenzter Nationalstaat vermag die aktuell vorzufindende Wirklichkeit einer den Staat transzendierenden Herrschaftsgewalt nicht mehr zu erklären; dies haben schon die im 1. Teil genannten Beispiele angedeutet – es wird noch zu vertiefen sein. Die Wirklichkeit hat für eine Erkenntniszwecken dienende Staatstheorie und Staatslehre sowie vor allem für das Staatsrecht aber unbedingt Ausgangspunkt der Betrachtungen zu sein<sup>16</sup>, weil auch der Staat Teil der Wirklichkeit ist. Aussagen über die Legitimität eines Staates oder sonstiger Herrschaftsgewalt können aber nur dann mit rechtlicher Verbindlichkeit zwecks Sicherung der Stabilität der erfaßten Herrschaftsordnung getroffen werden, wenn die Realität der Herrschaftsgewalt mit ihren ge-

<sup>11</sup> *Von Unruh*, BayVBl. 1999, 11.

<sup>12</sup> *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR I, § 13 Rn. 26.

<sup>13</sup> *Isensee*, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Art. Staat, Sp. 133 f. mit kurzem entwicklungsgeschichtlichen Überblick; s. auch *Quaritsch*, Staat und Souveränität I, S. 32 ff.; *von Unruh*, Der Staat, S. 20 ff.

<sup>14</sup> *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 183, 394 ff.; *Bleckmann*, Staatsrecht I, Rn. 7; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR I, § 13 Rn. 30 ff.; s. auch *Badura*, Staatsrecht, A 2, der den neuzeitlichen Staat als „die gebietsbezogen definierte politische Organisation einer Gesellschaft in Gestalt eines rechtlich geordneten Herrschaftsverbandes“ versteht; ähnlich *von Unruh*, Der Staat, S. 23. S.u. C. I.

<sup>15</sup> *Isensee*, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Art. Staat, Sp. 134; *Volkmann*, JuS 1996, 1058.

<sup>16</sup> Eindringlich *Heller*, Staatslehre, S. 3 ff.; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR I, § 13 Rn. 27; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 2 ff.; s. auch *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, S. 1 f.

sellschaftlichen Bezügen hinreichend erfaßt ist. Angesichts der Fragwürdigkeit des überkommenen Staatsverständnisses im Hinblick auf die auszumachende Realität erscheint es geboten, den Blick von dem aktuellen Modell zu lösen und auf die Entwicklungsgeschichte bei der Herausbildung moderner Staatlichkeit zu richten. Verständlicherweise kann hier keine Vollständigkeit beanspruchende „Staatsgeschichte“ dargeboten werden; es geht bei dem nachfolgenden entwicklungsgeschichtlichen Überblick vielmehr um eine bewußt selektive Vorstellung der Epochenschritte, die dem Verständnis der heutigen Wirklichkeit dienen können. Kann damit zwar kein einheitlicher Staatsbegriff aus der Entwicklungsgeschichte abgeleitet werden, so zeigt ein geschichtlicher Rückblick deutlich, daß es Jahrhunderte lang um die Ausübung und rechtliche Erfassung von Herrschaft ging, die erst mit Herausbildung des neuzeitlichen (National-)Staates (und der aus politischen Gründen entstandenen Idee „absoluter“ Herrschaft, der Souveränität) mit „Staat“ gleichgesetzt wurde bzw. in diesem als „Machtgefäß“<sup>17</sup> aufging. Mit diesem geschichtlichen Hintergrund kann dann das aktuelle Staatsverständnis hinterfragt werden, ob es die Zuordnung und Legitimation aller tatsächlich vorzufindenden Herrschaftsgewalt erlaubt<sup>18</sup>. Dabei ist die Betrachtung auf die Entwicklungsgeschichte des deutschen Staates und seiner historischen Vorläufer zu beschränken, mithin auf eine irgendwie institutionalisierte Herrschaft auf Teilen des Territoriums der heutigen Europäischen Union, ohne daß es begriffsbildend zwangsläufig auf die Territorialbezogenheit ankäme. Nur so kann eine annähernde Vergleichbarkeit angesichts der Einbettung eines jeden konkreten Staates in bestimmte, ebenfalls dem zeitlichen Wandel unterliegende kulturelle, gesellschaftliche, technische, wirtschaftliche, geistige und andere Verhältnisse gewährleistet werden<sup>19</sup>.

### B. Entwicklungsgeschichte

Nach dem Untergang des Weströmischen Reiches, den Unruhen der Völkerwanderung und einer langsamen Konsolidierung von Herrschaft in den germanischen Stammeswesen wird gemeinhin das Frankenreich an den Anfang deutscher Staats- und Verfassungsgeschichte gestellt<sup>20</sup>. Die Kaiserkrönung *Karls des Großen* am 25.12.800 kann als Erneuerung des weströmischen Kaisertums interpretiert werden<sup>21</sup>, so daß trotz eines Neuanfangs eine historische Kontinuität mit dem Weströmischen Reich sichtbar wird – ein Umstand, der für die Legitimität der Herrschaft von erheblicher Bedeutung ist. Der Neubeginn zeigt sich

<sup>17</sup> Treffende Formulierung von *Saladin*, Wozu noch Staaten?, S. 218.

<sup>18</sup> Zum Nutzen der historischen Betrachtung *Stolleis*, JuS 1989, 871 ff.

<sup>19</sup> S. *Isensee*, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Art. Staat, Sp. 134.

<sup>20</sup> *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte I, S. 3 ff.; *Kimminich*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 32 f.; *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 22 ff.

<sup>21</sup> *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 29; *Zippelius*, Verfassungsgeschichte, S. 20.

## Personen- und Sachverzeichnis

- Abberufungsrechte 293  
Absolutismus 90, 209  
Akzeptanz 156, 157 f., 161, 170 ff., 187, 190, 207, 428, 495, 642 f., 666 f., 672, 718 f., 722  
– als Optimierungsgebot 180  
– als Richtigkeitsüberzeugung 180  
– als Rückkopplung der Legitimität zu den Herrschaftsunterworfenen 179 ff.  
– im Verwaltungsverfahren 175 f.  
– Konkretisierungen 175 ff.  
– Kooperationsprinzip 178 f.  
– und neues Steuerungsmodell 177 f.  
*Alexy, Robert* 612 f., 616  
Alliierte Vorbehaltsrechte 132 f.  
Alloifikation 29  
Altes Reich 473, 510  
Altes Testament 192  
*Althusius, Johannes* 81 ff., 85, 88, 197  
Amt 191, 277, 282 f., 289 f., 315, 704 f., 712  
– Begriff 191  
– gemeineuropäisches Amtsverständnis 705  
– Limitierung von Herrschaftsgewalt 705  
– Rechtfertigung von Herrschaftsgewalt 705  
Ämter 534  
– in Schleswig-Holstein 257, 534  
Amtsbegriff 191, 194, 704  
Amtsordnung 294 f., 303  
Amtsträger 283  
Amtsvorsteher 290  
Amtswalter 277, 292 f.  
Anhörung 723  
*Anschütz, Gerhard* 226  
Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts 335, 336 f., 341 f., 345, 359, 363, 366 ff., 378 f., 554, 574  
*Aquin, Thomas von* s. Thomas von Aquin  
Aristokratie 80  
*Aristoteles* 68, 209, 544  
Atomkonsens 348  
Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung 303  
Aufgabenerfüllung 535 ff.  
– Letztverantwortlichkeit 538  
Aufgabenverantwortung 535 ff.  
Aufklärung 210, 244  
Augsburger Religionsfriede 18, 72  
Fn. 108  
Ausländerwahlrecht 319  
Ausnahmезustand 109 ff., 125 ff., 372  
Ausschuß der Regionen 723  
Ausübung von Herrschaftsgewalt 80  
Autonomie  
– der Rechtsquellen 572  
Bagatellvorbehalt 263 ff.  
– dogmatischer Ansatz 264 f.  
– flexibler Maßstab 263  
Bananenmarktordnung 344, 380, 382  
Bausteinlegitimation 597, 657  
Beamtenstatus 351  
Beiräte 260  
Berichtswesen 286  
*Bernhard von Clairvaux* 63  
Besatzungsmächte 132 f.  
Besatzungsrechte 137  
Betretungsrechte 339 f.  
Bezirksverfassung 276  
Bezirksversammlungen 295  
*Bleckmann, Albert* 521  
*Bismarck, Otto von* 21, 223  
*Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 53, 232 f.  
*Bodin, Jean* 51 f., 59 ff., 69 ff., 73 ff., 86, 88 ff., 91 ff., 96 ff., 110, 113, 116, 120 ff., 128 ff., 135, 146, 147, 199 ff., 208 f., 216, 222, 367, 452, 510, 511, 563  
– Souveränitätstheorie 74 ff.  
*Bonifaz VIII.* 61 Fn. 29, 63  
Budgetverantwortung 286  
bundesfreundliches Verhalten 551 ff.  
Bundeskriminalamt 532  
Bundesrat 345  
Bundesstaat 513, 519

