

ROMAN LEHNER

Souveränität
im Bundesstaat und in der
Europäischen Union

Jus Publicum

306

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 306



Roman Lehner

Souveränität im Bundesstaat und in der Europäischen Union

Eine Untersuchung auf Grundlage des deutschen
und schweizerischen Verfassungsrechts

Mohr Siebeck

Roman Lehner, geboren 1978; Studium der Rechtswissenschaft in Hannover und Göttingen; 2006 Erste Juristische Staatsprüfung; Referendariat am Oberlandesgericht Braunschweig; 2011 Zweite Juristische Staatsprüfung; 2013 Promotion; seit 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter; seit 2014 Akademischer Rat a.Z. an der Universität Göttingen; 2020 Habilitation; Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Göttingen, Bremen, Konstanz und Frankfurt am Main.

ISBN 978-3-16-159833-3 / eISBN 978-3-16-160013-5

DOI 10.1628/978-3-16-160013-5

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

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

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Textservice Zink in Schwarzach gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Für Dani, Josi und Jetti

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/2020 an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen als Habilitationsschrift angenommen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden bis Dezember 2020 berücksichtigt, v.a. in Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum PSP-Programm der Europäischen Zentralbank sowie auf den Austritt des Vereinigten Königreichs, der sich nun vollzogen hat. Nicht alle neuesten Entwicklungen konnten einbezogen werden. Das gilt insbesondere für jene Fragestellungen, die im Gefolge der Corona-Pandemie aufgeworfen sind. Krisenzeiten sind auch immer solche, in denen föderale Ordnungen in besonderer Weise herausgefordert sind. Spezifische Stärken und Schwächen von Bundessystemen treten augenfällig hervor. Aus deutscher Perspektive kann konstatiert werden, dass die Länder in der Corona-Krise als wirkmächtige und selbstbewusste Akteure in Erscheinung getreten sind. Landesverordnungsgeber sind es, die unser Leben in ungewohntem Umfang regulieren und einschränken, als „Staaten ohne Ernstfall“ (Josef Isensee) und wohl auch als „nachgeordnete Dienststellen des Kanzleramts“ (Bodo Ramelow) treten sie in dieser Zeit jedenfalls nicht auf. Die unterschiedliche Ausgestaltung der einzelnen Politiken hat allerdings auch das hässliche Wort vom „Flickenteppich“ an Popularität gewinnen lassen.

Das Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten ist erneut von komplexen föderalen und souveränen Machtkonstellationen geprägt. Der Streit um den sog. Rechtsstaatsmechanismus hat gezeigt, dass die Deutungshoheit über die gemeinsamen Werte umkämpfter ist denn je. In der Spannungslage zwischen Einheit und Vielfalt scheint das Pendel wieder mehr in Richtung souveräner Pluralität auszuschielen. Die vereinten Kräfte, die Union und Mitgliedstaaten in schwierigen Zeiten immer wieder aufzubringen in der Lage sind, sind gleichwohl beeindruckend. Der umstrittene Wiederaufbau-Fonds zeugt von föderalem Selbstbehauptungswillen. Nicht klar ist, wie künftig mit den juristischen Konflikten zwischen Luxemburg und Karlsruhe umzugehen sein wird. Der aktuelle Konflikt um das PSP-Programm hat sich infolge des Nachschiebens von Gründen durch die Europäische Zentralbank zunächst erledigt, die „nukleare“ Option des Vertragsverletzungsverfahrens ist (vorerst) vom Tisch. Gleichwohl ist die Lage gespannt, wie die Schlussanträge des Generalanwalts Evgeni Tanchev vom 17. Dezember 2020 in einem

Vorlageverfahren des obersten polnischen Verwaltungsgerichts, in dessen Rahmen die Frage des Unionsrechtsvorrangs eine Rolle spielt, zeigen. Tanchev wirft dem Bundesverfassungsgericht vor, „mit seiner aus dem Rahmen fallenden Vorgehensweise das gesamte, auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhende System der Rechtsgemeinschaft der Union zu gefährden“ und schlussfolgert: „Der Ultra-vires-Ansatz des BVerfG untergräbt die Rechtsstaatlichkeit in der Union, die jedoch als *conditio sine qua non* für die Integration unerlässlich ist.“ Dass diese Formulierungen in ihrer Schärfe, ja Rohheit, der Ernsthaftigkeit des Problems kaum angemessen sind, steht außer Frage. Inhaltlich stößt Tanchev gleichwohl tief in die föderale Souveränitätsproblematik hinein, die Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist und in deren Rahmen deutlich wird, dass drei föderale Ordnungen drei ganz unterschiedliche Antworten zu geben geeignet sind. Den Bundesstaat bzw. die föderale Ordnung *an sich* gibt es nicht, jede der untersuchten Bundesordnungen ist gleichsam eigener Art. Vor diesem Hintergrund will die vorliegende Arbeit auch einen Vorschlag zur Neuinterpretation des europäischen Souveränitätsproblems machen, nachdem die etablierten Lösungsansätze, darunter auch das pluralistische Dialog-Modell, zunehmend in die Sackgasse zu führen drohen.

Am Ende eines Habilitationsprojekts gilt es vor allem, Dank zu sagen. Solcher gilt ganz besonders und in erster Linie meiner Betreuerin und akademischen Lehrerin, Richterin am Bundesverfassungsgericht Prof. Dr. Christine Langenfeld, die mich seit vielen Jahren mit großem Engagement, kritisch und ermutigend, in meinem wissenschaftlichen Fortkommen unterstützt hat. Den beiden weiteren Gutachtern, Prof. Dr. Frank Schorkopf und Prof. Dr. José Martínez, danke ich für die zügige Begutachtung und auch für einige wichtige Anregungen. Der Juristischen Fakultät und dem Dekan im Wintersemester 2019/20 danke ich für den reibungslosen Verfahrensablauf. Von einigen Mitgliedern der Fakultät habe ich bereits zu Anfang meiner Arbeiten dankenswerterweise wichtige Anregungen erhalten.

Die rechtsvergleichende Arbeit wäre ohne meinen Forschungsaufenthalt am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg im Sommer 2017 nicht möglich gewesen. Dem Institut und insbesondere der Geschäftsführenden Direktorin Prof. Dr. Dr. h.c. Anne Peters, LL.M., danke ich herzlich für die freundliche Aufnahme. Danken möchte ich auch einigen Kolleginnen und Kollegen, die mir mit fachlichem Austausch, mit Rat, Kritik und vielen Anregungen geholfen haben. Die Kolleginnen und Kollegen aus meinem Habilitationskreis sind hier an erster Stelle zu nennen. Speziell zum schweizerischen Bundesstaatsrecht haben mir Dr. Saskia Stucki, Dr. Raffaella Kunz und Dr. Stefan Schlegel für hilfreiche Gespräche zur Verfügung gestanden, wofür ich ihnen danke. Denjenigen, die mein Manuskript Korrektur gelesen haben, möchte ich ebenfalls sehr herzlich danken. Schließlich gilt mein Dank Frau Daniela Taudt für die freundliche Aufnahme in das

Verlagsprogramm und die unterstützende Begleitung während des Veröffentlichungsprozesses.

Zuletzt und in besonderer Weise danke ich meiner Familie, ohne die diese Arbeit nicht hätte verwirklicht werden können, vor allem meinem Vater für seine fortwährende Unterstützung und Ermutigung und meiner Frau für die bedingungslose Unterstützung und Liebe in einer herausfordernden Zeit.

Göttingen, im März 2021

Roman Lehner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungen	XX
Erstes Kapitel: Grundlagen	1
§ 1 <i>Einleitung</i>	1
I. „Encore“? – Europa, die Souveränität und das Bundesstaatsproblem	1
II. Gang der Untersuchung	5
§ 2 <i>Souveränität: Grundlegung eines Grenz- und Schlüsselbegriffs</i>	7
I. Begriff und Begriffsherkunft	7
II. Begriffsverwendung	10
III. Begriffsdimensionen	12
1. Überblick	12
2. Verfassungstheoretischer Zusammenhang	15
IV. Verhältnis zur Volkssouveränität	20
1. Problem des Begriffs	20
2. Volkssouveränität und Demokratieprinzip	21
3. Volkssouveränität und verfassunggebende Gewalt	22
4. Volkssouveränität und Konstitutionalisierung	27
a) Deutsche Perspektive	27
b) Schweizerische Perspektive	33
5. Zwischenbefund	39
Zweites Kapitel: Ideengeschichtliche Genese des bundesstaatlichen Souveränitätsproblems – vom „Sowohl-als auch“ zum „Entweder-oder“	41
§ 3 <i>Das „sowohl-als auch“-Paradigma</i>	43
I. Lehre von der geteilten Souveränität	43
1. Georg Waitz	43
2. Schweizerische Perspektive: Johann Kaspar Bluntschli und Jakob Dubs	46

II. Zeitgenössische Kritik als Ausgangspunkt für das „entweder-oder“-Paradigma	48
§ 4 <i>Das „entweder-oder“-Paradigma</i>	51
I. Die Lehre von der ungeteilten Souveränität	51
1. Max von Seydel	51
2. Paul Laband	58
3. Georg Jellinek	65
II. Schweizerische Perspektive: Walther Burckhardt, Fritz Fleiner und Zaccaria Giacometti	67
1. Burckhardt: Souveränität ohne Kompetenz-Kompetenz	67
2. Fleiner: Formale Oberstaatlichkeit trotz Legitimation „von unten nach oben“	71
3. Giacometti: Soziologischer Bundesstaat	73
 Drittes Kapitel: Nichtsouveräne Eigenstaatlichkeit – Theorie und Dogmatik	 75
§ 5 <i>Doktrin von der Eigenstaatlichkeit der Bundesglieder</i>	75
I. Eigene Staatlichkeit und eigene Herrschaftsrechte als Synonyme	75
II. Eigenstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	78
1. Begriffliche Grundlegung im „Südweststaat“-Fall	78
a) Prämisse und verfassungsrechtliche Problemstellung	78
b) Dogmatisch-theoretische Implikationen	81
2. Bestätigende Anschlussrechtsprechung	83
a) Entscheidung zum Besoldungsgesetz von Nordrhein- Westfalen (1954)	83
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	83
bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	85
b) Entscheidung zu den Landesgesetzen über die Verwaltungsgerichtsbarkeit (1955)	87
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	87
bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	87
c) Die Reichskonkordats-Entscheidung (1957)	89
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	89
bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	92
d) Entscheidung zu den Ermächtigungsadressaten (1960)	97
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	97
bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	99
e) Entscheidung zum Hessisches Besoldungsanpassungsgesetz (1972)	102
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	102

bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	103
f) Entscheidung zum Niedersächsischen Landesbesoldungsgesetz (1974)	105
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	105
bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	107
g) Siebente Rundfunkentscheidung (1992)	110
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	110
bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	111
h) Entscheidung zu den Landesverfassungsgerichten (1997)	112
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	112
bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	114
i) Zeugen-Jehovas-Entscheidung II (2015)	117
aa) Verfassungsrechtliche Problemstellung	117
bb) Dogmatisch-theoretische Implikationen	122
3. Zwischenbefund zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	123
III. Kantonsstaatlichkeit in der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts	125
1. Begriffliche Relevanz	125
2. Entscheidung zum Notariat in Appenzell Innerrhoden (2002)	126
3. Entscheidung Eidgenossenschaft ./s. Sabine Leutenegger Oberholzer u.a. (1991)	129
4. Weitere relevante Entscheidungen	131
§ 6 <i>Drei Fundamentalprobleme des „entweder-oder“-Paradigmas</i>	139
I. Überblick	139
II. Kelsen (et al.) und das Differenzproblem	140
1. Beschreibung des Problems	140
2. Kelsens Fundamentalkritik	142
3. Materieller Staatsbegriff	144
III. Jellinek (et al.) und das Originaritätsproblem	146
IV. Das Konstitutionalisierungsproblem	150
1. Aufriss und Beispiele aus der deutschen Verfassungsgeschichte	150
2. Gegensätzliche Beobachtungen im Bundesstaatsvergleich	153
3. Zusammengesetzte Ursprungsgewalt als konzeptionelle Möglichkeit zur Erfassung des schweizerischen Bundesstaats	162
a) Volk und Stände als pouvoir constituant originaire	162
aa) Ausgangspunkt	162
bb) Entgegenstehen des Wortlauts von Art. 1 BV?	164
cc) Kantone als alleiniger pouvoir constituant originaire?	167
dd) Volk und Stände als abgeleiteter Verfassungsgeber? – Zugleich eine Standortbestimmung	171
ee) Kritik und Befund	179

b) Bundesrepublik Deutschland im Vergleich: unitarischer pouvoir constituant (spätestens seit 1990)	180
aa) Gesamtstaatsgründung im Jahr 1949	180
bb) Gesamtstaatsbestätigung im Jahr 1990	186
V. Zwischenbefund: Konstituierende und konstituierte Föderalität	191
Viertes Kapitel: Theorie und Dogmatik souveränitätsrelativierender Bundesstaatsmodelle	195
§ 7 <i>Das „weder-noch“-Paradigma</i>	196
I. Niemand ist souverän? Überblick und paradigmatische Einordnung	196
II. Der Widerspruch als (noch) ausstehende Dezision: Bundesstaat als „Schwebezustand“	201
III. „Vom Widerspruch zum Gegensatz“: Bund statt Bundesstaat	208
IV. Vom Widerspruch zur Synthese: Gesamtstaat statt Bundesstaat	211
V. Institutionalisierung des Widerspruchs: relative Souveränität und „Restsouveränität“ im Bundesstaat	214
1. Art. 3 BV und die Souveränität der Kantone: Problem oder Scheinproblem?	214
2. Institutionalisierte Widerspruch als Verfassungskonzept (Relativierungsmodell)	218
a) Yvo Hangartner	218
b) Peter Saladin	221
c) Blaise Knapp	223
3. Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des Relativierungsmodells – zugleich ein Zwischenbefund	227
§ 8 <i>Souveränität und Bundesverfasstheit als sich wechselseitig begrenzende Optimierungsgebote</i>	230
I. Ausgangspunkt	230
II. Struktur und Inhalt	231
III. Föderalität und Souveränität	233
Fünftes Kapitel: Föderale Souveränität im schweizerischen Bundesstaatsrecht	237
§ 9 <i>Kantonsstaatlichkeit zwischen Aufgabenautonomie und -garantie</i>	238
I. Rechtliche Bedeutung und kantonales Selbstverständnis	238
1. Aufgabenzuweisung und -selbstbestimmung in der internen Dimension	238

2. Aufgabenzuweisung und -selbstbestimmung in der externen Dimension	241
3. Kompetenzrechtliche Grundannahmen	245
II. System	251
1. Art und Umfang der legislatorischen Aufgabenzuweisung	251
2. Bundesrechtliche Derogationswirkung	255
a) Überblick	255
b) Art. 49 Abs. 1 BV als Ausdruck eines Anwendungsvorrangs	256
c) Kantonsfreundliche Bundesrechtsauslegung	258
aa) Ausgangspunkt und Überblick	258
bb) Basisnorm und kantonale Verstärkung bei Zielkonvergenz	261
(1) Überblick	261
(2) Normative Basis und normative Ergänzung: Die Asylgesetzentscheidung	262
(3) Normative Verstärkung des Normziels	264
cc) Abweichungsoption bei Zieldivergenz	267
(1) Umgehung der Sperrwirkung über ein Nebenziel: Die Fumoir-Entscheidung	267
(2) Strukturmerkmale der dogmatischen Konstellation	268
(3) Konsequenzen und Einordnung	271
d) Vorrang gegenüber kantonalem Verfassungsrecht	272
e) Bundesgesetzliche Immunität und bundesgerichtliche Kontrolldichte gegenüber Kantonsgesetzen	276
aa) Verwerfungsasymmetrie über Art. 190 BV	276
bb) Gerichtliche Zurückhaltung als Kompensation	278
§ 10 <i>Kantonsstaatlichkeit und Verfassungsautonomie</i>	280
I. Rechtliche Bedeutung und kantonales Selbstverständnis	280
II. System	290
1. Inhalt und Grenzen	290
a) Grundkategorien und Funktionen	290
b) Demokratische Autonomie	294
c) Verfassungsprozessautonomie	297
2. Gewährleistungsverfahren	302
§ 11 <i>Kantonaler Bestand und Staatsgebiet</i>	306
I. Rechtliche Bedeutung und kantonales Selbstverständnis	306
1. Bestand	306
a) Entwicklung des heutigen Systems	306
b) Verfahrens- und Grundlagenfragen	310
2. Gebiet	314
II. System	318
§ 12 <i>Systemschutz</i>	320

Sechstes Kapitel: Föderale Souveränität im deutschen Bundesstaatsrecht	325
§ 13 <i>Länderstaatlichkeit zwischen Aufgabenautonomie und -garantie</i> . . .	325
I. Rechtliche Bedeutung und Selbstverständnis der Länder	325
1. Aufgabenzuweisung und -selbstbestimmung in der internen Dimension	325
a) Überblick	325
b) Verhältnis zur Bundeskompetenzordnung	331
2. Aufgabenzuweisung und -selbstbestimmung in der externen Dimension	338
II. System	343
1. Art und Umfang der legislatorischen Aufgabenzuweisung	343
a) Überblick	343
b) Ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenzen	345
c) Konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenzen	349
d) Art. 30 GG: Gehalt und Verhältnis zu Art. 70 GG	353
2. Bundesrechtliche Derogationswirkung	358
a) Art. 31, 71 und 72 Abs. 1 GG als Ausdruck eines Geltungsvorrangs	358
aa) Dogmatische Entwicklung	358
(1) Derogation und Subordination	358
(2) Lockerung infolge (partieller) Gleichordnung?	360
bb) Sonderfall Landesverfassungsrecht?	365
(1) Partieller Anwendungsvorrang?	365
(2) Landesverfassungsrechtliche Geltungszurückstellung?	368
(3) Partieller Anwendungsvorrang als Ausdruck prinzipiengeleiteter Regelmodifikation	374
(4) Kein Entgegenstehen der Entstehungsgeschichte	375
(5) Materielle und selbstständige Geltung von Landesgrundrechten	377
b) Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG als Ausdruck eines wechselseitigen Anwendungsvorrangs	385
aa) Revolutionärer Eingriff in ein tradiertes Gefüge	385
bb) Untaugliche Entschärfungsversuche	387
cc) Würdigung	392
c) Tendenziell bundesfreundliche Auslegung des Art. 72 Abs. 1 GG	394
aa) Abschließende Bundesregelungen am Beispiel des Strafrechts	394
(1) Überblick	394
(2) Entscheidung zum Bayerischen Schwangerenhilf-ergänzungsgesetz	397
(3) Entscheidung zur präventiven Straftäterunterbringung	400

(4) Entscheidung zum sächsischen Denkmalschutzgesetz . . .	404
bb) Zum allgemeinen Umgang mit sog. Doppelkompetenzen . . .	405
§ 14 <i>Verfassungsautonomie</i>	412
I. Rechtliche Bedeutung und Selbstverständnis der Länder	412
1. Landesverfassungsrecht aus drei „Normierungsphasen“	412
2. Verfassungstheoretische Einordnungs(-schein-)probleme	422
II. System	428
1. Überblick	428
2. Art. 28 Abs. 1 GG als autonomiebegrenzende und autonomieschonende Norm	434
a) Mindestsicherungsfunktion	434
b) Homogenität und ‚Ewigkeit‘	439
c) Demokratische Autonomie	444
3. Verfassungsprozessautonomie	451
4. Föderale Struktursicherung durch Landesverfassungsrecht?	454
§ 15 <i>Länderbestand und Staatsgebiet</i>	459
I. Rechtliche Bedeutung und Selbstverständnis der Länder	459
II. System	462
§ 16 <i>Systemschutz</i>	467

Siebentes Kapitel: Föderale Souveränität als Problem der Verfasstheit der Europäischen Union 473

§ 17 <i>Autonomie und Souveränität im Widerspruch?</i>	473
I. Souveränität und Integration: Problemaufriss	473
II. Der „Sitz der Vorrangregel“: Gesamtakts- vs. Brückentheorie	476
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	476
2. Ableitung aus dem Primärrecht?	479
a) Gesamtaktstheorie	479
b) Relevanz für das Territorialitätsproblem	481
III. Kritische Würdigung und eigener Ansatz	487
1. Kritik der Brückentheorie	487
a) Geltungstheoretisches Dilemma	487
b) Innere Widersprüche	488
c) Originarität der Unionsrechtsordnung	490
aa) Ausgangspunkt	490
bb) Basis-Zustimmungsgesetz und ausfüllende Zustimmungsgesetze	492
cc) Einordnung und Implikationen	497
2. Nähere Beschreibung des Gründungsakts	501

