

CHRISTIAN NEUMEIER

Kompetenzen

*Grundlagen der
Rechtswissenschaft*

41

Mohr Siebeck

Grundlagen der Rechtswissenschaft

herausgegeben von

Marietta Auer, Horst Dreier und Ulrike Müßig

41



Christian Neumeier

Kompetenzen

Zur Entstehung des deutschen öffentlichen Rechts

Mohr Siebeck

Christian Neumeier, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft in Heidelberg, Oxford und Bonn; 2013 Erstes Staatsexamen am OLG Köln; 2017 Visiting Researcher an der Harvard Law School; 2018 Master of Laws (LL.M.) Yale Law School; 2019 Promotion durch die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin; 2020 Zweites Staatsexamen am Kammergericht; derzeit Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der HU Berlin (Professor Dr. Christian Waldhoff).

orcid.org/0000-0002-2107-5832

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) –
Projektnummer 470604715.

ISBN 978-3-16-160725-7 / eISBN 978-3-16-160726-4
DOI 10.1628/978-3-16-160726-4

ISSN 1614-8169 / eISSN 2569-3964 (Grundlagen der Rechtswissenschaft)

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

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Das deutsche Verfassungsrecht versteht die Demokratie als Ensemble von ‚Organen‘ mit verschiedenen ‚Kompetenzen‘. Die folgende Untersuchung geht den Ursprüngen dieser Vorstellung nach. Sie rekonstruiert, wie liberale Juristen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine neue Theorie des öffentlichen Rechts entwickelten, als der Verwaltungsstaat die Grundbegriffe des öffentlichen Rechts zu prägen begann. Politische Herrschaft sollte jetzt auf einer einzigen rechtlichen Form beruhen: auf begrenzten Ermächtigungen, die verschiedenen Akteuren bestimmte Aufgaben zuwies, deren Erledigung sie funktional legitimierte. Bürger verfügen seitdem über Rechte, der Staat über Kompetenzen. Die Untersuchung verfolgt die Entstehung dieser Theorie aus der Vorstellungswelt des deutschen Liberalismus, seiner politischen Situation und seines Sozialmodells und fragt nach ihrer Bedeutung für das öffentliche Recht der Gegenwart.

Diese Untersuchung wurde in einer früheren Fassung im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen und im Sommersemester 2020 mit dem Fakultätspreis ausgezeichnet. Meinem Doktorvater Professor Christian Waldhoff danke ich sehr herzlich für die Betreuung dieser Arbeit. Von ihm durfte ich über die Jahre mehr über das Verfassungsrecht und seine Geschichte lernen als von jedem anderen. Sein unerschöpfliches Wissen, seine Neugier und intellektuelle Großzügigkeit haben den Raum für die Fragen dieses Buches eröffnet. Ebenso herzlich danke ich Professor Christoph Möllers. Er hat nicht nur das Zweitgutachten übernommen, sondern auch großen Anteil an der Publikation genommen. Seiner Kunst, Verfassungsrecht und politische Theorie zu verbinden, verdanke ich die Erinnerung an die systematische Fragestellung des Buches. Mein besonderer Dank gilt Professor Dieter Grimm. Seine Arbeiten zur Verfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts standen am Beginn dieser Untersuchung und bleiben als Vorbild unerreicht. Er hat mich im rechten Moment ermutigt, Untersuchungszeitraum und historische Fragestellung der Arbeit zu präzisieren. Ihm verdanke ich die Chance, den Gegenstand durch Forschungs- und Studienaufenthalte in den Vereinigten Staaten von außen zu betrachten.

Die Arbeit hat von Gesprächen mit den Professoren Pascale Gonod, Wolfgang März und Tarun Khaitan sehr profitiert, das Buchmanuskript von einer überaus gründlichen Lektüre durch Professor Horst Dreier. Texte zu analysieren, hat

mich zuerst Stephan Uhde gelehrt, in jedem Satz eine Welt zu suchen, Professor Jürgen Paul Schwindt. Die Arbeit konnte während dreier Forschungs- und Studienaufenthalte an der Oxford Law Faculty, der Harvard und der Yale Law School wesentlich vorangebracht werden. Mein Dank gebührt den Professoren Mike Macnair, Mark Tushnet, Christine Desan, David Grewal und Daniel Markovits für ihre Gesprächsbereitschaft, Gastfreundschaft und Unterstützung.

Die Arbeit ist über die Jahre durch eine Reihe von Institutionen großzügig gefördert worden. Allen voran möchte ich der Studienstiftung des deutschen Volkes danken, die mich über viele Jahre in Studium und Promotion unterstützt hat. Das Deutsche Historische Institut London und die Fulbright Kommission haben Forschungsaufenthalte gefördert, die zunächst anderen Fragen galten, mittelbar aber in die Arbeit eingeflossen sind. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat die Drucklegung ermöglicht.

Mit Susanne Paas, Lennart Gau und Eike Hosemann habe ich einzelne Kapitel diskutiert. Valentin Jeutner und Laila Schestag haben schon die ersten Entwürfe kritisch kommentiert und seitdem allen Kapiteln Scharfsinn und Sprachgefühl gewidmet. Die Arbeit hätte nicht geschrieben werden können ohne meine Freunde Florian Meinel und Matthias Roßbach. Ihren Nachfragen und Einwänden verdanke ich ebenso wie ihrer fortwährenden Ermutigung, daß aus einer Frage schließlich ein Buch geworden ist. Es steht im stillen Gespräch mit ihren Arbeiten über die Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems und das Personal der Republik. Zusammen legen sie Zeugnis ab vom Glück des gemeinsamen Nachdenkens.

Zuletzt und zuerst danke ich meiner Familie: Meiner Patentante Anni Schäfer und meinen Eltern, Edeltraud und Hubert Neumeier. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Frühjahr 2022

Christian Neumeier

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Nach dem klassischen Konstitutionalismus	
<i>Einleitung</i>	1
1. Verfassung nach dem klassischen Konstitutionalismus	7
2. Fragestellung und Vorgehen	12
3. Kompetenzen heute	17
4. Überblick über den Argumentationsgang	23
I. Hegels Gespenster 27	
1. Hegels Kritik des klassischen Konstitutionalismus	28
2. Liberalismus nach dem Vernunftrecht	31
3. Strukturwandel der bürgerlichen Gesellschaft	36
4. Handlung und Organisation: Eine Theorie entsteht	49
II. Kompetenz-Competenz? 53	
1. Gesellschaftsverfassung und politische Verfassung	55
2. Die verfassungspolitische Forderung nach Kompetenzen	64
3. Die Kompetenzen der Verwaltung	80
4. Das Problem der Verfassungsänderung	95
III. Die Kompetenzen von Parlament und Regierung 111	
1. Der liberale Bürger Albert Hänel	112
2. Föderales Organisationsverfassungsrecht	121
3. Das Parlament in der Organisationsgesellschaft	154
4. Die normative Organisation der Politik	164
5. Eine wesentliche Erleichterung der Regierungsmaschine	184

IV. Die Verfassung der Verwaltung	213
1. Georg Jellinek und das Problem bürgerlicher Freiheit	216
2. Aporien des liberalen Systems der Rechte	227
3. Die Form funktionaler Berechtigungen	268
4. Das Organisationsrecht des liberalen Verwaltungsstaates	301
5. Nach der Gewaltenteilung	335
V. Politik und Verwaltung in der Demokratie	353
1. Das liberale Paradigma der Kompetenz	354
2. Ein Zweifler und drei Kritiker	366
3. Die neue Sachlichkeit	376
4. Von der Verwaltung einer Republik	389
Summary	405
Literaturverzeichnis	407
Personenregister	445
Sachregister	449

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Nach dem klassischen Konstitutionalismus	
<i>Einleitung</i>	1
1. Verfassung nach dem klassischen Konstitutionalismus	7
2. Fragestellung und Vorgehen	12
3. Kompetenzen heute	17
4. Überblick über den Argumentationsgang	23
I. Hegels Gespenster	
<i>Liberaler Fragen nach der Revolution</i>	27
1. Hegels Kritik des klassischen Konstitutionalismus	28
2. Liberalismus nach dem Vernunftrecht	31
3. Strukturwandel der bürgerlichen Gesellschaft	36
a) Die Erosion des assoziativen Sozialmodells	38
b) Von den Gesellschaften zur Gesellschaft: Neue sozialtheoretische Fragestellungen	45
4. Handlung und Organisation: Eine Theorie entsteht	49
II. Kompetenz-Competenz?	
<i>Zur liberalen Verfassungstheorie um 1867</i>	53
1. Gesellschaftsverfassung und politische Verfassung	55
2. Die verfassungspolitische Forderung nach Kompetenzen	64
a) Carl Twesten und die neue Verfassungstheorie der Realpolitik	66
b) Skizzen eines verfassungspolitischen Programms	71
c) Die Politik der Ministerverantwortlichkeit	78
3. Die Kompetenzen der Verwaltung	80
a) Von der Verwaltung der Rechte zum Recht der Verwaltung	82
b) Die <i>rule of law</i> und ihre institutionellen Voraussetzungen	88
c) Die Konstitutionalisierung der Verwaltung	89

4. Das Problem der Verfassungsänderung	95
a) Die Verfassungsberatungen des Norddeutschen Bundes	96
b) Politische Positionen	99
c) Kompetenz-Kompetenz: Konservative Polemik und offene Fragen	103
 III. Die Kompetenzen von Parlament und Regierung	 111
1. Der liberale Bürger Albert Hänel	112
2. Föderales Organisationsverfassungsrecht	121
a) Parlamentarismus im monarchischen Bundesstaat	122
aa) Die Föderalismusdiskussion im Kaiserreich	127
bb) Hänels Argumentationsstrategie	131
b) Die organisationstheoretische Perspektive	136
c) Gesellschaftliche Funktionen der politischen Organisation ‚Staat‘	144
d) Der exemplarische Bundesstaat	148
3. Das Parlament in der Organisationsgesellschaft	154
a) Gesellschaftspolitik des liberalen Etatismus	155
b) Regulierung I: Rechtsform	159
c) Regulierung II: Subventionspolitik	162
4. Die normative Organisation der Politik	164
a) Organisation und Organisationsrecht	165
b) Die Kompetenzen der Organe	168
c) Das instrumentelle Schema	173
d) Die Politik der Zuständigkeiten	177
aa) Normativierung der Zuständigkeiten	177
bb) Parlamentarische Organisationsgewalt	179
e) Die kompetenzielle Organisation politischer Herrschaft	183
5. Eine wesentliche Erleichterung der Regierungsmaschine	184
a) Die Kompetenzen der Minister	185
b) Die Verteilung der Verwaltung	191
c) Das unerreichte Vorbild	198
aa) Dicey und die viktorianische Verfassung des Parlamentarismus	199
bb) Kompetenz-Kompetenz: Die ambivalente Parlamentarisierung der Souveränität	204
cc) Das kompetenzielle Parlament	206
d) Eine moderne Regierung	209