- Bundesstaatlichkeit 37  
 Bundesstaatsprinzip 449 f.  
 Bundesverfassungsgericht 378 ff., 404 f.,  
 446 f., 469, 517, 520, 522, 565 ff., 660,  
 678, 690  
 Bundeswehr 358, 359  
 Bündnis für Arbeit 349  
 Bürgerentscheid 297, 723  
 Bürgerkrieg 508, 691
- Chateaubriand* 217  
 Controlling 286
- Daseinsvorsorge 353  
 Defensor Pacis 63  
*Debler, Thomas* 456  
 Delegation 261  
 – von Kompetenzen 261  
 Demokratie 139 f., 233 ff., 391 ff.,  
 542 ff., 589 f., 681 ff.  
 – als Herrschaftsform 236, 238, 542 ff.,  
 590  
 – als Herrschaftsprinzip 139  
 – als Staatsform 139 f., 162, 236 ff.,  
 236 ff., 391 f.  
 – Begriff 544  
 – Defizit 3, 405, 698 f.  
 – freiheitliche D. des Grundgesetzes 247  
 – gegliederte D. 534  
 – Herrschaft für das Volk 599 f.  
 – responsive D. 173 f., 433  
 – und Nation 272 f.  
 – und Transparenz 434 ff.  
 – unmittelbare D. 212  
 – Volksherrschaft 596  
 Demokratiedefizit 3, 405, 698 f.  
 Demokratiefähigkeit 4, 412  
 Demokratieprinzip 134 f., 249 ff., 259,  
 260, 264, 280, 284, 299, 398, 434, 454,  
 518, 522, 605 ff., 660 f., 688, 719  
 – als Optimierungsgebot 618 ff.  
 – Bagatellvorbehalt 254, 259 ff.  
 – Charakterisierung 611 ff.  
 – legitimatorische Inhalte 607 ff.  
 – Prinzipiencharakter 271, 616 ff.  
 – Staatsziel 250  
 – Struktur 249 f.  
 Demokratietheorie 189, 635, 659, 667  
 Demokratische Legitimation 135, 137,  
 140, 588 ff., 677 ff.  
 – Defizite 470  
 – individuelle Menschenwürde als  
 Ausgangspunkt 683 ff.  
 – plurale d.L. 588 ff.  
 – von supranationaler Herrschafts-  
 gewalt 277 ff.  
 – Weiterentwicklung 588 ff.  
 Demokratischer Totalvorbehalt 270  
 Deutsche Bundesbank 660  
 Deutsche Nationalversammlung 20 f.  
 Deutscher Bund 96  
 Deutscher Bundestag 134, 345, 348, 687  
 Dezision 110, 262, 288 f., 292, 696  
 Dezisionismus 110, 112, 639  
*Di Fabio, Udo* 530 f.  
 Digesten 70  
 Diskontinuität 720  
 Diskriminierungsverbot 319  
*Doehring, Karl* 523  
 dominium 28 ff.  
 Drei-Elemente-Lehre 2, 9, 25 ff., 40 ff.,  
 254, 311 ff., 329, 542  
*Dworkin, Ronald* 612
- Eigentum 205  
 Eigenverantwortung 711  
 Einheit  
 – der Herrschaftsgewalt 84  
 – der Rechtsordnung 146 f., 571 ff.  
 – der Staatsgewalt 146 f.  
 Einheit der Herrschaftsgewalt 84  
 Einheit der Rechtsordnung 571 ff.  
 Einheitlichkeit 507, 514, 570 ff.  
 – der Staatsgewalt 146 f.  
 Einparteiensystem 247  
 Einseitigkeit 353  
 – der Herrschaftsgewalt 37, 76, 556 ff.  
 – der Staatsgewalt 129 ff., 144 f., 347 f.  
 Einzigkeit 353, 508, 514, 561 ff.  
 – als Letztverantwortlichkeit 562 f.  
 – der Herrschaftsgewalt 60, 76, 78,  
 561 ff.  
 – des Trägers 80  
 – der Staatsgewalt 37, 129 f., 145 f.  
 – Maßgeblichkeit der Auswirkungs-  
 dimension 563 ff.  
 Energieeinspeisungsgesetz 343  
 Entbeamtung 351  
 Entscheidung 346 ff., 693 f.  
 Entscheidungsphase 245 f., 696 f.  
 Entscheidungsprozeß 331  
 Entscheidungsvorgang 245  
 Ephoren 83

- Erfüllungsverantwortung 535
- Erneuerbare-Energien-Gesetz 343 f.
- Euro 362
- Europäische Integration 137, 687 f.
  - dynamischer Prozess 475
- Europäische Öffentlichkeit 414 f., 672
- Europäische Union 1, 86, 134 f., 237, 258, 278, 356, 358, 362, 363, 368, 371, 390, 401 ff., 440, 445 f., 449, 460, 466, 473, 476, 519, 521 ff., 625, 643 f., 698 f.
  - als polyzentrisches Netzwerk 476
  - Demokratiedefizit 389 f., 405, 698 f.
  - Demokratiefähigkeit 237, 410
  - Entscheidungsprozess 331 f.
  - fehlende Staatsqualität 258
  - Finalität 449
  - Integrationsverband zur Problemlösung 643 f.
  - Legitimationsdefizit 403, 405
  - Legitimationsfähigkeit 410
  - Mehrheitsentscheidungen 376 f.
  - Staatsqualität 519
  - Territorium 314
  - Transparenzdefizit 407 f.
  - Verfassungskern 521
- Europäische Zentralbank (EZB) 278 f., 387, 660, 708
- Europäischer Gerichtshof 358, 359, 363, 378 ff., 407, 533, 565 ff., 719
- Europäisches Parlament 278, 686 f., 705 f., 719
- Europäisches Polizeiamt (Europol) 4, 313, 340 f., 388, 402 f., 500, 532 f., 549, 555, 669, 706, 708 f., 720 f.
  - Immunität von Bediensteten 340 f.
  - Immunitätenprotokoll 402 f.
- Europäisches System der Zentralbanken 470, 708
- Europol-Übereinkommen 706, 708 f., 721
- Ewigkeitsklausel 449 f., 607
- Exklusion 211, 681
- Experimentierklausel 433
  
- Fehdeverbot 16
- Finalität 284 f.
  - als Zurechnungskriterium 284 f.
- Formenwahl der Verwaltung 347
- Föderalismus 475 f.
- Fränkisches Reich 11 ff.
- Franz II.* 19 f., 94 Fn. 2, 217
- Französische Revolution 22, 217
  
- freies Mandat 284, 293 f., 424
- Freiheit 205 f., 210, 211, 212 f., 626 f., 632
- Freiheitliche demokratische Grundordnung 56, 457
- Frieden 92, 162, 184, 185, 188, 198, 201, 508 f., 514, 561 f., 626 f., 631 f., 645, 682
- Friedrich I. Barbarossa* 62 Fn. 39, 192
- Friedrich II.* 13, 14 f., 16, 63 Fn. 52, 65 Fn. 63, 68 Fn. 84
- Friedrich Wilhelm IV.* 21
- Fügsamkeitsmotivation 180
- Führerprinzip 117
- Funktionale Selbstverwaltung 286, 421, 690
- Funktionalreform 433
- Funktionsgerechtigkeit der Organstruktur 709
- Fürstensouveränität 76, 96, 239, 217 ff., 220, 510, 556, 564, 574, 696
  