3. Modifizierte Gesamttakttheorie: Wahrung der staatlichen Souveränität	504
a) Selbstbeschränkung und Souveränität	504
b) Souveränitätsbeschränkungen für die Dauer der Unionsmitgliedschaft	514
c) Verhältnis zum Völkerrecht	518
IV. Zwischenbefund	524
§ 18 <i>Autonomie und Souveränität in Konkordanz</i>	524
I. Die föderale Dimension	524
1. Föderalismus vs. Funktionalismus	524
2. Funktioneller Föderalismus	529
II. Die ‚umgekehrt‘ föderale Dimension	533
III. „Alle befinden sich im Gespräch“ – Konkordanz durch Dialog? . . .	537
IV. Zwischenbefund	545
§ 19 <i>Die Union als Souveränitätsverbund – zugleich ein Beitrag zur europäischen Verfassungsdebatte</i>	546
I. Von der Gemeinschaft zur Union: Finalitäts- und Verfassungsfragen	546
1. Verfassungsfragen	546
2. Finalität und Verfassungsstruktur	548
a) Das Problem der „strukturellen Kongruenz“	548
b) Voll-Parlamentarisierung oder Doppelsträngigkeit?	552
II. Post-Maastricht: Finalität auf der Zielgeraden?	554
1. Die Entdeckung des europäischen Verfassungsbegriffs	554
2. Heterarchische Verbundlogik: Herkommen und Kritik	559
3. Verbund von Bürgern und Staaten?	567
III. Post-Lissabon: Quo vadis?	574
§ 20 <i>Die ‚Schnittstellen‘ im europäischen Souveränitätsverbund</i>	575
I. Mitgliedstaatliches Austrittsrecht und Unionsbürgerrechte – „Bürgersouveränität“ als Beschränkung der mitgliedstaatlichen Souveränität?	575
1. Souveränitätsrechtliche Dimension	575
2. Unionsbürgerschaft: Entwicklung, Inhalt, Grenzen	578
3. „Capacity to somehow stand alone“?	589
a) Austrittsresistenz der Unionsbürgerrechte?	589
b) Unionsgrundrechtliche Bindungen?	595
II. Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten (Art. 7 EUV) und Supranationalität – Unionsrechtlicher Geltungsanspruch bei gehemmter mitgliedstaatlicher Mitwirkung an der unionalen Willensbildung	600

1. ‚Government without consent?‘	600
2. Rechtfertigung	605
III. Letztverbindliche Auslegung der gemeinsamen Verfassungsgrundlagen im Souveränitätsverbund	606
1. Konflikt zwischen interner und externer Auslegungsperspektive	606
a) Virtuelle Normverdoppelung durch Auslegungsverdoppelung	606
b) Konfligierende Monologe	610
c) Der logische Bruch in der „Honeywell“-Entscheidung	612
2. Reaktive Integrationsverantwortung?	614
a) Plausibilität einer proaktiven Integrationsverantwortung	614
b) Reaktive Integrationsverantwortung als dogmatischer Fehlgriff	616
c) Keine Frage der Verbandszuständigkeit	618
3. Verfassungsgerichtlicher Zugriff bei identitätsverletzenden Kompetenzüberschreitungen	620
4. Kompetenzüberschreitung als Identitätsverletzung?	623
5. Konsequenz	626
 Achstes Kapitel: Schluss	 629
 Literaturverzeichnis	 637
Sachregister	691

Abkürzungen

AB	Amtsblatt
ABL.	Amtsblatt
ABL.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abl.	Amtsblatt
ABL. MR BRZ	Amtsblatt der Militärregierung für die Britische Zone
ABIKR	Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland
AGS	Aargauische Gesetzessammlung
AS	Amtliche Sammlung
ASF	Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg
BAG	Bernische Amtliche Gesetzessammlung
BayGVBl.	Bayerisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
BBl.	Bundesblatt
BGBL.	Bundesgesetzblatt
FO	Feuille officielle
GS	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GVBl. BBg	Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
GVBl. LSA	Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GVOBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GVOBl. M-V	Gesetzes- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HmbGVBl	Hamburgisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
mwN	mit weiteren Nachweisen
mVw	mit Verweis
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
OGS	Obwaldner Gesetzessammlung
OS	Offizielle Sammlung der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich
RGBL.	Reichsgesetzblatt
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
SBE	Sammlung der Behördlichen Erlasse
SR	Systematische Rechtssammlung

„Im 16. Jahrhundert von Jean Bodin begründet [...] und von Thomas Hobbes verschärft, ist das Souveränitätsdogma bis zum heutigen Tag in der Theorie der Volkssouveränität und in den juristischen Haarspaltereien der Bundesstaats- und Supranationalitätstheorien wirksam.“

(Alois Riklin, Machteilung: Geschichte der Mischverfassung, 2006, S. 371).

„*Truffaldino (allein)*. Oh, das ist lustig! Wie viele gibt es nicht, die einen Herren suchen, und ich habe gleich zwei. Aber was Teufel soll ich machen? – Ich kann ja nicht beide bedienen – Nicht? – warum nicht?

Wenn ich beiden aufwarte, so werd ich auch doppelt bezahlt und bekomme doppelt zu essen. – Und wenn's herauskommt – was verliere ich? Nichts. Wenn mich einer fortjagt, so bleibe ich bei dem anderen. So wahr ich ein ehrlicher Kerl bin, ich will's versuchen. Und sollte es auch nur einen Tag dauern.

(Carlo Goldoni, Diener zweier Herren, Vierzehnter Auftritt, dt. Bearbeitung von Friedrich Ludwig Schröder, Reclam).

Erstes Kapitel

Grundlagen

§ 1 *Einleitung*

I. „Encore“? – Europa, die Souveränität und das Bundesstaatsproblem

Am 26. September 2017 sprach der Präsident der Französischen Republik *Emmanuel Macron* an der Pariser Sorbonne vor Studenten über die Zukunft der europäischen Integration und ließ seiner einleitenden Ankündigung, über Europa sprechen zu wollen, die rhetorische Wendung folgen: „Encore“, diront certains.“¹ Im Rahmen seiner eineinhalbstündigen Rede bezog der Präsident verschiedentlich den Begriff der Souveränität auf die Europäische Union. So warb er für die „refondation d’une Europe souveraine, unie et démocratique“ und dafür, eine „souveraineté européenne“ aufzubauen. Diese sei im Sinne einer „souveraineté réelle“ aufzufassen, nämlich als „capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts“. Als Gegenstück zeichnete er das Bild einer selbstbezogenen oder abgeschotteten Souveränität, eines „souverainisme de repli“, den er in eine Reihe setzte mit anderen zeitgenössischen Erscheinungen: „nationalisme, identitarisme, protectionnisme“. Überhaupt schien *Macron* einen politischen Entwurf für ein „souveränes“ Europa liefern zu wollen, die sechs ‚Schlüssel‘ der europäischen Souveränität („les six clés de la souveraineté“) jedenfalls, die er als Essentialia zur Erlangung gemeinsamer Handlungsfähigkeit pries (Sicherheit, Grenzschutz, Außenpolitik, Umweltschutz, Energiesicherheit, Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik), sind als politische Themenbereiche zu klassifizieren, ganz sicher wollte der Präsident keine juristische Begriffsanalyse vornehmen. Gleichwohl fällt auf, in welcher Leichtigkeit die gedankliche Skizze einen der ganz zentralen und schicksalsträchtigen ideengeschichtlichen Großbegriffe des europäischen Kontinents verhandelt. Immerhin kann ein innerer Zusammenhang zwischen dem rechtlichen Anspruch auf Souveränität und den realen Gestaltungsansprüchen einer politischen Gemeinschaft kaum geleugnet werden. Lässt sich am Ende staatliche Souveränität im Verbund mit anderen Staaten optimieren? Im Kern wird einem abgeschotteten Souveränitätsverständnis ein auf im Ver-

¹ „Discours pour une europe souveraine, unie, démocratique“; abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>; letzter Abruf: 20.12.2020.

bund gelingende, souveräne Politikgestaltung hin ausgerichtetes Verständnis gegenübergestellt und somit die Frage nach der Zukunft der Souveränität in Europa aufgeworfen. Zukunftsfähigkeit und Zukunftstauglichkeit eines Konzepts, das vielleicht in keinem anderen Land so eng mit Staat und Politik verbunden ist wie in Frankreich, werden hinterfragt und gleichzeitig bestärkt.

Von Föderalismus ist in dieser Rede, dies wäre für einen französischen Staatspräsidenten auch etwas viel gewesen, nicht gesprochen worden, was aus deutscher Perspektive irritiert, ist doch hierzulande die Finalität des Integrationsprojekts nicht selten mit der Vorstellung der Gründung eines europäischen Bundesstaats assoziiert worden.² Demgegenüber hat allerdings im Jahr 2000 der damalige Bundesaußenminister *Joseph (Joschka) Fischer* in seiner Berliner Humboldt-Rede „die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst“ mit Verve „als ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten“ zurückgewiesen.³ Stattdessen empfahl er, das europäische Projekt „auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat“ neu zu begründen und zeichnete damit just das Bild, mit dem der Göttinger Historiker *Georg Waitz* im Jahr 1853 das „Wesen des Bundesstaates“ in Hinblick auf die neuartigen Staatsgebilde in Nordamerika und der Schweiz zu erfassen suchte⁴. Am 7. Dezember 2017 plädierte wiederum der damalige Bundesvorsitzende der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands *Martin Schulz* auf dem Bundesparteitag in Berlin dafür, die Errichtung der „Vereinigten Staaten von Europa“ anzustreben.⁵ Wo immer europäische Visionen ausgebrütet werden, so scheint es, geht es entweder um die Souveränität oder um einen Bundesstaat oder um beides zusammen. Lohnt es sich aber überhaupt, über derartige Fragen nachzusinnen, wenn es doch ohnehin kein europäisches Volk im Sinne einer „eigenständige[n] verfassunggebende[n] Gewalt“ gibt, wie *Dieter Grimm* jüngst, als direkte Replik zu *Macron*, neuerlich feststellte,⁶ verbunden mit der Pointe, dass bei Existenz eines solchen die Schwelle zur europäischen Staatlichkeit als überschritten automatisch mitzudenken wäre? Auch zu Beginn dieser Arbeit kann also gefragt werden: ‚Encore?‘ Ist hierzu nicht schon alles gesagt?

² Die Bonner Assistententagung 1993 firmierte unter „Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatlichkeit“, vgl. den Tagungsband, hrsg. von Danwitz/Heintzen/Jestaedt/Korioth/Reinhardt, 1994. Klassisch: *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, S. 11, wonach „in Europa eine Föderation angestrebt wird, ein Bundesstaat [...]“.

³ *Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, abrufbar unter: <https://www.europa.clio-online.de/quelle/id/q63-28290>; letzter Abruf: 20.12.2020.

⁴ Vgl. *Waitz*, Grundzüge der Politik, S. 165 ff.

⁵ Vgl. F.A.Z. vom 8. Dezember 2017, S. 17.

⁶ Siehe *Grimm*, Ein souveränes Europa, F.A.Z. vom 15. November 2017, S. 9; vgl. *ders.*, in: JZ 1995, S. 581 (584 ff.).