IV. Die Verfassung der Verwaltung	213
1. Georg Jellinek und das Problem bürgerlicher Freiheit	216
2. Aporien des liberalen Systems der Rechte	227
a) Zur Funktion individueller Rechte in der Theorie des liberalen Konstitutionalismus	229
aa) Die Regierung der Rechte	229
bb) Das System der Rechte	232
cc) Jellineks Kritik der liberalen Theorie der Rechte	235
b) Jellineks Strukturanalyse des subjektiven Rechts	239
aa) Die Funktion der Rechte	240
bb) Die Form der Rechte	242
cc) Die Freiheit der Rechte	247
dd) Der Bruch im System	254
c) Jellineks Neubegründung der liberalen Theorie der Rechte	256
aa) Regulierte Freiheit	257
bb) Naturalisierte Freiheit	259
d) Die leere Mitte: Aporien im System der Rechte	261
e) Interessenvermittlung im administrativen Konstitutionalismus	265
3. Die Form funktionaler Berechtigungen	268
a) Die kollektive Organisation der Zwecke	269
aa) Die Zwecke der kollektiven Organisation	269
bb) Die Rechte des Kollektivsubjekts	276
b) Die normative Form der Organberechtigungen	278
aa) Organschaft: Die Rechtsstellung der Staats-Funktionäre	279
bb) Die normative Form der Kompetenz	290
c) Form der Funktion und Funktion der Form	297
4. Das Organisationsrecht des liberalen Verwaltungsstaates	301
a) Besonderheiten der Verwaltung des Kaiserreichs	302
b) Die Legalisierung der Bürokratie	309
aa) Der mandatierte Staatsdiener	309
bb) Der Innenraum des politischen Subjekts	313
cc) Begründungsstrategien einer Legalisierung der Exekutive	315
c) Die Ordnung der Zuständigkeiten	317
d) Die funktionale Etatisierung der Verbände	322
e) Ultra Vires: Die Dogmatik der Kompetenz	331
aa) Das Recht der Fehlerfolgen	331
bb) Die Haftung des Staates	333
5. Nach der Gewaltenteilung	335
a) Dualismus und kompetenzielle Funktionenordnung	338
b) Der bürokratisierte Leviathan	346

V. Politik und Verwaltung in der Demokratie	
<i>Kompetenzen im öffentlichen Recht der Gegenwart</i>	353
1. Das liberale Paradigma der Kompetenz	354
2. Ein Zweifler und drei Kritiker	366
3. Die neue Sachlichkeit	376
4. Von der Verwaltung einer Republik	389
Summary	405
Literaturverzeichnis	407
Personenregister	445
Sachregister	449

Nach dem klassischen Konstitutionalismus

Einleitung

Zur politischen Freiheit gehört, daß man von ihr weiß. Wenige Jahre nach der Französischen Revolution erschien in Paris ein Kompendium, das seinen Lesern eine vollständige Auflistung aller Kompetenzbestimmungen des neuen Gemeinwesens versprach. Auf 547 Seiten sollte der *Code de compétence* eine, wie Untertitel und Vorwort verhießen, „handliche“ und „methodische Sammlung“ der Kompetenzen aller „Funktionäre der Französischen Republik“ bieten.¹ Vom Parlament über das Direktorium und die Ministerien bis hin zu den Gerichten mußte sich jede einzelne Kompetenz, so hielt es die Sammlung als „erstes Prinzip“ der neuen revolutionären Ordnung fest, auf die Verfassung und die „unveräußerliche Souveränität“ der Bürger zurückführen lassen.² In dieser Abstraktion war der Gebrauch des Wortes *compétence* so neu wie die politische Ordnung, die es beschreiben sollte. Seit Jahrhunderten hatte man mit ‚Competenz‘ eigentlich die Zuständigkeit eines Richters für einen bestimmten Fall bezeichnet: „le droit qui appartient à un juge de prendre connoissance d’une affaire“, wie es noch wenige Jahrzehnte vor der Revolution die Enzyklopädie definiert hatte.³ Die Verfassung hatte nicht nur die Bürger zu Freien und Gleichen gemacht, indem sie die alten Privilegien der feudalen Ordnung abschaffte. Auch die Unterschiede zwischen den Amtsträgern schienen mit einem Mal aufgehoben. Gleich ob König, Parlamentarier oder Mitglied des Direktoriums, sie alle wurden nicht durch Geburt, Gnade oder eine glückliche Hand im höfischen Intrigenspiel, sondern durch eine Verfassung eingesetzt, um bestimmte öffentliche Aufgaben mit begrenzten rechtlichen Befugnissen zu erfüllen. Im Jahr III des neuen republikanischen Kalenders waren so aus Parlamenten, Gemeindeversammlungen, Ministern, Gerichten und Verwaltungsbehörden Funktionäre

¹ *Jourdain*, Code de compétence, ou recueil méthodique de dispositions non abrogées, puisées dans les Loix des Assemblées Nationales, qui se sont succédées depuis 1789 jusqu’à présent, concernant la Compétence des Assemblées primaires, communales, électorales, du Corps Législatif, du Directoire Exécutif et de ses Ministres, des Corps administratifs et judiciaires, et de tous Fonctionnaires de la République française, fondée sur les bases de la Constitution de l’an III, 1797.

² *Jourdain*, Code de compétence, 1797, S. 5.

³ Encyclopédie, Ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, Bd. 3, 1753, S. 762. Weil sich die moderne Verwaltung im Schatten der *jurisdictio* ausbildete, bezeichnete ‚Competenz‘ auch bald die Arbeitsteilung der entstehenden Verwaltungen.

der Republik geworden – „Fonctionnaires“ wie der *Code de compétence* sie folgerichtig nannte. Ihre verschiedenen Aufgaben, Befugnisse und Zuständigkeiten wurden unterschiedslos zu Kompetenzen.

Der Autor des *Code de compétence* war Yves-Claude Jourdain, ein unbekannter Advokat aus der Provinz, den die Revolution nach Paris gebracht und zum Abgeordneten der zweiten Kammer gemacht hatte.⁴ Kurz nach der Veröffentlichung geriet er während des Staatsstreichs des 18. Brumaire in die Opposition und wurde von Napoleon aus dem Senat entfernt. Nachdem er sich entschieden hatte, mit dem neuen Regime zu kooperieren, schrieb er 1811 zum Beweis seiner Loyalität einen zweiten *Code de compétence*, der wiederum sämtliche Kompetenzen sämtlicher Funktionäre auflistete – nun allerdings des Empire statt der Republik.⁵ Mit dieser Neuauflage in drei Bänden endete der Versuch, die postrevolutionäre Verfassung Frankreichs durch eine Auflistung von Kompetenzen zu beschreiben.⁶ Das Buch erlebte keine weitere Auflage. Das Vorhaben einer Katalogisierung aller Kompetenzen fand auch keinen Nachahmer – weder im Frankreich der bourbonischen Restauration noch in den weiteren Republiken des 19. Jahrhunderts.⁷ Jourdain's *Code de compétence* blieb folgenlos. So nützlich er für die Karriere seines Autors gewesen sein mochte, so wenig theoretische Bedeutung maßen ihm offenbar Publikum, Wissenschaft und politische Öffentlichkeit bei. Das war kaum verwunderlich: Am Ende enthielt der *Code de compétence* nichts als eine Auflistung von Zuständigkeiten. Wer sie heute durchsieht, mag manches Interessante darin entdecken. Das Verfassungsrecht des postrevolutionären Frankreichs verstehen läßt sich so nicht. So evident es war, daß politische Herrschaft arbeitsteilig von verschiedenen Institutionen in den durch die Verfassung bestimmten Formen ausgeübt wurde, so wenig folgte daraus, daß sich aus einer minutiösen Aufzählung einzelner Kom-

⁴ Jourdain war Deputierter im *Conseil des Anciens*, s. die Einträge in: Robert/Bourloton/Cougny (Hrsg.), *Dictionnaire des parlementaires français*, Bd. 3, 1890, S. 435; Robinet/Robert/Chaplain (Hrsg.), *Dictionnaire historique et biographique de la Révolution et de l'Empire 1789–1815, 1899*, S. 235.

⁵ *Jourdain*, *Code de la compétence des autorités constituées de l'Empire français; ou Collection des dispositions constitutionnelles, législatives, administratives et judiciaires en ce qui concerne les attributions de l'Empereur des Français, des autorités administratives, judiciaires, civiles, militaires, et de tous les fonctionnaires de l'Empire*, Paris 1811.

⁶ Damit die Ordnungsleistung des Empire und wohl auch seines eigenen Compendiums angemessen gewürdigt würde, setzte Jourdain der zweiten Auflage seines *Code* den lateinischen Halbvers *rudis indigestaque moles* aus den Metamorphosen voran – eine Anspielung auf das *chaos* vor der ordnenden Welterschöpfung, die Jourdain allerdings statt dem Dissidenten Ovid lieber fälschlich dem augusteischen Staatsdichter Vergil zuschrieb.

⁷ Statt dessen wurde *compétence* zu einem juristisch etablierten Fachbegriff des Verwaltungsrechts, mit dem sich Verwaltungsbehörden organisieren und die Einhaltung ihrer Zuständigkeiten gerichtlich überprüfen ließ. Der dogmatische Versuch von *Carpentier*, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, 2006 knüpft darum auch folgerichtig nicht an die französische Tradition, sondern unmittelbar an Georg Jellinek an (S.7–25).

petenzen eine sinnvolle Theorie des öffentlichen Rechts ergab. Von der Revolution blieben bei Jourdain als falsche Form ihrer Verrechtlichung Kompetenzen.

Zur selben Zeit, als Jourdains *Code de compétence* in Frankreich zum antiquarischen Kuriosum wurde, wurde Kompetenz in Deutschland zum zentralen Begriff einer liberalen Verfassungstheorie. Noch heute geht man davon aus, daß sich die zentrale politische Stellung der Regierungschefin aus ihrer Richtlinienkompetenz ergibt. Bundestag und Bundesregierung, Bundesrat und selbst das Bundesverfassungsgericht gelten im deutschen öffentlichen Recht bis heute gleichermaßen als Verfassungsorgane, deren Verhältnis durch ihre jeweiligen Kompetenzen bestimmt wird. Auch die Bedeutung der Europäischen Union wird rechtlich daran festgemacht, ob sie über eine Kompetenz-Kompetenz verfügt oder nicht. Warum? Das ist die Frage, der dieses Buch nachgeht. Sie hat zwei Aspekte. Der eine ist historisch: In welcher Situation begann man, juristisch über Verfassungen und politische Institutionen in den abstrakten Begriffen von Organ und Kompetenz zu sprechen? Darum geht es in den ersten vier Kapiteln dieses Buches: um die historische Rekonstruktion einer neuen Theorie des öffentlichen Rechts, die von liberalen deutschen Juristen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt wurde – ihre Entstehungsbedingungen, die Hoffnungen, die sich mit ihr verbanden, die Gegner, die mit ihrer Hilfe bekämpft werden sollten und die Implikationen, die sich aus dem neuen theoretischen Ideal ergaben. Der zweite Aspekt der Frage, dem das letzte Kapitel nachgeht, ist systematischer Natur und betrifft das Problem der Kontinuität dieser theoretischen Vorstellung im deutschen Verfassungsrecht der Gegenwart. Warum sprechen deutsche Juristen über die demokratischen Institutionen der Bundesrepublik oder über die Europäische Union zum Teil noch heute in Begriffen, die zur Beschreibung eines semiautoritären Regimes in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt wurden? Beide Aspekte der Frage hängen zusammen, sind aber nicht identisch. Ebenso wenig wie die Kritik einer theoretischen Vorstellung ohne deren Historisierung auszukommen vermag, überhebt die Historisierung einer Vorstellung von der Notwendigkeit ihrer systematischen Kritik. Wer den historischen Ort eines Arguments aufgewiesen hat, hat es weder widerlegt noch seine Berechtigung erwiesen.