- Gebietshoheit 27, 314
  - der Europäischen Union 314
- Gebietskörperschaft 25
- Gelasius I.* 62 Fn. 43
- Geld- und Währungshoheit 68
- Geldwertstabilität 660
- Gemeindeverband 315
- Gemeinschaftstreue 551 ff.
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik 548 f.
- Gemeinsamer Markt 317
- Gemeinsame Souveränität 62, 87, 97 f., 111, 117, 507 ff., 675
  - Auswirkungsdimension 563 ff., 579
  - Begriff 529 ff.
  - Bezugsobjekt 529 ff.
  - Bezugssubjekt 539 ff.
  - Definition 545 f.
  - Eigenschaft der Herrschaftsgewalt 547
  - Einheitlichkeit 570 ff.
  - Einseitigkeit 556 ff.
  - Einzigkeit der Herrschaftsgewalt 561 ff.
  - Kohärenz 580 ff.
    - Rechtsbegriff 581
  - Koordination durch Kompetenzbestimmungen 550 f.
  - mehrstufige Aufgabenerfüllung 532 ff.
  - rechtliche Gebundenheit der Herrschaftsgewalt 547 ff.
  - rechtliche Koordination 547 ff.

- Suprematie 554 ff.
- Träger 539 ff.
- Verantwortung 585 f.
- Verantwortungsteilung 535 ff.
- Voraussetzungen 546 ff.
- Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung 575 ff.
- Zuhöchstsein der Herrschaftsgewalt 554 ff.
- Gemeinsame Verantwortung 712 f.
- Gemeinschaftsaufgaben 533
- Gemeinschaftsrecht 503 ff.
  - als Teilverfassung 503
- Gemeinschaftstreue 533
- Gemeinwesen 493 f.
- Gemeinwille 214 ff., 253
- Gemeinwohl 185, 196, 198, 208, 423, 428, 559, 627, 691
- Gemischtwirtschaftliches Unternehmen 430
- Gerber, Carl Friedrich von* 99
- Gerechtigkeit 169, 184, 196, 201 f., 627
- Gesellschaftsvertrag 82 f., 194, 198, 202 ff., 208, 639
- Gesetzesfolgenabschätzung 285, 652, 671, 708
- Gesetzgebung 189
- Gesetzgebungsbefugnis 77 f., 208
- Gesetzgebungskompetenzen 345, 358
- Gewährleistungsverantwortung 353
- Gewaltenmonismus 297, 299
- Gewaltenteilung 300 f., 405 ff., 513
  - institutionelles Gleichgewicht 407 f.
- Gewaltmonopol 89, 143, 205, 206, 339 f., 347, 366, 388, 489, 508, 554, 561 f., 691
- Gleichheit 210, 213 f.
  - totale G. bei *Rousseau* 214
- Gleichstellungsbeauftragte 303
- Globalisierung 1, 361, 489, 506
- Goldene Bulle 13 f., 15, 42, 66, 67, 70 Fn. 95
- Gott 183 f., 185, 190, 195, 208
- Gottesgnadentum 220, 223
- Gregor VII.* 60
- Grenzformel 93
- Grenzwesen 27
- Grundfreiheiten 319
- Grundgesetz 462 ff., 495 f., 543
  - Extrovertiertheit 469
  - Integrationsoffenheit 397 f.
- Offenheit für supranationale Herrschaftsgewalt 470
- Präambel 463 ff.
- Grundkonsens 117, 161, 206, 498 f., 593, 600, 623 ff., 634 ff.
  - als Legitimitätsglaube 636 ff.
  - als Verfassungskonsens 635
- Bewertung von Herrschaftszwecken 641 f.
  - bezüglich europäischer Herrschaftszwecke 643 ff.
  - europäischer G. 644 f.
  - und Akzeptanz 642 f.
  - Wandel 640 f.
- Grundnorm 104 ff.
- Grundrechte 53 ff., 256, 602, 683, 723
  - als objektive Wertordnung 56
  - europäische G. 367
- Grundrechtscharta 324, 367, 499, 683
- Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens 551 ff.
  - Kompetenzausübungsschranke 552
- Habermas, Jürgen* 152
- Hain, Karl-E.* 615
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich* 48 f., 193
- Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation 11 ff., 68, 70, 72, 81 ff., 87, 90, 186, 191, 193, 195, 197, 206, 209, 473, 510
  - Auflösung 19 f.
  - Ende des 94, 217
  - System komplementärer Staatlichkeit 80 f.
  - Untergang 90 ff.
- Heinrich IV.* 13, 60, 65 Fn. 61
- Heinrich VII.* 70 Fn. 95
- Heintzen, Markus* 494
- Heller, Hermann* 104, 114 ff.
- Hennis, Wilhelm* 152
- Herodot* 544
- Herrschaft
  - durch das Volk 702
- Herrschaftsaufgaben 591
- Herrschaftsbegriff 692
- Herrschaftsgewalt 8, 74 ff., 281 f., 481 f., 536 ff., 554 ff., 590 ff.
  - Ausgangspunkt: Maßnahme und Entscheidung 693 f.
  - Ausübung 80
  - Berücksichtigung von Inhalt und Zustandekommen der Maßnahme 695 ff.

- Definition 692
- Differenzierung zwischen Träger und Ausüßer 80, 83
- Einheitlichkeit 570 ff.
- Einseitigkeit 556 ff.
- Einzigkeit 561 ff.
- Entscheidungsverfahren 409
- Ergebnisorientierung 661 ff.
- funktionales Herrschaftsverständnis 599 f., 623 ff., 649 f., 659
- gemeinsame Ausübung 83
- gemeinsame Souveränität 546 ff.
- Gleichsetzung mit Staatsgewalt 76
- Inhalt 281 f.
- Inhalts- und Funktionswandel 591 f., 692 ff.
- kooperative Ausübung 434 f.
- kooperative H. 426 f.
- korporatistische Elemente 558
- Letztverantwortlichkeit 555
- Limitierung durch das Amt 705
- Problemlösungsfähigkeit 601
- Unteilbarkeit 75 f.
- Selbstzweckhaftigkeit 199 f.
- souveräne H. 536
- supranationale H. 258
- Suprematie 554 ff.
- Zuhöchstsein 554 ff.
- Herrschaftsvertrag 82 f.
- Herrschaftsziele 591, 600, 623 ff.
- Abgrenzung zu Herrschaftszwecken 630
- Bedeutung für plurale Legitimation 623 ff.
- Definition 629 ff.
- Rechtscharakter 632 ff.
- und Richtigkeit 638 ff., 645 ff.
- Herrschaftszwecke 184, 188, 196, 198, 204 ff., 208, 591, 600, 623 ff.
- Abbildung in der Verfassung 641 f.
- Anerkennung im Recht 641 f.
- Bedeutung für plurale Legitimation 623 ff.
- Definition 626 ff.
- „Metaphysik“ 637 f.
- Rechtscharakter 632 ff.
- Transformationspunkte 655
- und Wahrheit 633 f.
- Hertel, Wolfram* 487 ff.
- Hierarchieprinzip 235, 245, 279 ff., 295 ff., 351 ff., 354, 422, 428 ff., 704
- Abbau des H.s 428 ff.
- als Steuerungsprinzip 280
- als Steuerungs- und Organisationsmodell 295
- Hippel, Ernst von* 227
- Hobbes, Thomas* 51, 75 Fn. 131, 91 f., 148, 198, 201 ff., 452, 561, 682
- Hofstaat 11
- Hoheitsrechte 332 ff., 467 ff.
- Begriff 333 f.
- Übertragung von 332 ff., 468, 470
- Homogenität 110 f., 237 f., 247, 269, 271 ff., 393, 679
- als Ergebnis von Repräsentation 247 f.
- demokratische H. 273
- relative H. 237, 269 f., 393
- politische H. 111
- substantielle H. 272
- Humanismus 194
- Identität 679
- der deutschen Verfassungsordnung 136
- kulturelle I. 679
- Immunität 706, 721
- Immunitätenprotokoll 402 f.
- Imperium Romanum 191 f.
- imperium 28
- Individuum 625, 682 ff.
- Informationszugangsrechte 701, 723
- Inklusion 210 f., 681
- Inländerdiskriminierung 320 f.
- Innere Sicherheit 340 f., 366
- input-Legitimation 191, 206, 233 ff., 210, 216, 218, 292 f., 400 ff., 673 ff.
- mitgliedstaatliche i.-L. 401
- Wandel zur Verantwortungsbeziehung 711 f.
- Zurechnungszusammenhang 711 f.
- input-Legitimität 152 f., 184, 188, 195
- Integration 397 f., 500 f.
- Grenze 398
- Interessenpluralität 247
- Intergovernmentale Zusammenarbeit 367, 548 f.
- Individualität 457
- Individuum 196, 205 f., 210, 658
- Infrastruktursicherungsauftrag 353
- internationale Zusammenarbeit 467 ff.
- Interregnum 13
- Intestaterbfolge 182
- Investiturstreit 13, 60 ff., 66, 79, 190
- Isensee, Josef* 9, 32