Die „entweder-oder“-Sicht, die hier die (scheinbar) maßgebliche Perspektive vorgibt, ist keineswegs neu. Im Jahr 1872 ließ sich der anfänglich noch wenig prominente bayerische Jurist *Max von Seydel* über den mit der Gründung des Norddeutschen Bundes von 1866 und der Reichsgründung von 1871 in Deutschland auf die politische Tagesordnung gelangten „Bundesstaatsbegriff“ aus und attestierte diesem, ein juristisches Uding zu sein: Weder solle „über dem einzelnen Staate [...] eine höhere“, noch „neben ihm eine gleich hohe menschliche Einigung“ bestehen können, sollte doch der jeweilige Staat „die vollkommene Einigung“ zwischen Menschen auf einem bestimmten Gebiet verkörpern.⁷ *Seydels* Befund lautete, dass der Bundesstaat als „Staat neben Staat für dasselbe Gebiet nicht denkbar“ sei, vielmehr als „doppelte vollkommene Einigung eine *contradictio in adiecto*“ darstelle.⁸ Für *Seydel* war die Souveränität noch essentielles Staatslichkeitsmerkmal, weswegen Staaten immer nur – wie das von *Jean Bodin* geistig mitbegründete absolutistische Frankreich⁹ – als zentrale Machtapparate, als Einheitsstaaten konzeptionalisiert werden konnten. Wollten Staaten mit anderen Staaten eine politische Verbindung eingehen und hierbei Staaten bleiben, so war dies in dieser Sicht nur mit den Mitteln des völkerrechtlichen Vertrags möglich, durch souveräne Mitgliedschaft in einem Staatenbund, für einen solchen *Seydel* konsequent auch das deutsche Kaiserreich halten musste¹⁰. Am Ende konnte, unter den allgegenwärtigen Bedingungen von staatsrechtlichem Positivismus und Begriffsjurisprudenz, der Bundesstaat rechtslogisch auch nur durch einen konstruktivistischen ‚Trick‘ gerettet werden, wie ihn nahezu zeitgleich *Georg Jellinek* und *Paul Laband* erdachten und der in *Seydels* Kategorienkosmos undenkbar war: Die Abscheidung des Souveränitäts- vom Staatsbegriff durch die ‚Erfindung‘ des nichtsoveränen (Glieder-)Staats als neue juristische Kategorie,¹¹ ein pragmatisches Konzept im Kleid logisch-dogmatischer Begriffsarithmetik. Dies war auch deswegen notwendig gewesen, weil die alternative Bundesstaatstheorie aus Göttingen, genau besehen, im Kern die in Nordamerika und der schweizerischen Eidgenossenschaft geteilte *Volkssouveränität* beschrieb und somit ein Freistaatskonzept implizierte, welches für das auf Fürstensouveränität beruhende Deutsche Reich wenig brauchbar erscheinen musste¹². Dass

⁷ Siehe *von Seydel*, Bundesstaatsbegriff, S. 5. Der Beitrag „Der Bundesstaatsbegriff“ erschien zuerst in der Zeitschrift für die gesamte Staatsrechtswissenschaft 28 (1872), S. 185–256 und wurde 1893 in *Seydels* Werk „Staatsrechtliche und politische Abhandlungen“ ab S. 1, ergänzt um einen Anhang (unten 2. Kapitel, Fn. 3), unverändert neuveröffentlicht.

⁸ Siehe *von Seydel*, Bundesstaatsbegriff, S. 5.

⁹ Zu der auf dieser Grundlage entwickelten Lehre *Bodins* unten § 2.I.

¹⁰ Vgl. *von Seydel*, Bundesstaatsbegriff, S. 52–57; *ders.*, Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, S. 6.

¹¹ Unten § 4.I.2 und 3.

¹² Vgl. näher *Schäller*, Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat, S. 130 ff.

Seydel freilich auch den Freistaat nur als Einheitsstaat denken konnte,¹³ entlarvt ihn als späten Vertreter einer radikalen Souveränitätstheorie, die von der politischen Wirkmächtigkeit föderal organisierter Staatsverbände im 19. Jahrhundert schlicht überholt wurde. Die Dichotomie von Einheitsstaat und Staatenbund¹⁴ wurde durch das Hinzutreten einer politischen Zwischenform, die Staat und Bund zugleich zu sein beanspruchte, zunächst herausgefordert und später gesprengt. Während bundesstaatliche Ordnungen heute als auch begrifflich konsolidierte Herrschaftsverbände gelten können, waren sie zur Zeit der publizistischen Auseinandersetzungen an der Schwelle zum bzw. unmittelbar nach Gründung des deutschen Bundesstaats im Grunde eine Herrschaftsform *sui generis*.

Die staatsrechtlichen Konsolidierungsstrategien in der Schweiz und in Deutschland haben sich von Anfang an fundamental unterschieden. Nach der Souveränität im Bundesstaat zu fragen, heißt, sich in ein staatsrechtlich widerspruchsvolles und spannungsgeladenes Dickicht aus formalen Argumentationen, schier endlos verschlungenen logischen Ableitungsketten und Paradoxien zu begeben. Nach der Souveränität in der Europäischen Union zu fragen, kann heißen, und dieser Ansatz wird in dieser Arbeit verfolgt, sich mit der Tatsache zu konfrontieren, dass ‚neuartige‘ Souveränitätskonstellationen selten neu sind. Die aus der Perspektive des Souveränitätsproblems erfolgende Analyse der Bundesstaatstheorie¹⁵, wie sie sich in Ansehung des deutschen und des schweizerischen Bundesstaatsrechts herausgebildet hat, kann, so die Grundannahme der vorliegenden Untersuchung, im Verbund mit der rechtsdogmatischen Analyse bundesverfassungsrechtlich einschlägiger Themenfelder¹⁶ ein konzeptionelles Raster und zugleich einen Vergewisserungsrahmen bereitstellen, auf dessen Basis eine europarechtstheoretische und europarechtsdogmatische Analyse¹⁷ der in der Europäischen Union verfassten, supranationalen Souveränitätskonstellation gelingen kann. Dabei wird auch eine Rolle spielen, ob die Europäische Union, an deren ‚umgekehrt föderaler‘ Struktur – die Kompetenz-Kompetenz liegt unstreitig bei den Mitgliedstaaten und nicht auf der Unionsebene¹⁸ – keine Zweifel bestehen können, sich tendenziell einem komplexen oder aber einem (umgekehrt) unitarischen Strukturbild zuordnen lassen kann, und ob sich eher die im Vergleich der grundgesetzlichen und der eidgenössischen Gesamtstaatsordnung gewonnenen Unterschiede oder die konzeptionellen Gemeinsamkeiten für die so gänzlich anders, weil trans- und supranational statt bundesstaatsnational, strukturierte Unionsrechtsordnung

¹³ Vgl. *von Seydel*, Bundesstaatsbegriff, S. 8.

¹⁴ Näher unten § 4.

¹⁵ §§ 3–8.

¹⁶ §§ 9–12 und 13–16.

¹⁷ §§ 17–20.

¹⁸ Näher unten § 17.

als erkenntnisfördernd erweisen. Für die theoretische und dogmatische Zusammenführung von Souveränität und Föderalität bestehen, diese Hypothese sollte sich im Laufe der Untersuchung zu einer zentralen These verfestigen, ganz unterschiedliche konzeptionelle Möglichkeiten, die sich weniger aus der Gegenüberstellung der Europäischen Union und *dem* Bundesstaat an sich, sondern erst auf Grundlage der Erkenntnis der Vielgestaltigkeit bundesstaatlicher Souveränitätskonstellationen erschließen. Ein unitarisches Bundesstaatsdenken ‚nach innen‘ kann dabei ‚nach außen‘ den Blick auf die Vielfalt rechtlicher Lösungen für das föderale ‚Urproblem‘ – die Einbeziehung der Souveränitätsfrage – eher verstellen, als wenn von vornherein auch andersgelagerte föderale Souveränitätskonstellationen einbezogen werden. *Wilhelm Heile*, niedersächsisches Mitglied des Parlamentarischen Rats, hat diesen Zusammenhang gesehen, als er in Hinblick auf Vorschläge zur Betonung der nationalen Einheit in der Präambel des Grundgesetzes empfahl, „so locker, wie wir da stehen, in die europäische Staatengemeinschaft hineinzugehen“ und folgerte: „Je straffer wir die Einheit des Teiles herstellen, desto mehr haben wir neben der Gebundenheit im Innern dieser Einheit die abstoßenden Wirkungen nach außen hin, die gefährlich sind.“¹⁹

II. Gang der Untersuchung

Der Gang der Untersuchung gliedert sich in sieben Kapitel. Der Grundlegung des Souveränitätsbegriffs, der an der Grenze zwischen Staatsrecht und Staatstheorie angesiedelt ist, darüber hinaus die Grenzen normativer Erkenntnismöglichkeiten schlechthin ausreizt und zugleich eine ganz zentrale Funktion zur Erschließung zahlreicher staatsrechtlicher Problemzusammenhänge innehat, ist das *erste Kapitel* gewidmet. Das *zweite Kapitel* dient der Darstellung der ideengeschichtlichen Entwicklung des *bundesstaatlichen Souveränitätsproblems* an sich und zugleich bereits der Entfaltung zweier grundlegender theoretischer Grundmuster zur Abstimmung und Verbindung souveräner und föderaler Herrschaftsstrukturen unter den Bedingungen moderner Verfassungsstaatlichkeit. Die Untersuchung folgt dabei der Hypothese, dass sich die zur Bewältigung dieses Theorieproblems herausgebildeten, theoretischen und dogmatischen Ideengebäude auf drei grundlegende, am Souveränitätsbegriff ausgerichtete Strukturannahmen zurückführen lassen, die, bei allen Nuancen und Abschichtungen im Detail, jeweils paradigmatisch für eine konzeptionelle Möglichkeit der Souveränitätszu- und -einordnung in Hinblick auf bundesstaatliche Ordnungen (und darüber hinaus) stehen. Während das *dritte Kapitel* sich der dogmatischen und theoretischen Analyse der Zentralkategorie des

¹⁹ Siehe ParlR, Band 5/I, S. 505.

herrschenden Bundesstaatsmodells, der Figur der Eigenstaatlichkeit der Bundesglieder, sowie deren kategorialen Problemen widmet, werden im *vierten Kapitel* verschiedene Ansätze zur Infragestellung des Dogmas von der ausschließlichen Bundessouveränität und somit der klassischen Unterscheidung von Staatenbund und Bundesstaat untersucht, die gemeinsam für ein drittes konzeptionelles Paradigma stehen und denen ein eigener theoretischer Ansatz beiseite gestellt werden soll. Im Rahmen der ersten vier Kapitel werden bereits die beiden referentiellen Perspektiven dieser Untersuchung, die über die Heranziehung der Bundesstaatsrechtsordnungen Deutschlands und der Schweiz in ihrer geschichtlichen und verfassungspositiven Entwicklung zu gewinnen sind, deutlich zu Tage treten. Die Bundesrepublik Deutschland und die Schweizerische Eidgenossenschaft stehen mit ihren Gesamtstaatsordnungen im Zentrum des dieser Arbeit zugrundeliegenden bundesstaatstheoretischen und bundesstaatsrechtlichen Erkenntnisinteresses. Die für die Auswahl dieser beiden Referenzordnungen mit ihren historischen Vorgänger- bzw. Ursprungsordnungen maßgeblichen Gesichtspunkte sollten in diesem Teil der Arbeit deutlich werden: Sie repräsentieren zwei in gewisser zeitlicher Nähe in das staatsrechtliche Leben getretene und hinreichend konsolidierte Bundesstaatsordnungen, die infolge ihrer (rechts-)sprachlichen und kulturellen Nähe prototypisch für die bemerkenswerte Vielfalt konzeptioneller Potenziale stehen, welche dem Bundesstaatsbegriff eignen. In diesem Sinne bilden die beiden referierten Verfassungsordnungen auch die Grundlage für den breiteren theoretischen Angang der Arbeit, wie er den ersten vier Kapiteln zugrunde liegt.