Beide Aspekte der Fragestellung, der historische wie der systematische, zielen auf verschiedene Weise auf denselben Gegenstand: das schwierige Verhältnis von demokratischer Verfassung und moderner Verwaltung. Kaum hatte das Zeitalter der liberalen Verfassungen in Europa begonnen, kündigten die preußischen Reformen 1807 die Wahlverwandtschaft von ökonomischer und politischer Freiheit auf, mit der die liberalen Revolutionen in Frankreich und Amerika Furore gemacht hatten – und setzten an ihre Stelle die Allianz von Gewerbefreiheit und moderner Bürokratie. Politische und ökonomische Freiheit wurden bewußt gegeneinander ausgespielt, indem man dem Bürgertum das eine nur um

den Preis des anderen versprach. In Frankreich gründete Napoleon seine Herrschaft auf dasselbe um die politische Freiheit kupierte Versprechen freier Märkte und rationaler Verwaltungen. Wenige Jahre nach ihrem revolutionären Rendezvous schienen sich die Wege der ökonomischen und politischen Moderne zu trennen. Zwischen sie traten moderne Bürokratien, die für die Bürger eine liberale Marktgesellschaft einrichteten, die Industrialisierung vorantrieben und gegen Ende des Jahrhunderts auch die Beseitigung von deren sozialen Folgen übernahmen, den Bürgern die volle politische Selbstbestimmung aber vorenthielten. Der Historiker Barthold Georg Niebuhr faßte das neue Credo zu Beginn des 19. Jahrhunderts in dem bald vielzitierten Satz zusammen, „daß die Freyheit“ in Wahrheit „ungleich mehr auf der Verwaltung als auf der Verfassung beruhe“.⁸ Darin lag nicht nur ein Bekenntnis zur gegenrevolutionären Strategie der preußischen Reformen, sondern vor allem die Diagnose eines bleibenden Problems. Denn im 19. Jahrhundert wurde die für den älteren Liberalismus noch selbstverständliche Vorstellung auf eine harte Probe gestellt, daß sich die Selbstregierung freier und gleicher Bürger ausschließlich in den drei großen Institutionen Parlament, Gericht und Regierung verwirklichen würde. In den liberalen Theorien der Revolutionszeit hatten moderne Administrationen noch keine größere Rolle gespielt. Die klassische Gewaltenteilung kennt eine Exekutive, aber keine Verwaltung. Weder Kant noch Locke hatten bürokratische Apparate größeren Stils, moderne Sozialverwaltungen oder unabhängige Regulierungsagenturen vorhergesehen. Am Ende des 19. Jahrhunderts war alles drei für die aufmerksameren unter den liberalen Zeitgenossen zu einer unübersehbaren Realität geworden.⁹

Die Probleme und möglichen Folgen, die sich aus dieser Situation für eine liberale Theorie des öffentlichen Rechts ergaben, bilden den Gegenstand dieses Buches. Es untersucht die Entstehung einer verfassungsrechtlichen Sprache, die sehr viel jünger ist als die Idee der Verfassung selbst. In ihre Begriffe, die das öffentliche Recht in Deutschland bis heute prägen, ist eine zentrale Erfahrung eingegangen, die erst nach dem Zeitalter der großen transatlantischen Revolutionen zur fraglosen Realität geworden ist: die modernen Verwaltungen. Die Untersuchung verfolgt über den Zeitraum eines halben Jahrhunderts, wie liberale Juristen in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Kategorien und Begriffe zu einer neuen Theorie des öffentlichen Rechts entwickeln, in

⁸ Niebuhr, Vorrede, in: v. Vincke, Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens, 1815, III–X, S. III.

⁹ Bereits wenige Jahre nach Niebuhr hatte Hegel den Schluß gezogen, daß das alte republikanische Ideal einer Selbstregierung freier und gleicher Bürger in der Moderne nur noch für Beamte gelten konnte. Im Alltag einer arbeitsteiligen Gesellschaft, in der jedermann seinem besonderen Beruf nachging, waren Beamte – strenggenommen – die einzigen, die mit ihrer Arbeit noch wirklich praktischen Anteil an der Regierung hatten. Das Prinzip gleicher Freiheit verlangte darum von nun an vor allem den chancengleichen Zugang zur Beamtenlaufbahn, s. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821, §§ 289–294.

der nicht mehr von Verfassungen und kaum von Freiheit die Rede ist, sondern von den ‚Aufgaben‘, die ein politisches Subjekt namens ‚Staat‘ für seine Bürger erledigen soll. Was der Staat durch seine ‚Organe‘ im einzelnen tun sollte, bestimmten seine jeweiligen ‚Kompetenzen‘. Der ‚Staat‘, das hieß konkret zu-meist: die Verwaltungen. Die Theorie mündete in der Vorstellung, daß die Legitimität politischer Herrschaft in den Leistungen bestand, die eine moderne Verwaltung für ihre Bürger erbrachte. Sie sollte eine liberale Wirtschaftsordnung durchsetzen, soziale Konflikte befrieden, Universitäten gründen, Zölle erheben, Kolonien erobern oder Theater unterhalten. Was immer es auch im einzelnen sein mochte – das politische Gemeinwesen, der ‚Staat‘, war eine Organisation zur administrativen Erledigung bestimmter Aufgaben. Aus dieser Perspektive ergab sich dann eine radikal andere verfassungsrechtliche Beschreibung von Politik. Aus politischen Akteuren wurden administrative „Funktionäre“: Kanzler, Beamte, Parlamentarier und Regierungen, sie alle wurden rechtlich gleichermaßen zu „Organen“, wie man nun juristisch sagte.¹⁰ Ihre Berechtigungen ergaben sich aus einer einheitlichen neuen Klasse von Rechtsnormen: Kompetenzen.

Im Zentrum dieser Theorie stand mit Kompetenz ein Begriff, dessen etymologische Wurzeln sehr viel weiter zurückreichen, der aber in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine spezifisch neue Bedeutung gewinnt. Kompetenzen waren mehr als ein Modewort. Mit ihnen sollte die Einsicht auf den Begriff gebracht werden, daß es für die Berechtigungen des Staates eine distinkte Klasse rechtlicher Normen gab, eine zweite normative Form neben den Rechten der Bürger. Bürger verfügen seitdem über Rechte, der Staat über Kompetenzen. Diese neue normative Form ‚Kompetenz‘ zeichnete sich durch drei Eigenschaften aus. Kompetenzen waren zunächst vor allem eines: abstrakt. Sie stellten eine unbestimmte rechtliche Form für alle möglichen staatlichen Aufgaben zur Verfügung, die in allen erdenklichen institutionellen Arrangements erledigt werden konnten. Parlamente verfügen über Kompetenzen, aber Gerichte und Zentralbanken auch. Durch Kompetenzen konnte alles so, aber auch ganz anders organisiert werden. Kompetenzen waren dabei, zweitens, immer begrenzt. Sie zielten auf eine rechtliche Verfassung und Einhegung politischer Herrschaft. Darin lag ihr Zusammenhang mit jener liberalen politischen Bewegung, die sich in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts selbst den Namen ‚Constitutionalismus‘ gegeben hatte. Aufgaben mußten nur dann rechtlich verteilt, Zuständigkeiten erst dann abgegrenzt und Befugnisse nur unter der Bedingung gesetzlich bestimmt werden, daß staatliche Aufgaben variabel, aber nicht mehr unbegrenzt waren, daß staatliche Eingriffsbefugnisse flexibel, aber nicht unbestimmt sein durften. Vor allem waren Kompetenzen, drittens, immer zweckgebunden. Darin lag neben ihrem Abstraktionsgrad die eigentliche Innovation dieser neu-

¹⁰ Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, ²1905, S. 25.

en normativen Form. Kompetenzen sollten die Politik immer schon auf die Erreichung bestimmter Ziele verpflichten, indem sie sie als *Aufgaben* festsetzten, begrenzte *Befugnisse* zu ihrer Erledigung bestimmten und sie konkreten Institutionen als deren *Zuständigkeit* zuwiesen. Im Folgenden wird Kompetenz als Begriff für dieses dreiteilige Schema (Aufgabe, Befugnis, Zuständigkeit) verwendet. Durch Kompetenzen wurde also nicht einfach die Gewaltenteilung verschiedener politischer Institutionen rechtlich ins Werk gesetzt. Kompetenzen organisierten die Arbeitsteilung der staatlichen Institutionen auf eine sehr viel bestimmtere Weise. Sie legten fest, welche konkreten Aufgaben welches Organ auf welche Weise zu erledigen hatte.

Die normative Form dieses Zweck-Mittel-Schemas und die Theorie öffentlicher Gewalt, in deren Mittelpunkt sie stand, sind gemeint, wenn im Folgenden vom *Paradigma* der Kompetenz die Rede ist. Von Kompetenz in diesem sehr spezifischen Sinne zu sprechen, ist erklärungsbedürftig. Kompetenz heißt wörtlich zunächst ja nichts anderes als Zuständigkeit. Zuständigkeiten festzulegen ist ein organisatorisches Phänomen einer bestimmten Form sozialer Kooperation. Verschiedene Akteure handeln, indem sie eine als gemeinsam verstandene Arbeit nach bestimmten Gesichtspunkten unter sich aufteilen. Jeder Beteiligte hat dann seinen nach sachlichen, örtlichen oder anderen Kriterien zugewiesenen Aufgabenbereich: seine Zuständigkeit. Auch wenn dieses Phänomen seit der Moderne rapide zugenommen hat, ist es doch offenbar weder modern noch auf das öffentliche Recht beschränkt. Auch Galeeren und Fabriken lassen sich in dieser Weise organisieren. Die Geschichte unterschiedlicher Regelungen von gerichtlichen und administrativen Zuständigkeiten reicht dementsprechend lange zurück.¹¹ Das soziale Phänomen der Arbeitsteilung ist also das eine, es zum zentralen Begriff einer liberalen Verfassungstheorie zu machen etwas anderes. Auch die römischen Magistrate haben ihre Angelegenheiten unter sich verteilt, in vielen Fällen auch absichtlich nicht verteilt. Auf den Gedanken, darum den „Kompetenzbegriff“ für „das Wesen der republikanischen Magistratur“ zu halten, kam erst ein deutscher Liberaler in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.¹² Der Gegenstand dieses Buches sind also nicht rechtliche Zuständigkeiten als solche, ihre Arten oder möglichen Verteilungsformen, sondern eine Verfassungstheorie, die Kompetenz zu ihrem zentralen Begriff machte: das liberale Paradigma der Kompetenz. Im verbleibenden Teil dieser Einleitung soll die Ausgangssituation einer solchen Theorie kurz skizziert werden (1.), bevor Fragstellung und Vorgehen der Untersuchung (2.), Forschungsstand (3.) und heutiger juristischer Gebrauch des Kompetenzbegriffs (4.) näher vorgestellt werden.

¹¹ Begriffsgeschichtliche Hinweise im Historischen Wörterbuch der Philosophie, Bd. 4, 1976, S. 918–933.

¹² *Mommsen*, Römisches Staatsrecht, Bd. 2.2, ³1887, S. 747. S. auch Bd. 1, ³1887, S. 76–257 über die „magistratische Kompetenz“; S. 34–35 zum Verhältnis des „Prinzips der Kompetenz“ zum „Prinzip der Collegialität“.

1. Verfassung nach dem klassischen Konstitutionalismus

Mit dem Kompetenz-Paradigma beginnt sich der deutsche liberale Konstitutionalismus vom verfassungsrechtlichen Kategorien- und Begriffssystem der Zeit um 1800 zu lösen.¹³ Kompetenz ist keine Kategorie der liberalen Theorie der Revolutionszeit. In ihr war von Verfassungen und Freiheitsrechten, von Parlamenten und bürgerlicher Öffentlichkeit, von Gewaltenteilung, *pouvoirs* und *powers* die Rede – nicht von Kompetenzen. Was also trennte die deutschen Liberalen in der zweiten Jahrhunderthälfte von ihren großen Vorbildern?