- Jellinek, Georg* 2, 9, 25 ff., 40 ff., 99 f.,  
102, 104, 225, 226, 311, 314, 318, 329 f.,  
355, 439, 480, 574
- Jellinek, Walter* 226
- Johannes Quidort von Paris* 65 Fn. 64
- Kapitularen 12
- Karl I. der Große* 10 ff., 191
- Karl IV.* 13
- Karl V.* 18
- Kaufmann, Marcel* 606
- Kelsen, Hans* 104 ff., 117, 226, 574
- Kirchhof, Paul* 472
- Klemens V.* 70 Fn. 95
- Kohärenz 580 ff.
- Optimierungsgebot 584
  - Prinzipiencharakter 583 f.
- Komitologieverfahren 701
- Kommission 705 f.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für  
Verwaltungsvereinfachung (KGSt)  
286, 418
- Kommunale Selbstverwaltung 277, 286
- Kommunales Ausländerwahlrecht 277
- Kommunalwahlrecht 267, 295
- für Ausländer 267, 295
- Kompetenz 109 f., 347
- Kompetenzausübungsregel 694
- Kompetenzausübungsschranke 579
- Kompetenz-Kompetenz 130 f., 135f.,  
143 f., 261 f., 334 ff., 366, 368 ff., 387,  
489, 555 f.
- als Unitarisierungshebel 369
- Kompetenzkonflikt 66, 344, 378 ff.
- Kompetenztheorie 27
- Komplementäre Staatlichkeit 80
- Komplementärverfassung 43
- Konrad I.* 13
- Kontraktmanagement 353 f.
- Kooperationsprinzip 178 f., 349
- als Steuerungsmittel 349
- Kooperationsverhältnis 344, 378 ff.,  
565 ff.
- Kreis 315
- Kriele, Martin* 58
- Krüger, Herbert* 129 ff., 137, 144, 346,  
350, 557
- Kulturnation 22, 102
- Kurfürsten 13 f., 80
- Laband, Otto* 225
- Landeshoheit 68, 88 f., 93, 208
- Landfrieden 88 f.
- Landfriedensbewegung 15 f., 69
- Legalität 4, 166 ff., 248 ff., 404 f., 593
- und demokratische Legitimität 248 ff.
  - Fragwürdigkeit der Gleichsetzung  
249 ff.
  - Verfassungsrechtliche L. als  
Legitimität 4
- leges fundamentales 43, 78, 197, 200
- Legitimation 3, 113, 149 ff., 389 ff.
- als Steuerungsproblem 280
  - Auflösungserscheinungen 389 ff.
  - innerstaatliche Entwicklungen  
417 ff.
  - Abbau der Gewaltenteilung 405 ff.
  - Fehlen vorrechtlicher Voraus-  
setzungen 408 ff.
  - aus dem Willensursprung 242
  - autonome körperschaftliche L. 267 f.
  - Bagatellvorbehalt 303
  - Bausteinlegitimation 597
  - Begriff 149 ff.
  - Begriffsgeschichte 438
  - Berücksichtigung anderer Verfassungs-  
prinzipien 620 ff.
  - Definition 150
  - Defizite 394, 431 ff.
  - Abbau legitimationssichernder  
Verfahren 431 f.
  - Schwinden klarer Verantwortungs-  
zurechnungen 432 ff.
  - Reduktion von Transparenz 434 ff.
  - demokratische L. 162 f.
  - heutige Konzeption 230 ff.
  - verfassungsdogmatische  
Verankerung 235 ff.
  - durch Bewährung 663
  - Kritik 664 f.
  - durch Ergebnisanalyse 662 f.
  - durch Verfahren 156 ff.
  - ethnische L. 194
  - funktionelle L. 299 ff., 708 f.
  - herrschendes Legitimationskonzept  
254 ff.
  - Einzelbestandteile 254 ff.
  - Hinzutreten supranationaler Herr-  
schaftsgewalt 389 ff.
  - historische L. 190
  - individuell-subjektiver Ansatz 683 ff.
  - Vorwurf mangelnder Inter-  
subjektivität 685
  - institutionelle L. 299 ff., 708 f.

- monistische Konstruktion 242 ff., 248 ff.
- monistische Konzeption 239
- monistisches Modell 420
- personelle L. 257, 699 f., 702 ff.
- personelle demokratische L. 290 ff.
  - Amt als Anknüpfungspunkt 704 f.
- plurale L. 588 ff.
- sachlich-inhaltliche L. 295 ff., 707 f.
- und Ausnahmezustand 113
- und Souveränität 113
- Verantwortungsbeziehung 420
- verfassungsunmittelbare L. 299 f.
- Zurechnungszusammenhang 242
- Legitimationsarten 276 f., 279 ff., 288 ff., 702 ff., 711
- personelle demokratische Legitimation 290 ff.
- wechselseitige Ergänzung 279
- Legitimationsdefizit 412
- Legitimationskette 163, 194, 242, 257, 276 ff., 279 ff., 394 ff, 418 f., 420, 426 ff., 432 f., 441, 595
- Amt als Bezugspunkt 257
- Bauplan für Staatsgewalt 276 f.
- bei Mehrheitsentscheidungen im Rat 396 f.
- Fehlen einer L. 394 ff.
- Länge 418 f.
- mittelbarer Legitimationszusammenhang 277
- Übertragung auf die Europäische Union 277 ff.
- ununterbrochene L. 276 ff.
- Legitimationskompensationen 279
- Legitimationskonzept 588 ff.
- monistisches L. 592
- normatives L. 593
- plurales L. 588 ff.
- Legitimationsniveau 235, 265, 277 f., 302 ff., 393, 428, 658
- Effektivität 302
- Kritik 715 ff.
- Legitimationsobjekt 254 ff., 276, 420, 691 ff.
- Inhalts- und Funktionswandel der Herrschaftsgewalt 692 ff.
- Legitimationsstränge 698 ff.
- Legitimationssubjekt 151, 265 ff., 321 f., 420, 441, 595, 658, 677 ff.
- Erweiterung 321 f.
- Homogenität 409 ff.
- Individuum als L. 682 ff.
- kollektive Identität 410 ff.
- Pluralität 658, 682 ff.
- Verzicht auf kollektives L. 678 ff.
- Legitimationsverfahren 304, 593
- dienende Funktion 598 f.
- Legitimationenzusammenhang 277
- Legitimität 3, 49 f., 149 ff., 239, 248 ff., 389 ff., 404 f., 592 ff.
- als Eigenschaft der Herrschaftsgewalt 657
- als Rechtsbegriff 159 ff.
- Auflösungserscheinungen 389 ff.
- innerstaatliche Entwicklungen 417 ff.
- Begriff 149 ff.
  - Begriffsgeschichte 181 ff., 438
  - Entwicklungsoffenheit 181
  - in der Politikwissenschaft 151 ff.
  - in der Rechtswissenschaft 159 ff.
  - in der Soziologie 153 ff.
  - politische Instrumentalisierung 220, 227 ff.
  - Vielschichtigkeit 151 ff.
  - Zeitbedingtheit 151, 166
- Berücksichtigung anderer Verfassungsprinzipien 620 ff.
- Definition 150
- demokratische L. 163, 171, 233 ff., 404 f.
- diffuse L. 289
- durch plurale Legitimation 656 ff.
- dynastische L. 102
- Entwicklungsgeschichte 181 ff.
- formale L. 224 f.
- Fügsamkeitsmotivation 155 f.
- göttliche L. 191
- historische L. 191, 217
- materiale L. 224 f.
- monarchische L. 217 ff.
- Prinzip der L. 218
- traditionale L. 194
- Typen legitimer Herrschaft 154 ff.
- und Legalität 166 f., 248 ff.
- und innere Souveränität 164
- und Richtigkeit 648 f.
- Zusammenhang zur Legitimation 150 f.
- Zusammenhang zur Verfassung 164
- Legitimitätsglaube 152, 154 ff., 219, 220, 223 f., 636 ff., 671
- Bewertung der Richtigkeit 638, 641 f.