Die hier gewonnenen Erkenntnisse sind später, bei den Bemühungen um eine theoretische und dogmatische Bewältigung des *europarechtlichen Souveränitätsproblems* im *siebenten Kapitel*, auf ihre Tragfähigkeit auch über den staatlichen Bezugsrahmen hinaus zu befragen und dienen im Wesentlichen der reflexiven Einarbeitung der zentralen Erkenntnis, dass es *den* Bundesstaat an sich nicht gibt und dass, infolgedessen, jede aus dem starren, antithetischen Verhältnis von Staatenbund und Bundesstaat entwickelte Vorstellung der Rechtsnatur der Europäischen Union hinterfragbar bleibt. Ausgehend von Strukturgleichheiten und -differenzen, die auf Grundlage der bundesstaatsrechtlichen Analyse gewonnen werden können und so einen Raum eröffnen zur Aufschlüsselung tradiertter staatsrechtlicher Modellannahmen in ihre einzelnen Strukturelemente, gilt es, die strukturellen Besonderheiten des Unionsrechts in seinem Verhältnis zum mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht und ausgehend vom deutschen Integrationsverfassungsrecht auszuloten und die europarechtlichen ‚Souveränitätsbeziehungen‘ neu zu vermessen. Die Untersuchung des Europarechts ‚auf Grundlage‘ bundesstaatlichen Rechts bedeutet also nicht, einen Blick auf die Europäische Union durch die Brille föderaler Staatsordnungen zu werfen. Vielmehr gilt es, die unionsrechtliche und

integrationsverfassungsrechtliche Perspektive – innerhalb derer eigenständige normative Erkenntnisse zu ziehen sein werden, welche sich zum Teil erheblich von bundesstaatsrechtlichen Strukturen unterscheiden – zu schärfen in Hinblick auf die Vielgestaltigkeit föderaler Souveränitätsbeziehungsmuster bereits auf konsolidierter bundesstaatlicher Ebene.

Auf beiden Untersuchungsebenen werden bei alledem einzelne, für die souveränitätsrechtliche Struktur der unterschiedlichen föderalen Ordnungen zentrale dogmatische Felder zu beleuchten sein. In dem *fünften* und dem *sechsten Kapitel* sollen die dogmatischen Kerngebiete des schweizerischen wie des deutschen Bundesstaatsrechts unter souveränitätsrechtlichen Gesichtspunkten und unter Zugrundelegung der jeweiligen staatstheoretischen Prämissen rekonstruiert werden als Verfassungsordnungen, die, in je unterschiedlicher Weise, auf *föderale Souveränität* aufbauen. In dem siebenten Kapitel, welches der europarechtlichen Analyse dient, sollen ebenfalls ausgewählte dogmatische Gebiete, nämlich jene, die gleichsam an den ‚Schnittstellen‘ staatlicher Souveränität und unionaler Autonomie angesiedelt sind, gesondert in den Blick genommen werden, um auch insoweit theoretische und dogmatische Erkenntnisse miteinander in Beziehung setzen zu können. Die Untersuchung schließt im *achten Kapitel* mit einer thesenhaften Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse.

§ 2 Souveränität: Grundlegung eines Grenz- und Schlüsselbegriffs

I. Begriff und Begriffsherkunft

Bekanntlich geht der moderne Souveränitätsbegriff auf *Jean Bodin* zurück,²⁰ der diesen im 16. Jahrhundert vor dem Hintergrund der konfessionellen Auseinandersetzungen in Frankreich²¹ formulierte. In der Untersuchung *Helmut*

²⁰ Da der Begriff von *Bodin* nicht aus dem Nichts geschöpft wurde, kann man an seiner Urheberschaft durchaus zweifeln, vgl. *Randelzhofer*, in: HStR, § 17, Rdnr. 15 mwN. Die Bedeutung der systematischen Begriffsbildung *Bodins* lässt sich indes an der unmittelbaren Wirkungsgeschichte ablesen, siehe *Grimm*, Souveränität, S. 26 ff.

²¹ Vgl. hierzu auch *Grimm*, Souveränität, S. 10 f.: „Die Zäsur bildete die Glaubensspaltung des 16. Jahrhunderts, die der mittelalterlichen Herrschafts- und Gesellschaftsordnung den Boden entzog und eine neue Herrschaftsform hervorbrachte, die sich von der vorangehenden durch eine Konzentration und Steigerung von Herrschaftsbefugnissen bei gleichzeitiger territorialer Begrenzung ihrer Reichweite unterschied.“ Auf diesen historischen Zusammenhang verweisen instruktiv auch *Graf Kielmansegg*, Volkssouveränität, S. 87; *Müller*, in: FS Wildhaber, S. 45 (57 f.) und, durchaus kritisch, *Loick*, Kritik der Souveränität, S. 54: „Um den Krieg zu beenden, muss der Souverän die Konkurrenz legitimer Macht- und Deutungsquellen beenden, er monopolisiert gesellschaftliche Entscheidungen und somit Gewalt.“ Souveränität ermöglicht danach, siehe ebd., „die Kolonisierung des Lebens durch das Recht als Imperativ des Souveräns“.

*Quaritschs*²² ist die Lehre *Bodins* detailliert herausgearbeitet worden²³: Der semantische Weg beginnt mit der Beschreibung „räumliche[r] Höhe“²⁴ und endet im „Zuhöchstsein“,²⁵ wohlgermerkt im „jeweilige[n] ‚Zuhöchstsein‘“,²⁶ was bedeutete, dass der Inhaber souveräner Macht, „soweit die Souveränität reicht, keinen Höheren über sich [Hervorh. d. Verf.]“²⁷ hat. Das Wort ‚soweit‘ zeigt an, dass die Unteilbarkeitsidee sich erst in der Moderne entwickeln konnte: „Am Anfang der langen Geschichte des Souveränitätsbegriffs steht jedenfalls die ‚doppelte Souveränität‘“, es handelt sich nicht um einen „Einheits- sondern ein[en] Vielheitsbegriff.“²⁸ Erst der moderne souveräne Herrscher hat Entscheidungsmacht im Sinne „absolute[r] (letztinstanzliche[r])“ sowie „einseitige[r] (autonome[r]) Entscheidung“, bezogen auf die Fähigkeit, Recht *beliebigen* Inhalts zu setzen³⁰: die „donner-loy-Kompetenz“³¹, also die

²² *Quaritsch*, Souveränität.

²³ *Quaritsch*, Souveränität, S. 46 ff.

²⁴ *Quaritsch*, Souveränität, S. 13.

²⁵ Die Etappen des semantischen Gehalts von „souverain“ führen nach *Quaritsch*, Souveränität, S. 13 ff., über die Höchststellung Gottes und göttlicher Instanzen und über den theologischen Bereich hinaus in den „irdischen Bereich“ durch die Verbindung „mit Herrschaftspositionen“.

²⁶ Siehe *Quaritsch*, Souveränität, S. 15 ff. mVw auf die „Pluralität hochmittelalterlicher Herrschaft“, d.h. auf das Miteinander der zunächst allzuständigen lokalen Herrschaften und der sektoralen Alleinzuständigkeit des Königs. Vgl. ähnlich *Grimm*, Souveränität, S. 17: „Man konnte nur relativ, nicht absolut souverän sein.“

²⁷ *Quaritsch*, Souveränität, S. 17.

²⁸ *Quaritsch*, Souveränität, S. 19.

²⁹ *Grimm*, Souveränität, S. 17. Vgl. hierzu auch schon *Bluntschli*, Lehre vom modernen Staat, S. 564: „Es gab so eine grosse Anzahl souveräner Aemter und Körperschaften innerhalb des Staates. Aber allmählich gestand man diesen Namen nicht mehr den blossen Aemtern und Stellen der verschiedenen Verwaltungszweige, sondern nur noch der einen höchsten, das Ganze beherrschenden Staatsgewalt zu.“

³⁰ Siehe *Quaritsch*, Souveränität, S. 50 f. Ähnlich *Grimm*, Souveränität, S. 23: „Der Herrscher benötigte diese Machtfülle nicht nur, um den Krieg zu beenden, sondern auch, um eine neue Friedensordnung schaffen und durchsetzen zu können. Deswegen musste zum zweiten die Rechtsetzungsbefugnis hinzutreten.“ Vgl. auch bei *Quaritsch*, a.a.O., S. 50 f., 46, den Verweis auf die drei zentralen Lehren *Bodins* aus dessen berühmtem 8. Kapitel des Ersten Buches über den Staat. Dort heißt es im Einzelnen, vgl. *Bodin*, Buch I, 8. Kap., S. 222, 292, § 225: 1.) „Es zeigt sich also, daß das Wesen der souveränen Macht und absoluten Gewalt vor allem darin besteht, den Untertanen in ihrer Gesamtheit ohne ihre Zustimmung das Gesetz vorzuschreiben.“, 2.) „Daraus folgt, daß das Hauptmerkmal der Souveränität darin besteht, der Gesamtheit und den einzelnen das Gesetz vorschreiben zu können und zwar, so ist hinzuzufügen, ohne auf die Zustimmung eines Höheren, oder Gleichberechtigten oder gar niederen angewiesen zu sein.“ und 3.) „Dies [den Bruch des Eides auf die bestehenden Gesetze; Anm. d Verf.] aber muß ein souveräner Fürst tun, wenn er von Fall zu Fall aus Gründen der Dringlichkeit, der Zeit oder der Person Gesetze aufheben, ändern oder verbessern will.“

³¹ *Quaritsch*, Souveränität, S. 54 mVw auf *Bodin*, Buch I, 10. Kap. S. 294; hier heißt es: „Diese Befugnis zu Erlaß und Aufhebung von Gesetzen umfaßt sämtliche anderen Hoheitsrechte und Souveränitätsmerkmale. Genau genommen könnte man daher sagen, daß sie das einzige Souveränitätsmerkmal ist, weil sie eben alle anderen in sich einschließt [...]“. Die

Verfügmacht [...] über den Normen- und Kompetenzbestand“³². Der so gewonnene Begriff beschreibt die *innere* Souveränität, bezieht indes die *äußere* Seite – „Befehlsunabhängigkeit gegenüber anderen völkerrechtlichen Subjekten“³³ – mit ein, indem sie deren logisches Gegenstück bildet.³⁴ Den Übergang vom mittelalterlichen Denken, welches auf „Bewahrung und Vollzug des Rechts“ ausgerichtet war,³⁵ hin zum modernen Staatsverständnis, wonach „Herrschaftsmacht wesentlich Rechtsschöpfungsmacht sei“,³⁶ kann im Übrigen auch unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung von „Herrschaftsteilhaber der Gesamtheit“³⁷ (Volkssouveränität) nachgezeichnet werden³⁸.