Die Politische Ökonomie des klassischen Konstitutionalismus

Das Verhältnis von liberaler Ökonomie und liberaler politischer Verfassung war schwieriger, als es die Liberalen der Revolutionszeit angenommen hatten. Die neue marktformige Ökonomie erwies sich als eine instabile Sozialordnung.¹⁴ Das war überraschend. Die Organisation der Gütererzeugung und -verteilung im Rahmen eigeninteressierter Tauschverhältnisse, so hatte man ursprünglich gedacht, würde nicht nur hinter dem Rücken der Beteiligten zu einem produktiven Gleichgewicht bei der Nutzung gesellschaftlicher Ressourcen führen, sondern vor allem würden die rationalen Motive der Marktteilnehmer die sozialen Leidenschaften der Menschen befrieden.¹⁵ Mit dem Ende der feudalen Privilegien würde der wesentliche Stein des sozialen Anstoßes entfallen. Ehe man seine industrielle Realität kannte, verhieß der Kapitalismus eine soziale Utopie friedlichen Interessenausgleichs.¹⁶ Daraus erklären sich zwei zentrale Prämissen der liberalen Verfassungstheorie dieser Zeit. Die neue Ökonomie würde, einmal eingerichtet, ohne massive Eingriffe der Regierung auskommen. Umgekehrt würden die sozialen Akteure nicht ihrerseits die politischen Institutionen über Gebühr unter Druck setzen. Politik und Ökonomie waren zwar verschieden, beruhten jedoch auf einem ähnlichen Legitimationsprinzip: dem vertraglichen Konsens von Individuen, bei dem jedermann auf seine Kosten kam. Die klassische liberale Verfassungstheorie rechnete weder mit Konjunkturkrisen noch mit Parteien, Konzernen oder starken gesellschaftlichen Interessenorganisationen. Wo sie auftraten, wurden sie zunächst kurzerhand ver-

¹³ Vgl. *Grimm*, Entstehungs- und Wirkungsbedingungen des modernen Konstitutionalismus, in: *Die Zukunft der Verfassung*, 1991, 31–66; *Möllers*, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2009, 227–277.

¹⁴ Dazu ausführlich Kapitel II. 1. Gesellschaftsverfassung und politische Verfassung, S. 57–64.

¹⁵ *Hirschman*, *The Passions and the Interests*, 1977; *Appleby*, *Capitalism and a New Social Order*, 1984; *Holmes*, *The Secret History of Self-Interest*, in: Mansbridge (Hrsg.), *Beyond Self-Interest*, 1990, 267–286.

¹⁶ *Anderson*, *Private Government*, 2017, S. 1–36.

boten.¹⁷ James Madison etwa, der noch als der modernste unter den amerikanischen Verfassungsvätern gelten kann, ahnte zwar, daß leidenschaftlich selbstinteressierte Bürger sich womöglich in organisierten Gruppen zusammenschließen könnten. So bezeichnend wie diese Sorge war seine Antwort aus dem Fundus der klassischen Ökonomie. Je mehr solcher *factions* es gäbe, desto eher würden sich die fanatisierten Grüppchen wechselseitig politisch neutralisieren.¹⁸ Der klassische Konstitutionalismus beruhte zwar auf der Unterscheidung von liberaler Gesellschaftsordnung und politischer Verfassung, ohne sie jedoch in ihren Folgen schon zu reflektieren.

Sachen, Räume, Personen

Das zweite Phänomen, das die Liberalen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von ihren Vorgängern trennte, war die Realität moderner Verwaltungen.¹⁹ Die Verfassungstheorie des klassischen Konstitutionalismus kannte Regierungen, aber keine Verwaltungen.²⁰ Die großen revolutionären Verfassungen und ihre Theorien datieren vor der Entstehung moderner Industriegesellschaften und der Bewältigung ihrer sozialen Probleme durch Verwaltungen.²¹ Am wenigsten gilt dies sicher für die französischen Revolutionäre, die bereits eine in

¹⁷ Mit der *loi Le Chapelier* vom 14. Juni 1791 wurden nach Lohnstreiks in Paris Frühformen gewerkschaftlicher Organisation von der Nationalversammlung mit der Begründung verboten, daß sie in Wahrheit auf die Wiederherstellung der alten Korporationen zielten. Unter den Bedingungen der neuen liberalen Privatrechtsordnung „il n’y a plus que l’intérêt particulier de chaque individu, et l’intérêt général“, s. das Bulletin der Nationalversammlung im *Moniteur Universel* vom 14. Juni, abgedruckt in: Gallois (Hrsg.), *Réimpression de l’Ancien Moniteur*, Bd. 8, 1841, S. 661. Vgl. *Soreau*, *La loi Le Chapelier*, *Annales historiques de la Révolution française* 46 (1931), 287–314; *Seegert*, *Das Gesetz Le Chapelier*, in: *Herzig/Stephan/Winter* (Hrsg.), *„Sie und nicht Wir“*. Die Französische Revolution und ihre Wirkungen auf das Reich, Bd. 2, 1989, 787–809; *Bull*, *„Freiheit der Arbeit“* als Unterdrückung der Koalitionsfreiheit – Die *loi Le Chapelier* von 1791 und ihre Folgen, in: *FS Frotscher*, 2007, 129–143.

¹⁸ Das ist das berühmte Argument in *Federalist* Nr. 10. Die Multiplikation der Interessen sollte, ganz ähnlich wie bei Adam Smith die Multiplikation der Marktakteure, deren unbewußte Selbstorganisation zum Gemeinwohl verbürgen. Zu dieser für das gesamte 18. Jahrhundert zentralen Gedankenfigur *Shehaan*, *Invisible Hands: self-organization and the eighteenth century*, 2015.

¹⁹ Dazu ausführlich Kapitel IV. 4. Das Organisationsrecht des liberalen Verwaltungsstaates, S. 301–309. Vergleichende Übersicht über die flächendeckende Durchsetzung moderner Verwaltungen im 19. Jahrhundert bei *Osterhammel*, *Die Verwandlung der Welt*, 2020, S. 866–882.

²⁰ Es ist darum nur konsequent, wenn heute in der konservativ-libertären Variante des Liberalismus die Verwaltung insgesamt für verfassungswidrig gehalten wird, s. *Hamburger*, *Is Administrative Law Unlawful?*, 2014; *Postell*, *Bureaucracy in America. The Administrative State’s Challenge to Constitutional Government*, 2017.

²¹ Das ist eine Ausgangsbedingung des klassischen liberalen Konstitutionalismus, die nicht nur im Rückblick häufig übersehen wird, sondern zum Teil bis heute die liberale Theorie prägt. Die Verwaltung kommt nicht nur bei Kant, sondern auch bei Dworkin oder Rawls nicht vor. Auch bei *Habermas*, *Faktizität und Geltung*, 1992 besteht das öffentliche Recht aus

Ansätzen zentralisierte und hierarchisierte Verwaltung vorfanden.²² Aber gerade hier bedeutete die Verwaltung für die liberale Verfassungstheorie zunächst kein besonderes Problem. Sie sollte zum Agenten der liberalen Gesellschaftsreform werden, indem sie die Feudalgesellschaft in der Praxis beseitigte. Die französischen Verfassungen der Revolutionszeit zielten darum noch auf eine weitgehende Freistellung der Verwaltung von überkommenen rechtlichen Bindungen, nicht ihre Einhegung durch das Recht.²³ Nachdem sie ihre historische Aufgabe, eine bürgerliche Gesellschaft zu errichten, vollendet hatten, würden die Administrationen in der neuen Gesellschaftsordnung nur sehr begrenzte Aufgaben übernehmen. Noch waren sie kein Instrument einer unbestimmten Vielzahl politischer Ziele, gesellschaftlicher Aufgaben und Funktionen. Sie verwalteten Sachen und Räume, Geld, den Krieg, aber, sah man von den Aushebungen des Militärs ab, keine Menschen.

Die deutschen Liberalen der zweiten Jahrhunderthälfte hatten ein sehr viel ambivalenteres Verhältnis zu den wachsenden Verwaltungen. Sie waren für die Liberalen so unverzichtbar wie gefährlich. Zu Beginn des Jahrhunderts hatten reformbereite Kreise innerhalb der Verwaltung für die Liberalen deren ökonomisches Programm auf den Weg gebracht, politisch im entscheidenden Moment 1848/49 aber gemeinsame Sache mit dem monarchischen Establishment gemacht. Es waren die Verwaltungen, denen die Liberalen in Deutschland unfreiwillig einen Gutteil ihrer praktischen Freiheit verdankten. In dieser Erfahrung lag mehr als eine mißglückte politische Allianz. Vielmehr zeigte sich darin ein strukturelles Problem. Eine moderne Industriegesellschaft war auf die Leistungen einer Verwaltung angewiesen, die Wasserstraßen anlegte, Monopole konzessionierte und Arbeiterstreiks auflöste. Gleichzeitig stellte eine politisch noch immer weitgehend autonom operierende Bürokratie mit obrigkeitlichen Dispositionen die Vorstellung einer Selbstregierung freier und gleicher Bürger auf eine harte Probe.

Das Problem der Kontingenenz

Beide Phänomene zusammen, die veränderte politische Ökonomie und die Realität moderner Verwaltungen, ließen die Vorstellung von Politik und öffentlicher Gewalt in einem ungeahnten Sinne unbestimmt werden. Wenige Jahrzehnte nach ihrer Verabschiedung wurden die großen liberalen Verfassungen

Rechten, Gerichten, Parlamenten, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft. Vgl. zu Dworkin die entsprechende Beobachtung bei *Vermeule*, *Law's Abnegation*, 2016, S. 3.

²² *Burdeau*, *Histoire de l'administration française*, 1989, S. 46–72; *Church*, *Revolution and Red Tape. French Ministerial Bureaucracy 1770–1850*, 1981; *Brown*, *War, Revolution, and the Bureaucratic State*, 1995; *Raphael*, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, 2000, S. 42–52; *Osterhammel*, *Die Verwandlung der Welt*, 2020, S. 868; *Cobb*, *Reactions to the French Revolution*, 1972, S. 139.

²³ S. dazu unten Kapitel II. 3. Die Kompetenzen der Verwaltung, S. 80–94.

von der Modernität der Gesellschaften eingeholt, die sie freigesetzt hatten. Die ökonomische ebenso wie die institutionelle Prämisse der klassischen liberalen Theorie erodierten in unterschiedlichem Grad aus unterschiedlichen Gründen und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit im Laufe des 19. Jahrhunderts. Das hatte für die liberale Theorie eine einschneidende Folge. Natürliche Freiheitsrechte und abstrakte Staatszwecke verloren ihre theoretisch zentrale Stellung. Wenn die neue Ökonomie instabil war und die gleiche Freiheit der Bürger nicht herbeiführte, sondern untergrub, genügte es nicht, sie durch die Behauptung natürlicher Freiheitsrechte gegen staatliche Interventionen abzuschirmen. Ökonomische Freiheit und die Rechte, auf denen sie beruhte, mußten nicht nur koordiniert, sondern reguliert werden. Auch eine liberale Politik mußte darum über die Rechte der Bürger und ihren Umfang sehr weitgehend disponieren können. Ihr konkreter Gehalt variierte dann von Fall zu Fall. Darüber wurden Rechte selbst zu einer unbestimmten Form.²⁴ Gleichzeitig nahmen die Handlungsfelder auch liberaler Regierungen gegen Ende des 19. Jahrhunderts dramatisch zu, als die Verwaltungen mehr und mehr die Bewältigung der Probleme industrialisierter Gesellschaften übernahmen. Sie durchdrangen soziale Verhältnisse mit Versicherungsregimen, verteilten Risiken, Leistungen und vor allem: Geld. Sie regulierten und deregulierten Märkte, bauten Staudämme, gründeten Universitäten, beschafften Wohnraum und überwachten öffentliche Plätze. Ihre politischen Ziele waren so verschieden wie die Techniken, mit denen sie verfolgt wurden. Was sie im einzelnen als nächstes in welcher Organisationsform tun würden, ließ sich dann kaum mehr durch begrenzte und abstrakte Staatszwecke vorhersagen.