- Vertrauen in die Herrschaftsgewalt 638
- Legitimitätsniveau 302, 308 f., 597, 618, 619, 621 f., 688, 676, 702 f., 713 f., 715 ff.
- Bedeutung 715 ff.
- Begriff 715 ff.
- Berücksichtigung von Zeitmomenten 720
- Bewertung der Legitimationsstränge 717 ff.
- Bewertungsfaktoren 718
- ergänzende Legitimationsfaktoren 721 ff.
- und Legitimationsniveau 302, 308
- Verknüpfung unterschiedlicher Verantwortungssphären 714
- Zusammenführung von output- und input-Legitimation 715 ff.
- Zusammentreffen der Legitimationsstränge 717 ff.
- Lehnsrecht 217
- Lehnsverhältnis 12
- Leibniz, Gottfried Wilhelm* 91
- Leistungsverwaltung 297
- Lepsius, Oliver* 715 ff.
- Letztentscheidungsbefugnis 344, 366
  - höchstrichterliche 378 ff.
- Letztentscheidungskompetenz 566 ff.
- Letztentscheidungsrecht 261
- Letztverantwortlichkeit 514, 537 f., 563 ff.
- lex Regia 65, 86, 186, 192, 667, 720
- Lex Salica 78
- Limnaeus, Johannes* 84 f.
- Lincoln, Abraham* 544
- Lobby 262
- Locke, John* 51, 101, 204 ff., 210, 682
- Lukas* (Evangelist) 62 Fn. 44
- Luhmann, Niklas* 156 ff., 598
- Luther, Martin* 17
- Luxemburger Kompromiß 377
  
- Maastricht-Entscheidung 268 ff., 303 f., 517, 520, 660
- Machiavelli, Niccolò* 74
- Machtgefäß 494
- maiestas personalis 84 f.
- maiestas realis 84 f.
- Manegold von Lautenbach* 64 f.
- Marsilius von Padua* 63 f., 78, 186, 188 ff., 204, 216, 222
  
- Marks, Gary* 475
- Maßnahme 693 f.
  - Berücksichtigung von Inhalt und Zustandekommen 695 ff.
- Maurenbrecher, Romeo* 221
- Maximilian I.* 15 f., 67 Fn. 77
- Medien 325
- Mehrebenensystem 315, 403, 440, 441, 472 ff., 496, 502 ff., 507 ff., 530, 547 ff., 555, 571 ff., 579, 701
  - als analytische Kategorie 475
  - angebliche Unterkomplexität 476 f.
  - arbeitsteiliges Zusammenwirken 555
  - Begriff 474 ff.
  - Erweiterung der Legitimationssubjekte 403
  - Rechtsschutz im M. 533
- Mehrheitsentscheidungen 376 f.
- Mehrheitsprinzip 188, 211, 215, 242 f., 253, 472, 639, 652 ff., 652 ff., 690
- Mehrheitswahlrecht 687
- Mehrheitswille 424
- Mehrparteiensystem 247
- Meinungsbildungsphase 245 f., 696 f.
- Meinungsbildungsprozess 245, 331
- Meinungsvielfalt 247
- Menschenrechte 632
- Menschenwürde 159, 210, 457, 459, 602, 625, 627, 679 f., 683 ff., 711
  - subjektives Recht auf Legitimationsteilnahme 684
- menschliche Gemeinschaft 680, 685 f., 683 ff.
- Metternich, Fürst von* 219 ff., 221
- Minderheitenschutz 215, 244
- Ministerialverwaltung 279 ff., 428, 433
- Mißtrauensvotum 706
- Mitbestimmungsgesetz 262, 276, 304
- Mitentscheidungsverfahren 706, 719
- Modernes Staatsverständnis 24 ff.
- monarchisches Prinzip 96 f., 102, 220 ff., 408
- Monarchomachen 76 Fn. 133, 197
- Monismus 242 ff.
- Montesquieu, Charles-Louis etc.* 215
- Monzambano, Severinus de* s. Pufendorf
- Müller, Friedrich* 273
  
- Nacheile 312 f.
- Napoleon* 19 f., 23, 217 f.

- Nation 21 f., 32 ff., 34 f., 101 ff., 111,  
 194, 272 f., 275, 319, 323 f., 484 f., 491,  
 678 ff.  
 – Gleichsetzung von Volk und N. 32, 44  
 – Zusammenhang zur Verfassung 44  
 Nationale Identität 136, 359, 521 ff.  
 – Koppelung mit Souveränität 522  
 – Schutz einer strukturellen Identität  
 524 ff.  
 – Verfassungskern 524  
 – Wandel 525  
 Nationalsozialismus 24, 117 ff., 228 f.  
 Nationalstaat 8 f., 21, 24 f., 44, 91, 314,  
 321, 325, 360, 410 ff., 416 f., 439 ff.,  
 444 ff., 456, 461, 462 f., 467 ff., 470 ff.,  
 473, 475, 483 ff., 507 ff., 530, 556, 680,  
 685 f., 692  
 – Gleichsetzung von Volk und Nation  
 102  
 – Leistungsdefizit 356  
 – Herausbildung 101 ff.  
 Naturrecht 168  
 Naturrechtslehre 197  
 Naturzustand 198, 201, 205, 212  
 Netzwerk 476  
 – EU als polyzentrisches N. 476  
 Netzwerkanalyse 504  
 Netzwerkforschung 476  
 Neues Steuerungsmodell 177 f., 257,  
 286 f., 353 f., 418, 429 f., 592  
 – Defizit an sachlich-inhaltlicher  
 Legitimation 429 f.  
 Neustoizismus 196  
 Neuzeit 195 ff.  
 Nichtregierungsorganisationen (NGO)  
 365  
 Normalzustand 513  
 Normativismus 110  
 Normbereich 458 ff.  
 Normprogramm 458 ff.  
 NSDAP 118  
  
*Ockham, Wilhelm von* 185 ff., 195 f., 222  
 öffentliche Meinung 409  
 öffentliche Unternehmen 419  
 öffentlicher Zweck 430  
 Öffentliches Sachenrecht 30  
 Öffentlichkeit 325 f.  
 – europäische Ö. 325 f.  
 Öffentlichkeitsarbeit 701  
 öffentlich-rechtlicher Vertrag 348  
 Ordnung 508, 556  
  
 Organ 293  
 Organisationsprivatisierung 430  
 Organisationstheorie 430  
 Organwalter 293, 702  
*Otto der Große* 191  
 output-Legitimation 601 ff., 659 ff.  
 – Ergebnisdimension 601  
 – materielle Rechtfertigung 601 ff.  
 – Richtigkeit 649 f.  
 output-Legitimität 152 f., 184, 185, 195,  
 206  
  