Einzelbefugnisse werden so in einem abstrakten *Oberbegriff* gebündelt, dies kann als die eigentliche begriffsbildnerische Leistung *Bodins* bezeichnet werden, vgl. *Wildhaber*, in: FS Eichenberger, S. 131 (137 f.).

³² *Zippelius*, Allg. Staatslehre, § 9, III.2. Pointiert *Imboden*, Die politischen Systeme, S. 19: „Dem Staat ist nicht nur ein Machtmonopol verliehen; ihm ist auch das Monopol der Rechtserzeugung gegeben.“ Erst durch die Hinzufügung der Gesetzgebungsgewalt „wird der moderne Souveränitätsbegriff des modernen Staats in seinem ganzen Umfang erfaßt“, so *von der Heydte*, Die Geburtsstunde des souveränen Staates, S. 312 mVw allerdings auf frühere ideengeschichtliche Spuren.

³³ Statt vieler *Haack*, Verlust der Staatlichkeit, S. 105 mwN. Klassisch, wenn auch kritisch, *Kelsen*, Souveränität, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Band 3, S. 278: „Macht oder Ordnung, die keiner höheren Ordnung unterworfen ist“. Zu *Kelsens* These vom Primat des Völkerrechts noch unten § 6.II. Äußere Souveränität bedeutet also in erster Linie Völkerrechtsunmittelbarkeit und innere Souveränität die Innehabung von Herrschaftsrechten „ohne äußere Einmischung“, siehe *Fleiner-Gerster*, Allgemeine Staatslehre, S. 158 f. Prägnant zur äußeren Souveränität *Schorkopf*, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, S. 3: „Freiheit des Staates von Fremdbestimmung“.

³⁴ Siehe *Quaritsch*, Souveränität, S. 62; zustimmend *Randelzhofer*, in: HStR, § 17, Rdnr. 24. Vgl. ähnlich *Grimm*, Souveränität, S. 11: „Die Souveränität gewann dadurch [durch die Existenz mehrerer Staaten; Anm. d. Verf.] eine Innen- und eine Außendimension, die sich aber im Recht auf Selbstbestimmung trafen. Selbstbestimmung über die inneren Angelegenheiten des Staates konnte es nur bei Freiheit von Fremdbestimmung in den Außenbeziehungen geben.“ Vgl. auch schon *Jellinek*, Lehre von den Staatenverbindungen, S. 22 ff., der von einer wechselseitigen Ergänzung zweier Teilelemente ausgeht und die äußere Souveränität schlicht als „Reflex der staatsrechtlich höchsten Gewalt nach Aussen“ auffasst, sowie *Zorn*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 66, der im Ergebnis von einem „einheitliche[n] Begriff“ ausgeht.

³⁵ Siehe *Graf Kielmansegg*, Volkssouveränität, S. 20.

³⁶ Siehe *Graf Kielmansegg*, Volkssouveränität, S. 28. Diesen Wandel erkannte auch *Hänel*, Deutsches Staatsrecht, Band 1, S. 111, als ein wesentliches Kennzeichen des modernen Souveränitätsbegriffs: „Mag der Staat im Beginne seiner Entwicklung sich damit genügen lassen, das Recht, wie er es findet, wie sich dasselbe aus der freien Anpassung der Volksgenossen im Gewohnheitsrecht oder in den Satzungen der organisierten Lebensgemeinschaften herausbildet, zu schützen. [...] Aus dem inneren Drange seines Wesens geht der Staat überall über, die Gestaltung der Rechtsordnung selbst zu leiten und zu bewirken.“ In diesem Sinne vgl. auch *Jellinek*, Lehre von den Staatenverbindungen, S. 16: „Voraussetzung und Gebilde des Rechts“.

³⁷ *Graf Kielmansegg*, Volkssouveränität, S. 40.

³⁸ Siehe ausf. *Graf Kielmansegg*, Volkssouveränität, S. 18 ff., 59 ff., insbes. 63: „Die Vorstellung, daß der gesamte Prozeß der Ausübung von Herrschaft vom Gesetzgeber mit dem

II. Begriffsverwendung

Die Verwendung des Souveränitätsbegriffs im deutschen Sprachraum verweist auf ein „stabiles“ und kontinuierliches Verständnis.³⁹ Greift man – ältere wie neuere – Abhandlungen zur Staatslehre heraus, so findet man die Souveränität als grundsätzlich bestimmendes Merkmal der Staatsgewalt definiert: Im Idealtypus umfasst sie die „tatsächlich und rechtlich unbeschränkte Möglichkeit zur Selbstorganisation des Staatswesens.“⁴⁰ Der innere Aspekt soll das „rechtliche Zu-Höchst-Sein der Staatsgewalt im Innern des Staates, ihre Einzigkeit und Unteilbarkeit iS Bodins“⁴¹, das Vorhandensein einer „definitiv entscheidende[n] Rechtsinstanz“⁴² bezeichnen. Es geht um den Umstand, „daß dem Staat die höchste Macht im Staat zusteht“⁴³ und „daß der Staat höchste Ordnung ist, die keine höhere Ordnung über sich hat“⁴⁴ bzw. dass „die souveräne Macht [...] die oberste im Staate“⁴⁵ ist. Die Fähigkeit zur letztverbindlichen Rechtserzeugung ist so als Merkmal herausgeschält und bezieht den ord-

Instrument des Gesetzes gesteuert werden könne, daß Volksherrschaft sich also als Gesetzgebung durch das Volk realisiere, hat [...] eine Schlüsselbedeutung für alle neuzeitlichen Versuche, Herrschaft demokratisch zu organisieren [...].“

³⁹ Vgl. treffend *Grimm*, Souveränität, S. 24: „Aus seinem Bezug zu einzelnen konkreten Herrschaftsrechten gelöst, bezeichnete der Begriff nun aber den Vollbesitz der Herrschaftsgewalt. Damit verlor er seine Konkretheit und Relativität. Souveränität war jetzt eine abstrakte Herrschaftsmacht, die ihren wechselnden Inhalt aus der Handhabung durch den Herrscher erhielt. Dieser war auch nicht mehr relativ souverän, verglichen mit anderen Trägern souveräner Rechte, sondern absolut.“ Insofern fungiert der Souveränitätsbegriff heute als „Oberbegriff zu Befugnis und Aufgabe“, treffend *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 30, Rdnr. 3.

⁴⁰ *Schöbener/Knauff*, Allg. Staatslehre, § 3, Rdnr. 30.

⁴¹ *Schöbener/Knauff*, Allg. Staatslehre, § 3, Rdnr. 32.

⁴² *Zorn*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 65.

⁴³ *Reineck*, Allg. Staatslehre und Dt. Staatsrecht, S. 34.

⁴⁴ *Koja*, Allg. Staatslehre, S. 34.

⁴⁵ *Bluntschli*, Lehre vom modernen Staat, S. 566. Auch andere Beschreibungen zielen in diese Richtung, vgl. *Thoma*, in: HDtStR I, § 15, S. 174: „von Rechts wegen der höchste Herrschaftsverband [i. Orig. hervorg.] auf einem Territorium“; *Küchenhoff/Küchenhoff*, Allg. Staatslehre, S. 87: „Unabhängigkeit des Staates von innerstaatlichen Mächten“; *Pernthaler*, Allg. Staatslehre und Verfassungslehre, S. 114: „Verfassungshoheit“ im Sinne des Rechts zu bestimmen, „in welchen Organisationsformen die [...] Staatsgewalt eingerichtet und laufend realisiert werden soll“; *Kriele*, Einführung, S. 43: „ungeteilte, unbedingte, unbeschränkte Macht, Recht zu schaffen zu ändern und zu durchbrechen“; *Doehring*, Allg. Staatslehre, Rdnr. 258: „Abwehrrecht gegen andere Souveränitätspretendenten und auch ein Recht zur Durchsetzung von Ansprüchen“; *Herzog*, Allg. Staatslehre, S. 176: „Durchsetzungsfähigkeit des Staates gegenüber der Gesellschaft“; *Zippelius*, Allg. Staatslehre, § 8.I.2: Verfügung „in höchster Instanz über das normative Steuerungsinstrument“, bzw. als „höchstrangige[r] Regelungsmacht“; *Fleiner-Gerster*, Allgemeine Staatslehre, S. 158: „uneingeschränkte Macht über ein Territorium und ein Volk“; *Krüger*, Allg. Staatslehre, S. 856 f.: „Eröffnung der Möglichkeit [...], Rechtsnormen und Rechtsverhältnisse im Höchstmaß richtig und wirksam begründen zu können.“

Sachregister

- Abweichungsbefugnis 351, 386, 405, 633
Anwendungsvorrang 256, 258, 273, 275, 278, 333, 365 f., 367 f., 371, 374, 376 f., 385, 391, 476-478, 480, 486-489, 546, 632-634
Appenzell Innerrhoden 126 f., 239
Asylgesetzenscheidung 262, 264
Asylrecht 259, 262, 278, 497 f.
Aufgabenhoheit/Aufgabenautonomie 222, 238, 241, 250, 255, 291, 325 f., 329, 337
Aufgabenkatalog 330, 337, 370, 419
Ausländerwahlrecht 296, 445
Austritt (aus der EU/den Gemeinschaften) 490, 513, 515, 576 f., 589 ff., 595 ff., 634
Austrittsabkommen 590, 592, 594, 598
Autonomie 7, 108, 134, 288, 291, 294 ff., 302, 310, 359, 435, 444, 473, 488, 497, 504 ff., 509, 518, 524, 530, 541, 559, 562, 595, 614, 627 f., 632 ff.