Das Handeln der Regierungen und ihrer Verwaltungen wurde mit einem Wort: kontingent. Als Kontingenz wird traditionell die Eigenschaft eines Zustands bezeichnet, weder notwendig noch unmöglich zu sein.²⁵ Die Dinge können so oder so sein – oder auch ganz anders. Pathetischer ließe sich auch von Freiheit sprechen. Die Offenheit dessen, was moderne Regierungen tun können, ist ja nur die andere Seite freier demokratischer Selbstregierung. Ein emphatischer Freiheitsbegriff aber war den deutschen Liberalen der zweiten Jahrhunderthälfte über die massiven sozialen Krisenphänomene gerade verloren gegangen – und selbst regieren konnten und wollten sie vorerst auch nicht. Daß man nicht mehr vorab wußte, was Regierungen taten, wurde darum vor allem als Problem wahrgenommen. Die politische Unbestimmtheit öffentlicher Gewalt war innerhalb der liberalen Theorie ein neues Phänomen. Zwar sind die großen Revolutionen des 18. Jahrhunderts selbst zum historischen Symbol der Kontingenz moderner öffentlicher Gewalt geworden. Man konnte Institutio-

²⁴ Dazu ausführlich Kapitel IV. 2. Aporien des liberalen Systems der Rechte, S. 227–265.

²⁵ *Lubmann*, Kontingenz als Eigenwert der modernen Gesellschaft, in: *Beobachtungen der Moderne*, 1992, 93–128; *Kontingenz und Recht*, 2013.

Personenregister

Kursive Ziffern verweisen auf Fußnoten, Hauptfundstellen sind fettgedruckt.

- Adorno, Theodor W. 360
Ahlmann, Wilhelm 119
Anschütz, Gerhard 191, 281, 310, 313, 339
Aretin, Johann Christoph von 328, 346
- Bamberger, Ludwig 163
Barth, Theodor 163
Beethoven, Ludwig van 222
Bekker, Ernst Immanuel 104–105
Bentham, Jeremy 59, 62, 200, 231, 237
Bernatzik, Edmund 224, 286, 311, 312
Bernstein, Eduard 361–362
Bierling, Rudolf 244–245
Bismarck, Otto von 44, 67, 94, 95, 97, 98, 102–103, 114, 115, 120, 123, 157, 181, 188, 189, 210–211, 303, 304, 324, 338
Blackstone, William 228, 231, 235
Blum, Robert 221
Bluntschli, Johann Caspar 32
Böckenförde, Ernst-Wolfgang 42, 156, 395–397
Böhlau, Hugo 103–108, 136
Böhm, Franz 378
Bonaparte, Napoléon 2, 4, 55, 63, 218
Bornhak, Conrad 338
Bratman, Michael 142
Brinz, Alois von 244
Bryce, James 199, 200
Buchholz, Friedrich 69
Burke, Edmund 28
- Calhoun, John 130, 132, 151
Cleveland, Grover 365
Comte, Auguste 69
Constant, Benjamin 117
- Dernburg, Heinrich 242
Dicey, Albert Venn 88–89, 199–205, 209, 259, 344
Droysen, Johann Gustav 124
- Durkheim, Émile 213
Dworkin, Ronald 8–9
- Ehmke, Horst 20, 378–379
Ehrenberg, Victor 222, 223, 224
Eucken, Walter 378
- Fichte, Johann Gottlieb 223
Fischhof, Adolf 222
Forckenbeck, Max von 43
Forsthoff, Ernst 379–380
Friedrich III. 116, 187, 308, 359–360
Friedrich VII. (Dänemark) 119
Friedrich VIII. (Schleswig-Holstein-Sonderburg-Augustenburg) 119–120
- Gentz, Friedrich von 28
George, Lloyd 361
George, Stefan 224, 360
Gerber, Carl Friedrich von 269, 281, 287, 308, 310
Gerlach, Ernst Ludwig von 62
Gerlach, Leopold von 62–63
Gierke, Otto von 50, 138–139, 224, 287–291, 295, 312, 327, 332, 363, 369
Gneist, Rudolf von 264, 284, 329, 363, 366
Goethe, Johann Wolfgang von 224, 226
Grimm, Dieter 392, 398, 399
- Habermas, Jürgen 8, 42–43, 234, 393
Hänel, Albert 13–16, 24, 45, 49, 50–52, 54, 61, 94, 108, 111–211, 220, 225, 226, 227, 228, 268, 270, 273, 278, 283, 291, 297, 308, 315, 323, 327, 339, 343, 345, 357–360, 369, 370, 377
Hänel, Albert sen. 118
Hänel, Iduna 118–119
Hart, Herbert L. A. 315
Hayek, Friedrich August von 378

- Haym, Rudolf 94
 Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 4,
 27–31, 33, 34, 48–49, 58, 221, 236, 404
 Heine, Heinrich 119
 Heise, Georg Arnold 311
 Held, Joseph 77, 79, 83
 Heller, Hermann 161, 397
 Herzog, Roman 397
 Hesse, Konrad 386–387
 Hirschman, Albert O. 7, 48
 Hobbes, Thomas 349–350
 Hobhouse, Leonard T. 366
 Hofmann, Karl von 98
 Hohfeld, Wesley N. 243, 266
 Huber, Ernst Rudolf 378–379
 Hume, David 33
- Jellinek, Adolf 221–223
 Jellinek, Camilla 223–224, 226
 Jellinek, Georg 11, 13–16, 25, 28, 32, 41,
 43–45, 47, 49–50, 52, 54, 94, 119, 140,
 169, 177, 180, 213–351, 358–360, 362,
 364, 367–368, 369, 370, 371–373,
 374–375, 377, 390, 393, 397
 Jellinek, Hermann 221
 Jellinek, Walter 166, 268
 Jennings, Ivor 204
 Jesch, Dietrich 380–381
 Jhering, Rudolf von 224
 Jordan, Sylvester 39
 Jourdain, Yves-Claude 1–3
- Kaltenborn-Stachau, Hans von 210
 Kant, Immanuel 4, 8, 85, 117, 223, 228,
 232–234, 277, 317, 348, 392
 Kratz, Franz Josef 101
 Kaufmann, Erich 123
 Kelsen, Hans 224, 367, 371–374, 377
 Klüber, Johann Ludwig 283
 Koselleck, Reinhart 364
 Kormann, Karl 321
- Laband, Paul 14, 116, 119, 171, 172, 175,
 178, 180–182, 186, 191, 193–194, 196,
 284, 285, 296, 308, 309, 310–313, 314,
 339, 345
 Lasker, Eduard 62, 63, 64, 67, 71, 80, 88,
 92, 100, 116
- Laski, Harold 324
 Lassalle, Ferdinand 58, 60, 69
 Laube, Heinrich 118–119
 Legien, Carl 156
 Leser, Guido 226
 Liebknecht, Karl 118
 Liepmann, Moritz 210
 Lipke, Gustav 65,
 Locke, John 4, 29, 35, 117, 228, 229–232,
 234, 235, 347
 Ludwig XVI. 213
 Luhmann, Niklas 10, 41, 87, 137, 156,
 252, 256, 379
- Macpherson, Crawford B. 43
 Machiavelli, Niccolò 66
 Madison, James 8, 124–125, 129, 232
 Maistre, Joseph de 28
 Mann, Thomas 360
 Manteuffel, Edwin von 14, 63, 67
 Martitz, Ferdinand von 149, 208
 Marx, Karl 31, 54, 58, 59, 60, 62, 80, 362
 Mayer, Otto 81, 123, 124, 192, 286, 300,
 313, 320–321, 363
 Merkl, Adolf Julius 206
 Metternich, Clemens Fürst von 221
 Meyer, Georg 120, 130, 131, 154, 281,
 296, 339
 Mill, James 200
 Mill, John Stuart 31, 255, 237, 255
 Miquel, Johannes 98, 100, 102
 Mitteis, Ludwig 286, 288
 Mittermaier, Carl 86, 124
 Mohl, Robert von 28, 39, 45–47, 49, 63,
 67, 78–80, 82–88, 89, 91, 93, 119, 129,
 145, 147, 192, 264
 Möllers, Christoph 399
 Mommsen, Theodor 6, 225
 Montesquieu, Charles-Louis, Baron
 de 35, 117
 Mühlenbruch, Christian Friedrich 311
 Müller, Heiner 404
 Münster, Georg Graf zu 103
- Niebuhr, Barthold Georg 4
 Nipperdey, Hans Carl 378
- Ovid 2

- Paine, Thomas 35
 Plessner, Helmuth 360
 Preuß, Hugo 312, 367, 368–371
 Preuß, Ulrich K. 381
 Prosch, Karl 106–107
 Puchta, Georg Friedrich 311
- Radbruch, Gustav 219
 Rawls, John 8, 233, 392
 Rehm, Hermann 286, 309, 327, 338, 339
 Richter, Eugen 211, 226
 Rochau, August Ludwig von 60, 65, 69, 75
 Rönne, Ludwig von 56, 61, 63, 79
 Röpke, Wilhelm 378
 Rosin, Heinrich 71, 146
 Rotteck, Carl von 36, 39, 47, 48, 233, 283, 328
 Rousseau, Jean-Jacques 35
 Rümelin, Gustav 47
 Rupp, Hans Heinrich 380–381
- Saint-Simon, Henri de 49
 Sarwey, Otto von 176
 Savigny, Friedrich Carl von 286, 311
 Schäfer, Dietrich 225
 Schaffrath, Wilhelm Michael 97
 Scherer, Jacob 102
 Schiller, Friedrich 66
 Schleiermacher, Friedrich 66
 Schleswig-Holstein-Sonderburg-Augustenburg, Auguste Viktoria von 120
 Schlözer, August Ludwig 38
 Schmitthenner, Friedrich 309
 Schmoller, Gustav von 336
 Schopenhauer, Arthur 223
 Schulze, Hermann 96
 Schulze-Delitzsch, Hermann 73, 75, 76, 77, 78, 163
 Seydel, Max von 116, 130–135, 171
 Sieyès, Emmanuel Joseph 35, 36, 58, 117
 Smend, Rudolf 123
 Smith, Adam 8, 35, 73
 Spinoza, Baruch de 221
 Stahl, Friedrich Julius 63, 81
- Stein, Lorenz von 50, 58, 59, 69, 90, 222, 264, 362–363
 Stöcker, Adolf 121
 Stolleis, Michael 320
 Sybel, Heinrich von 75
- Temple, Henry John (Viscount Palmerston) 221
 Thoma, Richard 87–88
 Thon, August 244
 Tocqueville, Alexis de 31, 58, 129
 Treitschke, Heinrich von 49, 67, 96, 104, 116, 120, 222
 Twesten, August 66
 Twesten, Carl 13–16, 24, 35, 53–54, 59, 60, 61, 64–80, 82, 87, 91–92, 93, 94, 95, 96, 100, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 132, 135, 328, 357
- Unger, Joseph 222
- Vergil 2
 Vincke, Ludwig von 4, 40
- Wagener, Hermann 99, 101, 102, 104, 105
 Wagner, Richard 360
 Waitz, Georg 128–129, 132, 135
 Waldeck, Benedict Franz Leo 78, 97
 Wanka, Johanna 388–389
 Weber, Alfred 336
 Weber, Max 11, 15, 28, 31, 52, 123, 137, 188, 214, 224, 225, 345, 367, 373–376, 389
 Welcker, Carl Theodor 39, 40
 Wilhelm I. 67, 79, 189
 Wilhelm II. 120, 211, 285, 339, 345, 362
 Wilson, Woodrow 349, 365
 Windisch-Grätz, Alfred Fürst zu 221
 Windscheid, Bernhard 311
 Windthorst, Ludwig 101, 131
 Wolff, Hans Julius 19, 377–378
 Wood, Gordon 124
- Zachariä, Heinrich Albert 32, 53, 98, 107–108
 Zitelmann, Ernst 311
 Zöpfl, Heinrich 32
 Zorn, Philipp 338

Sachregister

Kursive Ziffern verweisen auf Fußnoten, Hauptfundstellen sind fettgedruckt.