 Papsttum 192  
 Parlamentarischer Rat 451, 462 f.  
 Parlamentsgesetz 295 ff.  
 Parteien 325  
 Partizipation 427 f.  
 Paulskirchenverfassung 20 f.  
 Personalvertretungsrecht 263  
 personenverbandsrechtliche Herrschaft  
 14  
*Peters, Anne* 476, 489 f., 663  
*Petrus Damiani* 62  
 plurale Legitimation 588 ff.  
 – allgemeine Anforderungen 588 ff.  
 – Ausrichtung an Herrschaftszwecken  
 und Herrschaftszielen 623 ff.  
 – Berücksichtigung anderer Verfassungs-  
 prinzipien 620 ff.  
 – Bewirkung von Legitimität 656 ff.  
 – formelle Komponente 594 ff.  
 – funktionelle Legitimation 708 f.  
 – gemeinsames Vorliegen von input- und  
 output-Legitimation 603 ff.  
 – Inhalts- und Funktionswandel der  
 Herrschaftsgewalt 692 ff.  
 – institutionelle Legitimation 708 f.  
 – Legitimationsobjekt 691 ff.  
 – Legitimationsstränge 698 ff.  
 – materielle Komponente 597 ff.  
 – output-Legitimation 601 ff.  
 – personelle Legitimation 702 ff.  
 – Amt als Anknüpfungspunkt 704 f.  
 – sachlich-inhaltliche Legitimation  
 707 f.  
 – Verantwortungszurechnung 709 ff.  
 – Vereinbarkeit mit dem Demokratie-  
 prinzip 605 ff.  
 Politiknetzwerk 504  
 Politikverflechtung 475 f.  
 Politikwissenschaft 673  
 politische Theologie 109, 122

- politische Willensbildung 247  
 politisches Marketing 592  
 Polizeilich-Justitielle Zusammenarbeit  
 548 f., 555 f.  
 positive Gesetze 75  
 Positivismus 47 f., 104 ff., 114, 223 ff.,  
 625, 632 f., 638 f.  
 pouvoir constituant 250 f., 289, 300, 367,  
 456 f.  
 – Fragwürdigkeit der Unterscheidung  
 250 f.  
 pouvoir constitué 250 f., 289, 299 f.,  
 456 f.  
 Präambel 463 ff., 468 f.  
 – rechtliche Verbindlichkeit 463 f.  
 Präklusionsregelungen 432  
 praktische Konkordanz 253, 619  
 Preisstabilität 660  
 Primärrecht 496  
 Prinzip der begrenzten Einzel-  
 ermächtigung 135, 314, 363, 368  
 Prinzip der doppelten Mehrheit 424 f.  
 Prinzipien 612 ff.  
 – Abgrenzung gegenüber Regeln  
 612 ff.  
 – als Optimierungsgebote 613 ff.  
 – Definition 613  
 Privatisierung 350  
 public private partnerships (ppp) 419  
*Pufendorf, Samuel (von)* 18, 91 ff., 122,  
 198, 473  
*Pütter, Johann Stephan* 93  
  
*Quaritsch, Helmut* 125 ff.  
  
 Rat der EU 376 f.  
 Raumtheorie 27  
 Realakt 285  
 Rechtsdurchsetzungsbefugnis 147 f.,  
 386 ff.  
 Rechtsetzung 160, 189  
 Rechtsetzungsautonomie 401  
 Rechtsetzungsbefugnis 147 f., 69, 345,  
 386 ff.  
 Rechtsetzungshoheit 71  
 Rechtsetzungszuständigkeit 406  
 Rechtspositivismus 463  
 Rechtsprechungsbefugnis 69, 71  
 Rechtsstaatsprinzip 251, 299 f., 575 ff.,  
 579  
 Reduktion von Komplexität 157  
 Regalien 68, 86  
 Regalienlehre 77  
 Regeln 612 ff.  
 – Abgrenzung gegenüber Prinzipien  
 612 ff.  
 – Definition 613  
 Reichskammergericht 17, 206  
 Reichskreise 17  
 Reichslandfrieden 206  
 Reichspublizistik 80 ff., 90 ff., 207  
 Reichsreform 15 f., 67 ff.  
 Reichsregiment 17  
 Reichsstaatsrechtslehre 80 ff.  
 Reichsstände 16 f., 17, 84 f., 89  
*Reinkingk, Diethrich* 195  
 Religionsstreit 72 f.  
 Repräsentation 173 f., 189, 559 f., 649 ff.,  
 674, 704  
 Reservegewalt 125, 127, 129 ff.  
 responsive Demokratie 433  
 Responsivität 173 f., 433, 667, 700, 677,  
 718  
 Restauration 20  
 Rheinbundakte 94 f., 95  
 Richtigkeit 637 ff., 645 ff.  
 – Begriff 646 ff.  
 – durch Mehrheitsprinzip 652 ff.  
 – Operationalisierung durch Verfahren  
 650 ff.  
 – und Legitimität 648 f.  
 – und output-Legitimation 649 f.  
 Risikoentscheidungen 3  
*Roellecke, Gerd* 128  
*Rousseau, Jean-Jaques* 101, 174, 210 ff.,  
 217, 253, 652, 682  
 Rückforderung von Beihilfen 557  
*Rudolf von Schwaben* 13  
  
 Sachsenspiegel 63, 193 f.  
 Sacrum Imperium Romanum 62  
 Säkularisierung der Herrschaft 61, 208,  
 216  
*Saladin, Peter* 162  
 Schengener Übereinkommen 312 f., 550  
 Schleswig-Holstein 220, 262  
*Schmid, Carlo* 456  
*Schmitt, Carl* 104, 107, 108 ff., 117,  
 125 ff., 164, 237, 202, 227 ff., 271 ff.,  
 456  
*Schmütz, Thomas* 365, 486 f.  
 Selbstbestimmung 457, 683  
 Selbstbestimmungsrecht 365  
 Selbsteintrittsrecht 245