Baden 78, 80 ff., 415, 423
Baden-Württemberg 78, 80, 87, 107, 415, 423, 425
Basel 305, 307 f., 310, 314, 316
Basel-Land 129, 283, 314, 316
Basel-Stadt 267
Basler Wiedervereinigung 305, 308 f., 311
Bayerisches Schwangerenhilfeergänzungsgesetz 397 f., 407
Bayern 124, 150, 190, 331, 376, 399, 400, 413, 415, 427, 455-458
Berlin 331, 334, 411, 418-420, 422, 509
Bern 306, 311, 312, 313, 314, 316
Besoldungsrecht 83-85, 89, 102 f., 105, 122, 128, 365
Bestandsgarantie 77, 225, 318, 454, 459, 468
Bestandteilstheorie 336 f., 432
Bikameralismus 185, 437
Brandenburg 368, 372, 419, 421
Bremen 120, 331, 414, 460-462
Brexit 590, 594 f.

Brückentheorie 476, 487, 498, 550, 566, 607 f., 613, 614, 624-626, 634
Bündisches Prinzip 155, 157, 160, 165, 194, 207, 209 f., 228, 456, 458, 560, 573, 631
Bundesfreundlichkeit 105, 374, 394
Bundesstaatsprinzip 39, 75 ff., 81, 105, 111, 116, 169, 222, 230, 233, 356, 389, 430, 437, 454, 463, 467, 470, 631 f.
Bundestag 13 f., 79, 407, 618
Bundesrat (D) 13 f., 400, 455, 459, 618
Bundesrat (CH) 283, 308 ff., 492
Bundestreue 70, 92, 105, 340
Bundesverfassung (1848) 160, 171, 174 f., 179, 224
Bundesverfassung (1874) 274, 304, 586
Bundesversammlung (CH) 293, 302 ff., 307, 313, 316
Bundesvolk 149, 192, 440, 444, 459, 462

Demokratieprinzip 17, 21, 31, 82, 168, 247, 296, 360, 470, 616, 625, 627
Demokratische Legitimation 555, 626
Derogation 109, 255 f., 260, 265, 266, 358, 363-365, 368, 370, 375, 377 f., 380, 382-385, 388, 392
Deutsche Wiedervereinigung 181, 308, 309, 311, 416
Deutsches Reich (1871) 3, 50, 53, 67, 75, 151, 207, 359, 482
Dialog 537, 539 ff., 564, 610, 612, 634
Diskriminierung 132, 135, 619
DDR 187, 190, 424
Dreigliedrigkeitslehre 178 f., 211-214
Durchgriffsnorm 431, 434, 122

Eigenstaatlichkeit 6, 75, 77 f., 82 f., 85, 88, 103 ff., 107, 114, 117, 133, 274, 281, 283, 356, 367, 370, 375, 382, 421, 429, 454, 469, 630, 632
Einheitsbeschwerde 298

- Einheitsstaat 3 f., 47, 74, 77, 96 f., 104, 148, 207, 210, 216, 289, 324, 342, 358, 361, 456, 468, 631, 633
- Einbürgerung 131, 133, 135, 139, 252 f.
- Einstimmigkeit 157, 601
- Erbschaftssteuer-Entscheidung 352 f.
- Europäische Gemeinschaft 500, 546, 581
- Europäische Verteidigungsgemeinschaft 501
- Europäischer Bundesstaat 2, 230, 529, 528
- Europäischer Verfassungsvertrag 571, 597
- Europäisches Parlament 22, 551-555, 572, 579, 603
- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 475, 480, 485, 500, 559, 567
- Europäische Zentralbank 609
- Ewigkeitsgarantie 31, 222, 440, 595, 631
- Finanzhoheit/Finanzautonomie 241, 291
- Föderalismus 2, 42 f., 135, 163 f., 169 ff., 196, 205, 224, 272, 280, 289, 321, 350 f., 353, 357, 524, 529, 531, 537, 553, 567
- Föderalismusreform 329, 633
- Frankreich 1-3, 7, 17, 283, 414, 505
- Freiburg 295
- Fumoir-Entscheidung 267 f., 410
- Funktionalismus 524, 527 ff., 531
- Fusionsvertrag 526
- Geltungsvorrang 257, 358, 376
- Gemeinderat 133, 136 ff.
- Gemeindeversammlung 135 f., 138
- Genf 264-266, 283, 295
- Gesamtaktstheorie 479, 481, 486, 491, 497, 507 f., 510, 514, 516, 518, 520
- Modifizierte 504, 525, 534, 545, 634
- Gesamtstaat 43, 63, 67, 70, 72, 77, 88, 92, 95, 104, 145, 147, 154, 165, 191, 198, 210-212, 214, 225, 252, 283, 288, 297, 331, 356, 358, 361, 375, 412, 422, 435, 440, 451, 456, 458, 631
- Gesamtstaatsangehörigkeit 252
 - Gesamtstaatsausschnitte 471
 - Gesamtstaatsbestätigung 186
 - Gesamtstaatsebene 440, 457, 630
 - Gesamtstaatseinheit 228
 - Gesamtstaatsgewalt 95
 - Gesamtstaatsgründung 180, 188
 - Gesamtstaatsinteresse 244
 - Gesamtstaatskompetenzordnung 633
 - Gesamtstaatsmaterien 346
 - Gesamtstaatnorm 362, 364
 - Gesamtstaatsordnung 4, 6, 434, 632
 - Gesamtstaatsouveränität 77, 117, 211, 234, 375, 429
 - Gesamtstaatsverfassung 180
 - Gesamtstaatsverfassungsgerichtsbarkeit 302
 - Gesamtstaatverpflichtungen 93
 - Gesamtstaatswesen 153
 - Gesamtstaatszusammenhang 108
- Gesamtstaatlich
- Ableitungszusammenhang 189
 - Bindung 92
 - Dimension 315, 328
 - Fundamentalannahmen 633
 - Geltungsgrund 164
 - Gericht 46
 - Gründungsakt 162
 - Konstitutionalisierungszusammenhang 325, 630
 - Legitimationsarchitektur 219
 - Pouvoir constituant 214, 237
 - Verfassungsgebungsrecht 412
 - Volk 192
- Gesamtstaatslehre 198, 213
- Gesetzgebungskompetenz
- Ausschließliche 91, 93, 120, 338 f., 345, 351, 446 f., 632 f.
 - Konkurrierende 103, 251, 256, 338 f., 343, 345, 349, 386, 390, 394, 401, 632
 - Rahmenkompetenz 84 f.
- Gesundheit 265, 267 f., 270, 410
- Gewaltenteilung 121, 163, 292
- Gliedstaat 61 ff., 82, 88, 100, 139, 142, 147, 202, 225, 414, 417, 533, 630
- Gliedstaatlichkeit 77, 86, 147, 286, 418, 429, 456
- Graubünden 293
- Gründung der Europäischen Union 504, 554, 577, 579
- Grundnorm 33, 175 ff., 325, 558, 571, 630
- Grundrechte 135, 216, 263, 272, 274 f., 292, 296, 376, 379, 380, 382, 452, 454, 539, 622, 632
- Haftbefehlsentscheidung 564, 621
- Halbkanton 308, 311
- Hamburg 151, 415, 417, 423
- Hausgut 77, 93, 103 f., 110 f., 222, 338
- Hessen 102, 111, 331, 414
- Homogenität 205 ff., 305, 439, 560, 562
- Homogenitätsabschwächung 304
 - Homogenitätsbegriff 288, 291, 436
 - Homogenitätsklausel 109, 113, 120, 122 f., 206, 291, 430, 600, 602, 606

- Homogenitätsniveau 304
- Homogenitätsprinzip 437, 448
- Homogenitätsstandards 444
- Homogenitätsverständnis 437, 606
- Homogenitätsverstoß 440, 449
- Homogenitätsvorgabe 221, 304, 430, 434
- Honeywell/Mangold-Entscheidung 612, 619, 624
- Humboldt-Rede 2
- Identitätskontrolle 622, 627
- Integration 1 f., 92, 213, 230, 235 f., 253 f., 334, 432, 440, 455, 473, 475, 480 f., 495, 498-501, 505, 509, 527, 529, 531 f., 538, 547, 548, 550, 552, 566-568, 571, 574 f., 586-588, 606, 609, 614-618, 621 f., 626-628, 636
- Jura (Kanton) 283, 295, 308, 311, 313 f.
- Kantone 37, 48, 69, 71 ff., 126 ff., 139, 154 ff., 160 f., 164 ff., 178 f., 199 ff., 214 ff., 237 ff., 244, 247 ff., 252 f., 255, 259, 261 ff., 272, 274 f., 278, 280 f., 283 f., 288, 291, 293 f., 296 ff., 301, 303 f., 306 f., 310 f., 314 f., 317 ff., 322, 324, 337, 342, 347, 440, 447, 569, 630 ff.
- Staatlichkeit der Kantone 125, 133, 215, 237, 274, 281, 283, 629
- Souveränität der Kantone 158, 214, 229, 293, 569
- Autonomie der Kantone 296
- Kantonsgericht 138, 297, 303, 633
- Kantonsgrundrechte 263, 272-275, 297, 300, 379, 632
- Kantonsvolk 156, 163, 170 f., 178, 180, 192, 229, 280, 283 f., 291, 294, 296, 307, 412, 577
- Kloppenburg-Beschluss 473-476, 478, 479
- Kommune 140 ff., 144 ff., 211, 295, 327, 630
- Kompetenzhoheit 13 f., 94, 215, 234, 607
- Kompetenz-Kompetenz 4, 64, 67, 69 ff., 105, 146, 203, 216, 222 f., 226, 230, 234, 248, 322, 439, 493, 515, 556, 607, 616, 618 f., 632
- Kompetenzzuweisung 245, 343, 388, 499
- Konstitutionalisierung 27, 31, 56, 181, 580, 629
- Konstitutionalisierungsthese 29, 31, 163, 168, 173, 467, 513
- Konstitutionalismus 17
- Kontrolldichte 263, 276, 278, 624
- Kultur 6, 163, 335, 463, 464
- Kulturhoheit 91-93, 104, 330
- Labiler Bundesstaat 208, 467
- Ladenschlussgesetz 411
- Länderneugliederung 459-464
- Landesgrundrechte 112 f., 365, 377-379, 382, 384, 452 f.
- Landesverfassungsgericht 87, 89, 106, 110, 112-115, 336, 378, 383, 432 f., 438, 442, 451-453,
- Landesvolk 14, 82, 142, 150, 182, 193, 413, 415, 419 f., 424, 444 ff., 447 f., 451, 458, 461 f., 467, 633
- Legitimationshoheit 13 f., 536
- Lissabon-Urteil 15, 234, 548, 553, 555, 575, 613
- Luzern 135
- Maastricht-Urteil 206, 484, 551
- Mecklenburg-Vorpommern 420
- Mehrheitsentscheidung 57, 82, 155, 159, 553
- Menschenrechte 39, 320, 596, 598, 629
- Mitgliedschaftsrechte (EU) 618
- Suspendierung 273, 333, 375, 379, 516, 600, 604 f., 635
- Mitgliedstaat 485, 487, 508, 546, 559, 605, 616
- Nationalrat 294, 315
- Neuenburg 295
- Nichtraucherschutz 267 f., 411
- Niederlassungsfreiheit 132, 279, 586
- Niedersachsen 91, 105 f., 122, 365, 415 f., 423, 460, 462
- Norddeutscher Bund 3, 50, 154 f., 179
- Nordrhein-Westfalen 83, 89, 415, 417, 422
- Normenkontrolle 257, 276, 297 f., 300 f., 443
- Notariat 126, 128
- Obwalden 239, 283
- Öffentlich-rechtliche Beschwerde 138
- OMT-Verfahren 541, 575, 610, 624, 626 f.
- Optimierungsgebot 115, 230, 231, 632
- Organisationshoheit/Organisationsautonomie 85, 103, 131, 135, 137, 223, 248, 291
- Originarität 66, 139, 146 f., 313, 412 f., 429, 482, 490, 492, 497, 558, 629 f.