18. Brumaire 2
- Abgeordnetenhaus, Preußisches
s. Preußen
- Absolutismus 63, 134, 213
- Abstraktion 1, 5, 28, 171–172, 192, 236, 239, 347, 396, 403
- falsche 3, 147, 180, 236, 390–391
- Administration 90, s. Verwaltung
- Administrative Durchdringung des Sozialen 10, 157, 163, 216, 306, 358–361, 390
- Administrativer Konstitutionalismus 214–221, 252–253, 265–268, 330, 358–364
- administratives Sozialmodell 353, 358–362, 375–376, 390–391, 394, 401–402
- Anspruch auf Interessenbefriedigung 252, 265–267
- Anspruch auf Interessenberücksichtigung 253, 265–267
- Anspruch auf Rechtsschutz 252
- instrumentelle Legitimation 167, 269, 272–273, 283, 354
- Aktiengesellschaft 31, 50
- Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein 76
- Amerika s. Vereinigte Staaten
- Amerikanische Revolution 3, 8, 10, 28, 37, 55
- Amt
- Trennung von Amt und Amtsinhaber 296, 307
- Anspruch 233, 239, 243–246, 248, 250, 251–253, 255, 257, 261, 265, 276, 277, 300, 395
- Antisemitismus 15, 105, 121, 211, 222, 223, 224, 225
- Arbeiterbewegung 43, 76, 95, 117, 118, 158, 226, 360
- Arbeitsteilung 2, 4, 6, 18, 20, 41, 50, 139, 142–143, 150, 215, 380
- durch Kompetenznormen 166–167, 170–171, 183–184, 269, 295–296, 355
- föderale 20, 133–136, 386–387
- Organisation der staatlichen 164–165, 168–177, 183–184, 269, 295–296, 317–318, 355
- Verfassung der 57
- Assoziation, freie 42, s. Verein
- Aufgabe 6, 22, 148
- Aufgabennormen 17–19, 173–177, 183, 354–355
- Verbot des Schlusses auf Befugnisse 175–176
- Äußerungsbefugnisse 388–389
- Autorisationsmodell 349–351
- Beamte 4, 5, 91, 92, 113, 255, 279, 296–297, 375, 390, 396, 404
- Bundesrat (Kaisereich) 186
- Haftung 288, 333–334
- juristische Konzeption 286–287, 307–313
- Kommunalbeamte 368
- nationalsozialistische 378
- Planstellen 182
- politische Loyalitäten in Preußen 93
- Reichskanzler als Beamter 190, 345–346
- Sozialversicherungsbeamte 304, 307–308
- Trennung vom Monarchen 282
- Befugnis 6, 17–19, 22, 173–177, 183–184, 355
- Begriffsgeschichte 12
- Begriffsjurisprudenz 14

- Binnenmarkt 399–400
 Börse 58, 304
 Budget
 – -gesetz 163–164, 181–182
 – -konflikt 70, 79, 103, 163, 181, 269, 284
 – -recht 72, 114, 116, 117, 162–164, 181, 315
 Bundeskanzlerin 3
 Bundesrat (Bundesrepublik) 3, 152, 186, 384, 386–387
 Bundesrat (Kaiserreich) 112, 114, 171, 186–187, 191, 206, 208, 284, 345
 – Allianz von Bürokratie und Föderalismus 116, 121–123, 186
 – Parlamentarisierungshindernis 185–187
 – Verordnungsrecht 186
 – Zuständigkeiten 123, 171
 Bundesrat (Norddeutscher Bund) 96, 101, 102
 Bundesregierung 3, 353, 384, 389
 – Äußerungsbefugnisse 388–389
 – Neutralität 388–389
 Bundesstaat 20, 97, 108, 116, 127–136, 148–154
 – amerikanisches Modell 98, 115, 124, 129, 152
 – Bundesrepublik 18–20, 386–87
 – exemplarische Bedeutung für die Verfassungstheorie 148–154
 – Staatenbund 97, 130–133
 – unitarischer 386–387
 – Zentralproblem einer liberalen Verfassungstheorie 108
 – s. Föderalismus
 Bundestag 3, 353, 384–386, 388, 389, 395
 Bundestreue 20, 151–152, 295, 387
 Bundesverfassungsgericht 3, 20, 382, 383, 386, 387
 Bundesverwaltungsgericht 389
 Bürgerliche Gesellschaft 9, 29, 31, 43, 45, 47, 59, 145
 – assoziatives Sozialmodell 37–41, 46, 48, 51, 53, 137–139, 328, 366
 – Entfremdung 42, 59
 – Hegels Begriff 48–49
 – Instabilität 155–156
 – Strukturwandel 36–49
 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) 100, 244, 261
 Bürgertum 3, 16, 38, 72, 76, 81, 118, 211
 – Bildungsbürgertum 66, 118, 121
 Bürokratie 144
 – föderale 116, 121–122
 – Herrschaft der 111, 213–214, 373–376
 – juristische Beschreibung 308–322
 – moderne 3, 4, 31, 58, 252
 – monarchische 58, 84, 193, 309–310
 – Neutralität 58–59, 388–389
 – Organisation durch Rechte 252–253
 – Reformbürokratie 59, 402
 – Stellvertretungsmodell 285–290, 318–319
 – Trennung vom Monarchen 309–322
 – Zugriff auf 84, 191–198, 214–215, 287, 357
 Calvinismus 225
 Charisma 376
claim right 233, 243–246, 248, 251, 257
commerce clause 379, 400
common law 88, 200, 201, 203, 363
 Kompetenz s. Kompetenz
constituency 342
 Constitutionalismus s. Konstitutionalismus
 Constitutionelles System 115, 126
 Daily-Telegraph-Affäre 285, 345
 Daseinsvorsorge 380
 Delegation (Rechtsinstitut) 18
 Delegationsmodell 229–234, 239, 276, 282–283, 287, 293, 312–313, 343, 356
 Delegationsverbot 231
 Demokratie
 – liberale Abgrenzung zur 121, 156–158, 218, 220, 261–265
 Diäten 103
 Direktorium 1
 Drittwirkung 392
 Dualismus (Monarch und Parlament) 80, 186, 310, 338–346
 – Überwindung durch Kompetenzen 338–346

- Eigentum 29
- Eingriff in Freiheit und Eigentum 72, 90, 217, 258, s. Gesetzesvorbehalt
 - Trennung von Eigentum und Unternehmensführung 50
- Einzelermächtigung, Prinzip der begrenzten 277, 398
- Entfremdung 42, 59
- enumerated powers* 174, 204
- Ermessen 196, 231–232, **294–295**, 329, **355–356**, 387
- parlamentarische Gesetzgebung 367
 - Satzungsermessen 330
- Establishment, monarchisches 9
- Etatismus, funktionaler 144, 155–159, 395–397
- Europäische Kommission 398, 401–402
- Europäische Union 3, 21, 397–403
- administratives Sozialmodell 401–402
 - Finalität 403
 - Kompetenzen 399–400
 - Nicht-Unterscheidung von Politik und Verwaltung 401
 - Organe 399
 - paradoxe Kritik 401
- Europäische Zentralbank 353
- Europäischer Gerichtshof 397, 399, 400, 401
- Europäisches Parlament 401
- Exekutive 11
- föderale 97, s. Vollzugsföderalismus
 - gesetzliche Feststellung der Befugnisse 53, 60, 65, **71–80**, 89–90, 94, 135, 177
 - Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung 185, 384
 - Legalisierung 85–87, 89–91, 177–183, 313–320
 - monarchische 34, 75, 186, 192, 313, 344, 353
 - Personal 111, 163, 188, 214, 307
 - rechtsfreie Sphäre 177–179, 313–315
 - Rechtskontrolle durch das Parlament 78–80, s. Ministerverantwortlichkeit
 - Reorganisation 123, 163–154, 179–184, 187–189, 297, 306
 - semi-autonome 66, **74–76**, 112–113, 135
- Fabrik 6, 22
- Fachminister 11, 101, 103, 113–114, 121, **185–191**
- faction* 8
- Federalist Papers 8, 124–125, 129, 132
- Fehlerfolgenrecht 331–333
- Feudalgesellschaft 9, 43–44, 61, 72, 74–75, 155
- Eigentumsformen 61, 123
 - Privilegien 1, 7, 9, 43, 61, 74–74, 86, 155
- Fideikommiss 61
- Fiktionstheorie 106, 138–139, 288
- Fin de siècle 14, 335
- Föderalismus 121–136, 148–154, 226
- Allianz von Bürokratie und 116, 214
 - als Problem der Arbeitsteilung 20, 133–136, 386–387
 - ältere liberale Theorie 127–129
 - amerikanisches Vorbild 98, 115, 124, 129, 152
 - Bundesrepublik 18–20, 386–387
 - Fürstenbund 116–117, 130–132, 175
 - juristische Deutungen im Kaiserreich 127–131
 - kooperative Aufgabenerledigung 150–153, 386–387
 - liberale Kritik des 122–126, 284
 - liberale Theorie des 107, 123–124, 126
 - politische Bedeutung im Kaiserreich 120–126
 - Staatenbund 97, 130–133
 - und Parlamentarismus 116, 132, 185–187, 214, 336, 345, 386–387
 - Vertragsmodell 130–131, 133–134
 - Vollzugsföderalismus 18, 96, 97, 114, 116, 121–122, 152, 173, 302–305, 307, 358, 386–387
 - s. Bundesstaat
- Französische Revolution 1–3, 8, 10, 28, 37, 55, 59
- Freihandel 156, 324
- Freiheit
- als Kontingenz 1, 10, 403–404
 - als normatives Prinzip 28
 - als Recht 229–234
 - Dialektik bürgerlicher 213–214, 219, 252, 363–364

- Disjunktion von Freiheit und Recht **235–236**, 238, 248, 256
- durch Leistungen der öffentlichen Gewalt 213–214, 219, s. Administrativer Konstitutionalismus
- Garantien bürgerlicher 25
- gleiche 22, 58, 125, 160, 165, 183, **232–234**, 249, 364, 369, 393
- Hegels Begriff 28
- im Singular 218, 237, 248, 259–261
- Kollisionstheorem 249–250
- natürliche 228, 242–253, 256, 265, 373
- ökonomische 3, 10
- politische 1, 3, 20, 23, 48, 254–256, 403–404
- republikanische 125
- soziale 228, 242–253, 256
- Freiheitsrechte 7, 11–12, 27, 36, 58, 72, 82–83
 - als Selbstregierungsrechte **230–232**, 239, 283
 - Anerkennung von Interessen 240–242
 - Distribution 236, 241–242, 250, 256–257, 266
 - historische Genealogie 237–238
 - natürliche 10, 23, 28, 35–36, 39, 53, 72, 82, 203, 215, 216–217, **227–234**, 237, 257–258
 - Kollisionstheorem **249–250**, 257
 - Kompatibilitätstheorem **233–234**, 236, 242, 249–250, 393
 - politische 254–256
 - Regulierung 249–252, 257–259, 262, 364
 - systematische Funktion 35, **229–234**, 236, 238, 253, 364, 393
 - verfassungsrechtliche 60, 82, 218
- Funktionale Differenzierung 46
- Funktionäre 1, 5, 41, 215, 354
 - s. Organisationen
- Fürstenbund 116–117, 130–132, 175

- Geldpolitik 214
- Gemeinde s. Selbstverwaltung, kommunale
- Gemeinwohl 34, 61, 75, **156–158**, 160, 206, 220, **262–265**, 269, 272, 341, 370, 372