- Selbstverwaltung 286
  - funktionale S. 286
  - kommunale S. 286
- Selbstverwaltungsaufgaben 303
- Selbstzwecktheorie 50
- Sicherheit 92, 162, 196, 198, 200, 202, 500, 508 f., 514, 556, 561 f., 626 f., 632, 645, 669, 721
- Smend, Rudolf* 480, 500
- Solidarität 632
- Souveränität 57 ff., 358, 361 ff., 468 f., 473, 489, 507 ff.
  - Ablösung von der Staatsgewalt 515 ff.
  - Absolutheit 78
  - äußere S. 57, 59
  - Auflösungserscheinungen 361 ff.
  - Ausschließlichkeitsanspruch 467 f.
  - Blankovollmacht 144
  - der organisierten Entscheidungs- und Wirkungseinheit 114 ff.
  - als Eigenschaft der Staatsgewalt 138
  - als Entscheidung über den Ausnahmezustand 109 ff.
  - als formale, funktionale Kategorie 75
  - als rechtlich gebundene Staatsgewalt 138 f.
  - als Rechtsordnung 104 ff.
  - als Volkssouveränität 140 ff.
  - als wesentliche Eigenschaft der Staatsgewalt 99 f.
  - Attribut der Herrschaftsgewalt 76
  - Begriff 507 ff.
    - Weiterentwicklung 507 ff.
  - Begriffsmerkmale 74 ff., 129 ff., 137 ff.
  - Definition 372, 513
  - Differenzierung zwischen Subjekt und Träger 115
  - Eigenschaft der Herrschaftsgewalt 509 ff.
  - Einheitlichkeit der Staatsgewalt 385 f., 385 ff.
  - Einseitigkeit der Staatsgewalt 375 ff.
  - Einzigkeit 92
  - Einzigkeit der Staatsgewalt 383 ff.
  - Entwicklungsgeschichte 59 ff.
  - Funktion 509 ff.
    - historischer Anknüpfungspunkt 509 ff.
  - Funktionswandel 536 f.
  - gemeinsame S. 87, 93, 111, 507 ff.
  - Gesetzgebungsbefugnis als Hauptmerkmal 77
    - geteilte S. 510, 530
    - Gleichsetzung von Staatsgewalt und S. 37 f., 77
    - heutige Aufgabe 511 ff.
    - heutiges Begriffsverständnis 123 ff.
    - innere S. 57 f., 59, 125 ff.
    - Kampfbegriff 73
    - Kernbefugnis 147 f.
    - Kompetenz-Kompetenz 366, 368 ff.
    - Kompetenzkonflikt 344, 378 ff.
    - Kooperationsverhältnis 378 ff.
    - „Kooperationsverhältnis“ zwischen BVerfG und EuGH 565 ff.
    - Koppelung mit nationaler Identität 522
    - Letztentscheidungskompetenz 566 ff.
    - Letztverantwortlichkeit 144
    - rechtliche Gebundenheit 138 ff.
    - rechtliche Koordinierung von Herrschaftsgewalt 511 ff.
    - Rechtsbegriff 512 ff.
    - Rechtsdurchsetzungsbefugnis 386 ff.
    - Rechtsetzungsbefugnis 386 ff.
    - Schutz durch Art. 79 Abs. 3 GG 517 ff.
    - Suprematie 366 ff.
    - territoriale S. 26
    - Unteilbarkeit 78, 92
    - Ursprungsbezug 514
    - Ursprungsfunktion 515
    - verfassungsrechtliche Konturierung 142 f.
    - Verständnis des Bundesverfassungsgerichts 132 ff.
    - wertneutrale Kategorie 80
    - Wirkungsdimension 513 f., 514 f.
    - Zuhöchstsein der Staatsgewalt 366 ff.
    - Zweck 511
- Souveränitätsbegriff 60 ff.
  - lehnsrechtliche Wurzel 61 f.
  - Rezeption in Deutschland 80 ff.
  - Wandelbarkeit 93 f.
- Souveränitätskonflikt 62, 66, 71, 85, 185 f., 190, 195 f., 565 ff.
- Soziale Gruppe 413
- Sozialordnung 690
- Soziologie 413 ff.
- Spätscholastik 195 f.
- Sprachnation 22
- Staat 8 ff., 439 ff.
  - als allmächtige Problemlösungseinheit 641

- als juristische Person 99
- als Machtegefaß 10, 494
- als Personenverband 11 ff.
- als Wirklichkeit des substantiellen Willens 48
- Aufgabenerfüllung 536
- Auflösungserscheinungen 310 ff.
- Begriff 8 ff.
  - keine Festschreibung durch Art. 79 Abs. 3 GG 448 ff.
  - Neubestimmung 472 ff.
  - Offenheit 461
  - Relativität 9 ff.
  - Veränderung 447 ff.
- Funktionswandel 536
- im hohen Mittelalter 8
- im Mehrebenensystem 472 ff.
- moderner S. 8, 51 f., 91
  - Herausbildung 195 ff.
- Neuorientierungen 444 ff.
- Offener Verfassungsstaat 460
- personenverbandsrechtlicher S. 14 f., 318
- Rückzug des S. 347
- Selbstzweckhaftigkeit 48 ff.
- Territorialstaat 206 ff.
- „totaler S.“ 117
- transmoderner S. 8
- und Verfassung 356 ff.
- Unterscheidung von der Gesellschaft 558
- Verabsolutierung 447
- Verhältnis zur Verfassung 43 ff., 44 f.
- Versubjektivierung 29
- Voraussetzung von Verfassung 483 ff.
- Wandel zum offenen Verfassungsstaat 444 ff.
- Staatenverbund 278, 472 f.
- Staatlichkeit 439 ff.
  - kein Ende der S. 445 ff.
  - offene S. 467 ff.
- Schutz durch Art. 79 Abs. 3 GG 448 ff.
- Wandel der S. 461
- Staatsangehörigkeit 31 f., 266 f., 274 f., 319 ff., 358, 680
  - ius soli 327
  - ius sanguinis 327
- Staatsangehörigkeitsrecht 32 f., 274 f., 327 ff.
- doppelte Staatsangehörigkeit 327
- Staatsbegriff
  - Bedeutung der Verfassung 40 ff.
  - Differenzierungen 35
  - Staatsgebiet 25 ff.
    - Auflösungserscheinungen 311 ff.
    - Relativierung 316
  - Staatsgewalt 8, 25, 36 ff., 164, 254 ff., 329 ff.
    - als Objekt der Legitimation 36
    - Auflösungserscheinungen 329 ff.
    - Bagatellvorbehalt 39
    - Begriff 38 f., 255 f.
    - dezisionistisches Element 262
    - Differenzierung zwischen „Substanz“ und „Modus“ ihrer Ausübung 97
    - Einheitlichkeit 385 f.
    - Einseitigkeit 375 ff.
    - Einzigkeit 383 ff.
    - Entscheidungsgehalt 261
    - Erscheinungswandel 347 f.
    - Funktion 257
    - Funktionsverluste 336 ff.
    - innerstaatliche Erosionstendenzen 346 ff.
    - Modifizierung durch supranationale Herrschaftsgewalt 355 f.
    - Steuerungsfähigkeit 351 ff.
    - und Entscheidung 330 ff.
    - und Wille 330 ff.
    - Verantwortungsgrenze 261 Fn. 716
    - Wandel der Steuerungsmodi 352
    - Zuhöchstsein 366 ff.
  - Staatsgrenzen 312 f.
  - Staatsidee 14, 46 ff., 94
    - Begriff 46 ff.
    - der Bundesrepublik Deutschland 53 f.
    - des Grundgesetzes 53 ff.
    - des modernen Staates 51 ff.
    - Eliminierung der Religion 52
    - nationalsozialistische S. 117 ff.
    - Problematik der positivistischen Verengung 46 ff.
    - transpersonale S. 14
  - Staatslehre 8 ff., 24 ff., 36 ff., 446, 545
  - Staatsnation 22, 102
  - Staatsphilosophie 190, 199 ff.
  - Staatsrecht 8 ff.
  - Staatsrechtslehre 31 ff., 162 f.
  - Staatssoveränität 76, 92, 96 ff., 121, 129 ff., 132 ff., 239, 261, 391, 510, 564, 681
  - Staatstheorie 8 ff.

- Staatsvolk 25, 30 ff., 101, 141 f., 237 ff.,  
 265 ff., 318 ff., 392 ff., 441  
 – als Legitimationssubjekt 33, 142,  
 265 ff.  
 – als Organisationsergebnis 274  
 – als „trojanisches Pferd“ der Nation  
 272 f.  
 – Auflösungserscheinungen 318 ff.  
 – Ausgangspunkt aller Staatsgewalt  
 265 ff.  
 – Bundesstaatsvolk 267  
 – europarechtliche Beeinflussung 319 ff.  
 – Gemeindevolk 267  
 – Homogenität 237 f.  
 – Identität des deutschen S. 34  
 – innerstaatliche Modifizierung 327 ff.  
 – Kreisvolk 267  
 – Landesstaatsvolk 267  
 Staatswahrheit 18  
 Staatswille 245 ff., 573 f.  
 Staatszweck 47 ff., 133, 161 f.  
 – Selbstzwecktheorie 50  
 status activus 684  
 Steuerhoheit 208  
 Steuerung 351 ff.  
 Strafgewalt 92  
 Strukturfonds 672  
 Strukturpolitik 603  
 Subsidiaritätsprinzip 136, 579, 668,  
 693 f., 714, 721 f.  
 – als normative Verankerung der output-  
 Legitimation 668  
 summa potestas 146  
 summum imperium 143  
 supranationale Herrschaftsgewalt 138,  
 258, 355 f., 439 ff.  
 supranationale Herrschaftsordnung  
 444 ff., 472, 481 f.  
 Suprematie 78, 143 f., 366 ff.  
 Systemtheorie 156 (ff.), 351, 637  
  