- Paradigma 6, 42 f., 48, 51 f., 69 ff., 73, 75, 77, 86, 97, 108 f., 139, 140, 149, 165, 194, 196, 198, 201, 203 f., 224, 228, 230, 413, 629 f.
- Paulskirchenverfassung 449
- Politische Rechte 132, 291, 293-95, 297, 603
- pouvoir constituant
- pouvoir constituant originaire 72, 162, 167 ff., 171, 173, 428, 569, 630
 - pouvoir constitué/dérivé/institué 30
 - zusammengesetzter/mixte 161, 186, 189, 630
- pouvoir constitué 13, 17, 25, 169, 172, 187 f., 230, 234, 427, 439, 464 f., 467 f., 572, 635
- Präambel 5, 158, 160, 163 f., 180, 183 f., 187 ff., 242, 285, 296, 413, 414 ff., 468, 495, 500
- Präsidentdemokratie 437
- Primärrecht 447, 479 f., 486, 488, 490, 498, 509 f., 515 f., 534, 542, 550, 556, 558, 563, 579, 615, 617 f., 622
- Prinzipienlehre 230, 233 f., 568
- Rat (EU) 553, 554, 556, 600 f., 603, 605
- Rechtspositivismus 41, 208
- Rechtsstaatsmechanismus 601
- Rechtsstaatsprinzip 431, 614
- Referendum 133, 226 f., 292, 427, 492, 316 f.
- Reichskonkordat 89, 90, 93, 102
- Republikprinzip 232
- Rheinland-Pfalz 331, 413
- Saarland 331, 401, 414, 423
- Sachsen 112, 404, 420, 423
- Sachsen-Anhalt 400, 420, 423 f.
- Schleswig-Holstein 415-417, 423, 445
- Schwebezustand 197, 201, 203, 205, 207
- Schweizervolk 48, 160, 163, 165 f., 169 ff., 174, 179 f., 192, 296, 324, 569, 577, 633
- Schwyz 136, 283
- Sekundärrecht 477, 497, 498, 583, 604, 606, 611, 614
- Sezession 201 f., 598
- Sezessionsverbot 190 f., 318, 573, 599,
- Sicherheit 1, 128 f., 130 f., 202, 409
- Sicherungsverwahrung 400, 403
- Souveränität
- Begriff der Souveränität 1, 42, 72, 178, 200, 213, 473, 574
 - Fürstensouveränität 3, 14
 - Geteilte 3, 43 ff., 64, 174, 195, 201, 211, 216 f., 534, 559
 - Nichtsouveränität 62, 64 f., 75, 140, 143, 146 f., 225, 630
 - Organsouveränität 13, 176, 618
 - Parlamentsouveränität 19
 - Rechtssouveränität/Rechtsordnungssouveränität 18, 142 ff.
 - Relativierung 70, 95, 201, 208, 216 ff., 223, 227, 229, 281, 316, 539, 625, 631
 - Staatsouveränität 15, 18, 20, 22
 - Volkssouveränität 9, 12 ff., 20 ff., 48, 140, 152, 158, 166, 169, 178, 193, 280, 296, 374, 413 f., 428, 448, 462, 535, 605, 616, 621, 624 f., 629
- Souveränitätsverbund 522, 534, 546, 565, 568, 571, 575, 605 ff., 615 f., 622, 628, 635 f.
- Sozialhilfe 132, 259, 261, 588
- Sozialstaatsprinzip 232
- Spill-over 528, 567
- Staatenbund (Konföderation) 3, 6, 47, 52 f., 58 f., 68 f., 77, 142, 149, 160, 164 f., 179, 185, 202, 207, 216, 361
- Staatenverbund 484, 530, 555 ff., 561, 635
- Staatsangehörigkeit 446 ff., 580 f., 586, 589, 596
- Staatspositivismus 52, 208
- Staatsrechtliche Beschwerde 126, 304
- Staatsschutz 128, 129
- Staatsstrukturprinzipien 233, 623
- Stabiler Bundesstaat 209, 466, 467
- Stände 13, 36 ff., 48, 162 f., 167 ff., 171 f., 174, 179, 180, 250, 307, 309, 314, 316 f., 320, 560, 569, 577, 630, 633
- Ständemehr 71, 159, 166, 180, 216, 219, 227, 315, 322, 324
- Ständerat 226, 293 f., 304 f., 315
- Steuern 119, 352 f., 386, 402
- St. Gallen 278
- Strafrecht 259 f., 278, 298, 394 f., 397, 399-401, 403-405, 407 f.
- Südweststaat 77 f., 103, 123, 430, 630
- Supranationalität 55, 492, 526, 557, 600,
- Supraterritorialität 483, 485, 567, 635
- Tessin 283
- Thüringen 411, 420, 449
- Thurgau 277
- Tierschutz 330
- Überstaatlichkeit 516 f., 529, 532, 553, 567, 568

- Ultra-vires
 – ultra-vires-Akt 46, 611
 – ultra-vires-Rechtsprechung 235
 – ultra-vires-Handeln 475
 – ultra-vires-Kontrolle 475, 486, 563, 606, 609, 614, 621, 623 f., 627, 636
 – ultra-vires-Problem 550
 – ultra-vires-Doktrin 563, 612, 614, 619
 – ultra-vires-Rüge 575, 611, 617
 – ultra-vires-Vorbehalt 608
 – ultra-vires-Prozess 611
 – ultra-vires-Feststellung 612
 – ultra-vires-Verstoß 626
 Umweltschutz 1, 406
 Unionsbürgerschaft 554, 576, 578 f., 581 f., 586, 588 ff., 595, 635
 Uri 283, 294
 Urnenabstimmung 135, 137
- Vereinigtes Königreich/England 594 f., 598
 Vereinigte Staaten von Amerika 54, 163, 207, 357
 Vereinte Nationen
 Verfassunggebende Gewalt 14, 22 f., 25 f., 139, 146, 153, 163, 178, 187, 284, 413, 419, 424, 467, 630
 – und Geltungserfolg 26 f., 70, 161
 – Untergang der verfassunggebenden Gewalt (Konstitutionalisierungsthese) 29, 168, 467, 513
 – der Länder 14, 413, 419, 424
 – der Kantone 178, 284
 Verfassunggebung 29, 151 f., 162, 166 f., 172, 178, 181, 226, 313, 412, 414 f., 563
 Verfassunggebende Versammlung 423, 425
 Verfassungsablösung 168, 173, 427, 456
 Verfassungsautonomie 77, 88, 107, 108, 113, 131, 137, 146, 148, 233, 237, 272, 275, 280 f., 288, 290 f., 294, 304, 333 f., 367, 379, 412 f., 424, 428, 430, 434, 440, 444, 451, 453 f., 469, 606, 632 f.
 Verfassungsbeschwerde 106, 110, 112-114, 190, 299, 364, 376, 378, 383 f., 451, 617
 Verfassungsidentität 475, 605, 625
 Verfassungsprozessautonomie 113 f., 297, 301, 378, 384, 451, 453, 632
 Verfassungsraum 18, 87-89, 92, 107, 112 f., 123, 161, 300, 361, 412, 432, 435, 441, 445, 606, 635
 Verfassungsrevision 26 f., 36, 48, 152, 222, 292, 309, 313, 322, 356
 – Partialrevision/Teilrevision 308, 320, 416
 – Totalrevision 36 f., 70, 169, 174, 179, 222, 239, 289, 320, 322, 324, 416
 Verfassungsverbund 559 ff., 563 ff., 567 f., 635
 Vertrag von Amsterdam 497
 Vertrag von Lissabon 12, 497, 500, 553, 571, 573
 Vertrag von Maastricht 505, 546, 556, 579
 Völkerrecht 3, 9, 11 f., 31, 33, 47, 52, 58, 59, 90-92, 142 f., 211, 212, 215, 219, 241, 243, 312, 340-342, 477, 480-483, 490-492, 498, 502, 507, 514, 516, 518-523, 526, 530, 550, 555, 558, 595
 Völkerrechtsdualismus 481, 520
 Völkerrechtsmonismus 56, 507, 539
 Volksabstimmung 48, 190, 422, 424, 426, 442
 Volkskammer 187
 Volksmehr 167, 180
- Waadt 283, 295
 Wahlalter 448, 462
 Wahlrechtsausschluss 462
 Wallis 239, 283, 288
 Wehrbeitrag 501, 547 f.
 Weimarer Reichsverfassung 118, 123, 145, 193, 348, 383, 406
 Werteverletzung 602
 Württemberg-Baden 78, 415, 423
 Württemberg-Hohenzollern 78, 415, 423
- Zeugen-Jehovas-II-Entscheidung 117, 125, 137, 138, 431
 Zivilrecht 269, 298, 397
 Zentralstaat 123, 211-213, 340, 468
 Zürich 113, 134-136, 255, 283
 Zug 239, 283, 293
 Zustimmungsgesetz 469, 475, 477 f., 485 f., 489 f., 492 f., 496, 499, 500, 504, 613, 616, 622, 625 f., 634
 Zwei-Plus-Vier-Vertrag 187, 495