- Genossenschaft 50, 162–163, 273, 303–304, 326–327, 330, 368–371
- Gerichte
 - Geschworenengerichte 92
 - Unabhängigkeit der 77
 - Verfassungsgerichtsbarkeit 99, 114, 217, 349, 381, 383
 - Verwaltungsgerichtsbarkeit 86, 91–92, 220, 266, 299–301, 394–395
- Geschäftsordnung 200, 298, 337, 385
- Gesellschaftsbegriff 47, s. Organisationsgesellschaft
- Gesellschaftspolitik
 - liberale 117–118, **154–159**, **256–261**
 - Regulierung **159–162**, **249–252**, 323–324, 337, s. Regulierung
 - Sozialpolitik 162, 216–217, 325–327
 - Subvention **162–164**, 213, 265
 - Theorie der Selbsthilfe 73, 117, 157, 163, 327
- Gesellschaftstheorie 31, 45, 65
 - der preußischen Liberalen 65–71
 - Entstehung 45–49
 - Organisationsgesellschaft 138, 165–167, 323–325
 - s. Organisationstheoretische Perspektive
- Gesellschaftsvertrag s. Sozialvertrag
- Gesetz
 - Budgetgesetz 163–164, 181–182
 - konstitutioneller Begriff 208
 - parlamentarisches 117, 131, 133, **159–164**, 307
 - politischer Begriff 161–162, 179–181, 184
 - Regulierungsfunktion 159–164, 249–252, 323–324
 - Zweiteilung in formell / materiell **161–162**, 175, **179–181**, 193, 314
- Gesetzesvorbehalt 71, 77, 84, 90, 250, 257, 315
- Gesetzgebung 197–198, 382
 - als Freiheit 197, 382
 - als Kompetenزاusübung 161–162, 198
 - als Vereinbarung 55–56, 208–209
- Gewaltenteilung 4, 6–7, 11, 27, 93, 112, **191–193**, 215, 231–232, **293–294**, 314, 317, 363, 365

- Europäische Union 398
- Kompetenzen als Gegenentwurf 346–349
- liberale Kritik 93, 346–349
- Stellung der Verwaltung 191–198, 346–349, 363
- Zugriff auf die Verwaltung 191–193, 314
- Gewerbefreiheit 3, 47, 83, 115, 156, 246
- Gewerkschaft 8, 24, 27, 31, 40–41, 245–246, 374, 383
- Gleichheit
 - formale 60, 89, 118
 - Gleichheitsrechte 89, 393
 - Kritik der deutschen Liberalen 35, 69
- Gothaismus 65, 67
- Gouvernementale Schablone 357, 388
- Grundgesetz 381–383
 - Entstehungsgeschichte 383
 - Kompetenznormen 382
 - Präambel 381
- Grundrechte 50, 77, 96, 101, 114, 221, 237, 238, 248–250, 256, 259–260, 328, 381, 392–394
 - Dogmatik 393
 - Drittwirkung 392
 - korporatistisches Takeover 378–379
- Handelskammern, preußische 44
- Handlung, soziale 52, s. Handlungstheorie
- Handlungsformen 175, 184, 320–321, 399
- Handlungsfreiheit, allgemeine 247–251, 259–261
- Handlungsrationalität
 - individuelle 48
 - kollektive 12, 215, 269, 275–276, 284, 291–292, 294, 355, 356
- Handlungstheorie 51–52, 143, 247, 270–271
 - s. Methodischer Individualismus
- Heidelberg 30, 119, 145, 216, 222–225, 319
- Herrschaft
 - administrative 25, 197, 214
 - des Parlaments 111, 188, 197–204
 - Organisation durch Kompetenzen 183–184, 354–358
 - politische 2, 5, 12, 197, 229, 354, 362
 - soziale 29, 31, 137–139, 270–271
 - Typus der legalen 373–376
- Historische Schule 105
- Historische Semantik 12
- Historismus 35
- Hoheitsrechte 171, 183, 192, 278, 312–313, 347
- immunity right* 243–246, 251
- impeachment* 200
- Indemnitätsvorlage 67, 102
- Industrialisierung 4, 7, 8, 40, 163
 - administrativ vorangetriebene 44, 360, 362
 - Folgen 4, 40, 76, 156, 163, 360
- Industriegesellschaft 8–10, 37, 43, 54, 60, 111, 117, 118, 205, 215, 217, 228, 236, 247, 262, 305
- Infrastruktur 55, 161, 213, 273, 306, 380
- Institutionelles Gleichgewicht 399
- Instrumentelle Rationalität 299, 355, 374
- Instrumentelles Schema 6, 23, 111, 183–184, 205, 268, 292–294, 400
 - föderaler Ursprung 133–134, 150–151, 174–175
 - interne Struktur der Kompetenz 172–177, 354–356
 - parlamentarisierte Wirkung 185, 188, 196–198
- Intentionalität, kollektive 141–143, 270–273
- Interesse 33, 46, 69, 88, 240
 - Form des subjektiven Rechts 220, 240–242, 394–395
 - Interessenpolitik 70–71
 - Liberale Kritik der Partikularinteressen 43–44, 118, 156–158, 255
 - Schutznormtheorie 394–395
 - Zentralkategorie der Gesellschaftstheorie 69
- Interessengruppen 40–44, 115, 117, 342, 382
 - Kooperation mit der Verwaltung 44, 324–325
 - s. Organisationen
 - s. Verbände
- Interessenkonflikte 117, 145

- Regulierung 145–146, 155–156, 159–164, 249–252, 323–324, 364
- Vermittlung durch Verwaltungsbehörden und Gerichte 394–395
- Interessenorganisation 7, 27, 29, 37, **40–44**, 117, 145, 323–324, 335, 359
- Professionalisierung 41, 165–167
- Trennung von Mitgliedern und Funktionären 41–42, 50
- Verselbständigung als Akteure 41, 140
- s. Organisationen
- Interstate Commerce Commission* 365
- Interventionsstaat 227, 257–259, 267–268

- Judikative 11, 191, 232, 347
- Juristische Person 18–19, 106, 139, 271–273, 277–278, 286–287, 311, 323, 377–378
- Behörden als 311
- Staat als 18–19, 137–140, 277–278, 314, 367, 377–378
- Theorie der 51, 138–139, 377–378

- Kabinett 75, 189, 200, 303, 336
- Kaiser 112, 114, 116, 132, 171, 186–187, 284, 314
- Initiativrecht 187
- legislatives Veto 187
- Kaiserreich 15, 40, 43, 51–52, 129
- Forschungsstand 16
- fragile Institutionenarchitektur 114–115, 338–346, 357
- liberale Reformperiode 43, 50, 108, 115, 125, 259, 261, 304–305
- Organisationen 40–41, 323–325, 359
- politische Ökonomie 360–362
- Sozialmodell 322, 324–325, **358–362**
- Verwaltung 302–308
- Kapital 83
- und Arbeit 46–47
- Kapitalismus 7, 236, 261, 391
- organisierter 40, 44
- Kartell 40, 155, 265, 304, 355
- Kathedersozialismus 44
- Katholizismus 15, 115, 122, 131
- katholische Soziallehre 44
- Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung 185, 384
- Kirchen 145, 330–331
- Kirchenpatronat 61
- Klassen 40, 76, 118, 123, 145, 163, 216
- Dreiklassenwahlrecht 123
- Klassenherrschaft 343
- klassenlose Gesellschaft 40
- Klassischer liberaler Konstitutionalismus 4, 7, 101, 117, 213, 390
- assoziatives Sozialmodell 37–41, 48, 53, 117
- Hegels Kritik 27–31
- institutionelle Prämissen 8–10, 82, 305
- natürliche Freiheitsrechte 28, 35–36, 215, 216–217, **227–234**, 237, 257–258
- ökonomische Prämissen 7–8, 10
- Plausibilitätsverlust 57–59, 117
- politische Ökonomie 7–8, 48, 57, 145, 156
- Sozialvertrag 27–28, 31, **32–36**, **229–232**
- Unterscheidung von Souveränität und Regierung 56–57, 61, 64, 101, 217, 381
- Unterscheidung von Verfassung und Gesetz 55–57
- Verfassungsbegriff 54–57, 61, 217
- Verfassung der Arbeitsteilung 57
- Verwaltungen 8–9, 80–83, 217
- Kodifikation 261, 335
- Kompetenzen
- Abstraktion 5, **183–184**, **297–298**, 318, 331, **355–356**
- Arbeitsteilung 166–167, 170–171, 183–184, 269, 295–296, 355
- Ausübungsschranke 20, 152, 387
- Begriff in der analytischen Rechtsphilosophie 21
- Begriff in der Pädagogik 375
- Dogmatik der 17–23, 215, 331–334
- finale 400
- föderale 22–23, 381–383
- Gesetzgebungskompetenzen 19, 381–383
- instrumentelles Schema 6, 23, 111, 172–177, 183–184, 188, 196–198, 205, **292–294**, **354–356**, 400
- normative Form 5, 14, 23, 25, **173–177**, **183–184**, 219–220, 227–228, 268–269, 278–279, 290–301, **354–356**

- Organkompetenz 19, 168–173, 278–297, 378, s. Organ
- Rechtsgrundsatz 54, 66, 135
- Sachkompetenz 19
- Semantik der 61, 112
- Sprachgebrauch im Verfassungsrecht 381
- strukturelle Gleichartigkeit 171, 281–282, 297
- Verbandskompetenz 19, s. föderale
- verfassungspolitische Forderung 53, 60, 64–80, 95
- verwaltungsorganisationsrechtlicher Grundbegriff 17–19
- Wahrnehmungskompetenz 19, 172
- s. Organisationstheoretische Perspektive
- s. Paradigma der Kompetenz
- s. Sozialmodell, administratives
- Kompetenzgerichtshof 397
- Kompetenzkatalog 2, 21–22, 97, 98, 134, 175, 180, 276
- Kompetenz-Kompetenz 3, 61, 132, 148, 376
- föderale 103–107, 121–122, 135–136, 153–154
- gesellschaftstheoretische Begründung 144, 148, 153–154
- polemischer Neologismus 24, 103–109, 135–136
- Schlüsselbefugnis des Parlaments 109, 121–122, 153–154, 204–211
- und Souveränität 209–211
- Zentralbegriff einer liberalen Verfassungstheorie 109, 148, 153–154
- Kompetenzkonflikt 71, 86, 92, 398
- Kompetenzkonfliktgerichtshof 71
- Kommunalverfassung 61, 94, 120, s. Selbstverwaltung, kommunale
- Konfession 52, 125, 158, 203, 261, 359
- Katholizismus 15, 115, 122, 131
- Protestantismus 15, 66, 118, 120, 121, 211, 224, 225, 238, 330, 374
- Kongreß (Vereinigte Staaten) 205, 349, 365, 379
- Konjunktur
 - -krise 7, 44
 - -politik 157
- Konsens 7, 34, 37–39, 48, 137, 142
 - s. Sozialmodell, assoziatives
 - s. Sozialvertrag
- Konservative
 - Kritik an der Revolution 28
 - Interpretation der Reichsverfassung 175, 339
 - preußische 62–63, 74
 - Verhältnis zur Verfassung 62–63
- Konstitutionalismus
 - Bewegung 5, 69
 - deutscher 7, 78, 89, 96, 115, 390
 - monarchischer 115, 117
 - s. Klassischer liberaler Konstitutionalismus
- Kontingenz 9–11, 87, 122, 124, 134, 144–148, 171, 183–184, 192, 216, 236, 238–239, 247, 269, 273–276, 305–306, 403–404
- Kontraktualismus s. Sozialvertrag
- Konzern 7, 24, 27, 40, 374, 403
- Körperschaft 42, 137–138, 160, 271–273, 288, 298, 304, 322, 323, 325, 329, 338, 340, 369
- Korporationen 8, 38, 44, 50, 288
 - Gegenbegriff zur Assoziation 42
 - Hegels Begriff 29–31
- Kreuzzeitung 102, 105, 224
- Kulturstaat 216, 226
- Laissez-faire-Liberalismus 204–205
- legal power* 7, 11, 21, 243–246, 251
- Legalität
 - als Argument 63, 71
 - einstufige 59, 202, 237, 315, 381
 - Funktionsbedingung moderner Gesellschaft 159–164
 - höherstufige 55–57, 64, 101, 115, 202–203, 204–205, 217, 367, 381
- Legislative 11, 191, 196, 230, 232, 347
 - Allzuständigkeit 201
 - Bundestag als 385
 - legislatives Veto 187
- Legitimationsprinzip
 - individueller Konsens 7, 33–34, 37–39, 48, 137, 142, 229–242
 - Verwaltungsleistungen 5, 82–88, 90, 167, 269, 272–273, 283, 354