*Talleyrand* 218, 221  
 Territorialgewalten 61, 67 ff., 86  
 Territorialstaat 194  
 Terroranschläge 507 ff.  
 Terrorismus 365, 374  
*Thomas von Aquin* 184 ff.  
*Thukydides* 543  
 translatio imperii 65 Fn. 64, 70 Fn. 94,  
 86, 184, 191 ff., 195  
 transnationaler Verwaltungsakt 339, 385  
  
 Transparenz 409, 434 ff., 651, 701, 715,  
 723  
 Transparenzgrundsatz 436 f.  
 Transparenzprinzip 701  
 Tyrannei 196  
  
 Übertragung von Hoheitsrechten 135,  
 332 ff.  
 Unionsbürgerschaft 33, 319 ff., 324 ff.,  
 358, 690  
 – und Staatsangehörigkeit 326 f.  
 Unionsgrundordnung 360  
 Unionstreue 551 ff.  
 universitas christiana 62, 72  
 Untersuchungsausschuss 706  
 Usurpation 218  
 – Prinzip der U. 218  
  
 Verantwortung 175, 276, 586  
 – und responsive Demokratie 175  
 – Teilung 535 ff.  
 Verantwortungsteilung 535 ff., 658  
 Verantwortungszurechnung 692, 696 f.,  
 701, 709 ff.  
 – Effektivität 713 f.  
 Verantwortungszusammenhang 248,  
 284, 703  
 Verbandsmodell 36  
 Verbandsvolk 689 f.  
 Verbandswille 329 ff.  
 Verfassung 40 ff., 356 ff., 482 ff.  
 – Ablösung vom Staat 482 ff.  
 – als normative Sollensordnung 45  
 – Auflösungserscheinungen 356 ff.  
 – Bedeutungswandel 455 ff.  
 – Begrenzungsfunktion 496 f.  
 – Begriff  
 – normativer Verfassungsbegriff  
 490 ff.  
 – Weiterentwicklung 485 ff.  
 – Europäische V. 44  
 – Funktionen 45 f., 492 ff.  
 – Gesamtgrundordnung 359  
 – Grundordnung des Gemeinwesens  
 490  
 – Integrationsfunktion 360, 411, 500 f.  
 – Konstituierung des Gemeinwesens  
 493 f.  
 – landständische V. 97, 220  
 – Legitimationsbasis für Herrschafts-  
 gewalt 358  
 – Legitimationsfunktion 360, 494 ff.

- Legitimität 491 f.
- Normierung von Herrschaftszielen und -aufgaben 499 f.
- Ordnung des Politischen 497 f.
- und Staat 456 ff.
- Staat als Voraussetzung 483 ff.
- Wertordnung 498 f.
- Verfassungsbegriff 41 ff.
- empirischer V. 42
- historischer V. 41
- formeller V. 41 f.
- juristischer V. 42
- materieller V. 41 f.
- normativer V. 41 ff.
- Verfassungsgebung 491
- Verfassungsidentität 456 f.
- Verfassungsinterpretation 460 f.
- Verfassungskern 456, 457
- Verfassungskonsens 635
- Verfassungsstaat 461 ff., 483 ff.
- offener V. 461 f., 470 f.
- Verfassungsverbund 359, 502 ff., 530, 547 ff., 571 ff., 656, 701
- europäischer V. 530
- Verfassungsvertrag 83
- Verfassungswandel 274, 455 ff.
- Vernunft 647 f.
- Vernunftrecht 197
- Verteidigung 347
- Verwaltungsakt 316
- Rücknahme von V.en 338 f.
- Suspensiveffekt 339
- transnationaler V. 316, 339, 385
- Verwaltungshandeln
- informelles V. 354
- Verwaltungsmodernisierung 433
- Verwaltungsorganisation 280, 438
- Verwaltungswissenschaft 535
- Vier-Reiche-Lehre 192 f.
- Volk 237 f., 238 ff., 457, 678 ff., 686
- als Legitimationszusammenschluss 686
- als Organisationsergebnis 274
- als Staatsorgan 240 f.
- Begriff
  - außerrechtliche Faktoren 325 f.
  - soziologische Faktoren 325 f.
- europäisches V. 323 ff., 597
- Herausbildung eines europäischen V.es 323 ff.
- Selbstbestimmungsrecht 472
- Völkerrecht 364 ff.
- völkisches Prinzip 117
- Volksabstimmung 297
- Volksbegriff 31
- juristischer V. 31
- natürlicher V. 31
- soziologischer V. 31
- Volkssouveränität 3f., 22, 43, 64 ff., 81 f., 86, 96, 102, 140 ff., 163 f., 186, 188 f., 209 ff., 217 ff., 284, 302, 410, 432, 457, 511, 491, 518, 539 f., 544, 594, 617, 677 f., 681, 710
- als Begründungs-, Legitimations- und Verantwortungsprinzip 141
- als Legitimationsgrund 209 ff., 239
- als Legitimationstitel 141, 238 ff.
- Volkstum 31 f.
- Volkswille 142, 239, 241 ff., 296, 430, 573 f., 720
- Einheitlichkeit 241 ff.
- Pluralität 244 ff.
- Volkszugehöriger 31 f.
- volonté générale 214
- Vorabentscheidungsverfahren 343 f., 533
- Zweck 343
- Vorbehalt des Gesetzes 297
- Vormachtanspruch 61
- Vormärz 222
- Vorrang des Gemeinschaftsrechts 136, 430
- Vorrang des Gesetzes 297
- Wahlalter 681
- Wahlen 266 f., 423 f.
- Wahlrecht 244, 681
- Recht auf individuelle Legitimationsteilhabe 684
- Wahlrechtsgleichheit 686 f.
- als gleichheitsrechtliches Optimierungsgebot 688
- Wahlrechtsgrundsätze 277, 403 f.
- Wahrheit 202, 633 ff.
- in der Systemtheorie 637
- Relativität 636 f., 640
- Währungshoheit 135, 342, 358, 362, 375, 387, 469 f., 642
- Wasserverbände 257
- Weber, Max 152, 154 ff., 171, 592, 638
- Weimarer Reichsverfassung 225 f., 228 f., 543, 602
- Weimarer Republik 24, 229, 457
- Weiß 221
- Weisung 280

- Weisungsfreiheit 285 ff.  
Weisungsrecht 245, 703  
Wertordnung 633  
Wesentlichkeitslehre 306 f.  
Wesentlichkeitstheorie 264 f., 301  
Westfälischer Friede 19, 85 f., 87 ff., 88 f.,  
207  
– Machtgleichgewicht 91  
– Souveränitätsteilung 89, 91  
wettbewerbsrelevante Staatstätigkeit 255  
Widerspruchsfreiheit der Rechts-  
ordnung 146 f., 575 ff.  
– Auswirkungsdimension 579  
Widerstandsrecht 196, 603  
Wiedervereinigung 461  
Wiener Kongreß 20, 218 ff.  
Wiener Schlussakte 96, 219  
*Wilhelm I.* 21  
*Wilhelm von Ockham* 63 f.  
Wille 284 f.  
– und Finalität 284 f.  
Willensautonomie 195  
Willensbildung 330 ff., 346, 356  
Willensbildungsphase 245 f., 696 f.  
Willensbildungsprozeß 245, 331, 426 f.  
Willensvielfalt 247  
*Wipo* 14 Fn. 48  
wirtschaftliche Tätigkeit 256, 347  
– des Staates 256  
– Erfordernis demokratischer Legiti-  
mation 256  
Wirtschafts- und Sozialausschuß 723  
Wirtschafts- und Währungsunion 1  
Wohlfahrt 603, 626 f., 642, 645  
Wohlstand 603  
Zeitgeist 73, 194  
Zielvereinbarung 429  
Zuhöchstsein 60  
– der Staatsgewalt 143 f., 366 ff.  
– gemeinsames Z. 556  
Zurechnungszusammenhang 242, 248,  
277 f., 284, 302  
Zwei-Schwerter-Lehre 62 ff., 66, 79, 85,  
185, 191  
Zwölf-Tafel-Gesetze 182