- Legitimationskette 395–397
- Liberalismus
- amerikanischer 365
 - englischer 31, 35–36, 59, 366
 - französischer 31, 35
 - sozialer 156, 215, 227, 257, 267, s. Gesellschaftspolitik
 - theoretische Neuorientierung 54
- Liberalismus, deutscher 31
- antiföderaler Affekt 122–126
 - demokratische Strömungen 36, 121
 - Fortschritt (Partei) 13, 67, 80, 92, 100–101, 103, 115, 119, 121
 - Freiheitsbegriff 10
 - Freisinn (Partei) 115, 226
 - Gothaer 65, 67
 - Historismus 35
 - Kritik am vernunftrechtlichen Liberalismus 35, 68, 72–73, 160, 235–239, 282–283
 - Linksliberalismus 13, 14, 100–101, 115, 126, 146, 155, 157, 163, 190, 224
 - libertäre Strömungen 72–73, 248, 259
 - Nationalliberale 13, 67, 98–100, 102, 103, 104, 115, 119, 125, 130, 226
 - politische Semantik 12, 61
 - politische Situation 55–64, 214–215, 335–337
 - Verfassungsbegriff 55–64
 - Verfassungsbewegung 55
 - Sozialverfassung und politische Verfassung 57–64, 65, 95, 101, 111, 122
- liberty right* 243–246, 251, 259
- Lobby s. Interessenorganisation
- Lochner v. New York* 217, 349
- Loi Le Chapelier 8
- Mandat 18
- Märkte, freie 4, 7–8, 10, 28, 31, 48, 58, 61, 155, 260
- Mehrheitsprinzip 75, 157–158, 342
- liberale Skepsis 75, 218
- Meinungsfreiheit 35, 256, 263, 265
- Melancholie 35, 200, 211
- Menschenrechte 218, 236, 247–248
- Kritik der deutschen Liberalen 35
- Methodischer Individualismus 52, 136, 138–139, 167, 169, 270–271, 291
- Militarismus 114, 211
- Ministeranklage 61, 86, 94
- Ministerverantwortlichkeit 78–80, 91, 93, 101, 121, 125, 164, 182, 185–191, 207, 307, 315, 345
- politische Prämie 79–80, 190
 - rechtliche Konzeption 78–79, 190–191, 345
 - Reichsministerien 125, 186–191, 303, 307
 - Ressortprinzip 114, 185, 187–190, 303
 - Stellvertretergesetz 121, 189
- Moderne
- klassische 15, 218, 360
 - kulturelle 37
 - Pathologie 375
 - Trennung von ökonomischer und politischer 4, 37, 59, 69, 359, s. Politische Verfassung und Sozialverfassung
- Moderne Verwaltung s. Verwaltung
- Modernisierung 209
- administrative 37, 44, 74, 304, 360–362
 - Dynamik 111, 359–360
 - Probleme 113, 359
 - Trennung von ökonomischer und politischer 4, 37, 59
- Monarchisches Prinzip 34
- s. Prerogativen, monarchische
- Monopole 9, 54, 118
- Munizipalsozialismus 306
- Nationalökonomie 69, 72, 73
- Nationalstaat 54, 127–129, 150, 157, 220, 263–264, 274–275, 284, 341, 359
- Nationalversammlung (Frankfurt) 14, 119, 124, 128
- Nationalversammlung (Frankreich) 1, 8, 86
- Naturrecht s. Vernunftrecht
- Naturzustand 29, 33, 229–232
- Neoliberalismus 378, 402
- Neukantianismus 51–52, 225
- Neue Ära (Preußen) 15, 67–68, 79, 80, 132, 328
- Neutralität 155, 156, 231, 261, 388–389
- New Deal 365, 379
- New Liberalism* 366

- Norddeutscher Bund 15, 24, 95–109, 120, 125
- Exekutive 96, 129
 - bundesstaatlich-constitutionelle Fraktion 98, 107, 129
 - Verfassung 77, 96–99, 125, 186
 - Verfassungsänderung 97–103, 107, 135, 153–154
 - Verfassungsberatungen 24, 36, 53–54, 78, 95–103, 105, 129, 130, 132, 135, 154, 187
 - Verwaltung 303
- Normativität, höherstufige 64, 101, 115, 202–203, 204–205, 217, 367, 381
- föderale Ursprünge 204–205
 - Unterscheidung von Souveränität und Regierung 56–57, 61, 64, 101, 217, 381
- Obstruktion 67, 152, 192, 283, 294, 337
- Öffentliche Gewalt 353
- Autorisationsmodell 349–351
 - Ausgangsprobleme einer liberalen Theorie 7–12, 32–44, 49–52, 216
 - Delegationsmodell 229–234, 276, 282–283, 287, 293, 312–313, 343, 356
 - Justiziabilität 299–301, 319, 322
 - Kontingenz 9–11, 124, 134, 144–148, 171, 183–184, 192, 216, 220, 238–239, 273–276, 305–406
 - normative Determination 290–294, 299, 367
 - Organisationstheorie 49–52, 136–148, 164–177, 183–184, 268, 269–277, 278–301
 - Organisation durch Kompetenzen 183–184, 214, 290–301
 - regulatorische Funktion 154–164, s. Regulierung
 - strukturelle Gleichartigkeit 171, 281–282, 297, 344, 355, 369, 384
 - Unbestimmtheit 10, 183–184, 192, 236, 281, 367, 391, 395
 - Zwecke 139–144, 269–276
- Öffentliche Meinung 74, 101, 203, 218
- Öffentliches Recht
- deutsches 3, 389–397
 - Theorie des 3–4, 403–404
 - Zweiteilung in Rechte und Kompetenzen 5, 214–215, 219–220, 228, 261–262, 267, 296, 354, 356
- Öffentlichkeit
- bürgerliche 7, 30, 39, 42, 77, 119, 155
 - mediale 295, 335, 337, 359
 - plebiszitäre 115, 335–337
- Öffentlichkeitsarbeit 388–389
- Ordoliberalismus 378
- Organ 5, 50, 112, 136, 143, 166–173, 215, 220, 254, 279–290, 318–319, 353
- Berechtigung durch Kompetenzen 168–177, 290–296
 - Handlungskoordination 294–295
 - normative Determination 290–294, 299, 367
 - Rechtsstellung 168–170, 279–290
 - strukturelle Gleichartigkeit 171, 281–282, 297, 344, 355, 384
 - und Organwalter 168, 171–173, 296, 307, 372
 - Unterschied zur Stellvertretung 285–290
 - Zurechnung 168–170, 331–333, 343
 - Zuständigkeitskomplex 372, 377
- Organisationen
- allgemeine Theorie 50–51, 137–138, 270–273
 - Auftreten im Kaiserreich 40–41, 323–325, 359
 - Funktionäre 42, 136, 138–139, 144, 166–170, 183–184, 215, 255, 297
 - interne Arbeitsteilung 166–168, 170–171, 183–184, 269
 - interne Hierarchisierung 42, 138, 166–167
 - Professionalisierung 41, 165–167
 - Rechtsförmigkeit 165–167
 - Reaktionen auf das Phänomen moderner 49–50
 - Strukturmerkmale 29–31, 41, 137–138
 - Trennung von Mitgliedern und Funktionen 41–42, 138–139, 144, 298
 - Verselbständigung als Akteure 51, 140
 - Zwecke 136, 139–144, 270–276
 - Zweckverfolgung 167–173, 220, 271–273

- Organisationsgesellschaft 138, 165–167, 323–325
- Organisationsgewalt 319
- exekutive 308, 309, 313
 - parlamentarische 179–183, 188
- Organisationsrecht 154, 177–183, 313–320
- s. Verwaltungsorganisationsrecht
- Organisationstheoretische Perspektive 50–52, 112, 122, 136–144, 165–167, 220, 269–273, 278, 297–301, 369–370, 377–378, 381
- Aufgabenerledigung 151–154, 298
 - auf den Föderalismus 148–154, 166
 - Kritik 371–373
 - parlamentarische Pointe 153–154, 297
 - regulatorische Folge 159–164
 - Schwierigkeiten 51–52
 - Übersetzung in juristische Kategorien 278–296
 - Unterschied zum assoziativen Sozialmodell 51, 137–138
 - Verrechtlichung 166–167, 177–183, 289, 316
- Organismus 41, 68, 271–273, 281, 287, 370
- Organstreit 18, 300
- verfassungsrechtlicher 20, 383–386
 - unionsrechtlicher 399
- Pädagogik 375
- Pandektistik 106, 139, 243, 244, 286, 311
- Paradigma der Kompetenz 6, 11–13, 38, 124, 183–184, 292–294, 354–366
- Abwesenheit von Politik 264–265, 274–276, 298–299, 388–389
 - Ausgangsbedingungen 7–12
 - Entkopplung vom Staatsbegriff 376
 - Funktionen 356–358
 - Gegenentwurf zur Gewaltenteilung 346–349
 - Kontinuität in der Bundesrepublik 353, 376–404
 - Kritik 353, 366–376, 379–380, 403
 - Legitimation durch Verwaltungsleistungen 5, 82–88, 90, 167, 269, 272–273, 283, 354
 - Methode der Rekonstruktion 12–16
 - Organisation politischer Herrschaft 183–184, 354–358
 - Politisches Programm 54, 60, 71–80, 95, 111–114, 219–220, 357–358
 - Reaktion auf die moderne Verwaltung 301–309
 - Rezeption in der Bundesrepublik 376–381
 - Theorie eines administrativen Sozialmodells 362–364, 394
 - s. Administrativer Konstitutionalismus
 - s. Organisationstheoretische Perspektive
- Parlament
- als Organ 206, 339–342
 - als Rechtssicherungsinstitution 77, 191–192, 206–209, 340–341
 - Beschreibung durch Kompetenzen 170, 339–341
 - Budgetgesetz 163–164, 181–182
 - Budgetrecht 72, 114, 116, 117, 162–164, 181, 315
 - frühkonstitutionelle Theorie 77, 206–209, 340–341
 - Gemeinwohl 158–159, 206, 341
 - Honoratiorenparlament 143, 211, 225
 - Institution der Freiheit 113, 162
 - keine Interessenrepräsentation 79
 - Kompetenz-Kompetenz 109, 153–154, 204–211
 - Kontrolle der Verwaltung 123, 186
 - Koordination der Rechte 84, 155, 159
 - (liberales) Mißtrauen gegenüber 57, 75, 335–337
 - Organisationsgewalt 179–183, 188
 - Parlamentarisierung 126–127, 130–131, 132, 179–182, 186–187, 204–211, 214, 267, 335–338, 345, 358
 - Souveränität 200–206
 - Steuerbewilligungsrecht 79
 - Trennung von den Wählern 342–344
 - s. Gesetz, Gesetzesvorbehalt
 - s. Parlamentarische Regierung
- Parlament (Vereinigtes Königreich) 88–89, 185, 226
- Souveränität 200–202, 204, 209
 - Verfassungstheorie 199–204
- Parlamentarische Minderheit 185, 384–385, 388

- Parlamentarische Regierung 78, 81, 117, 163, 198–204, 307, 336, 344–346, 349, 358, 369, 383–386
- durch Normen 111, 184–191, 196–198, 307, 358
 - Funktionsbedingungen 336
 - im Vereinigten Königreich 198–204, 336–337
- Parlamentsrecht 298, 388
- parliamentary sovereignty* 200–202, 204, 209
- Partei 7, 24, 27, 31, 37, 40
- Honoratiorenpartei 121, 211
 - moderne 200, 211, 335, 359
- Patrimonialgerichtsbarkeit 74
- Paulskirchenverfassung 98, 128, 259
- Föderalismus 128–129
- Petitionsrecht 39, 86
- Pluralismus 145, 156, 264, 324, 372
- antipluralistischer Affekt 108, 263, 284
- Polis 48, 57
- political constitutionalism* 202
- Politik
- Abwesenheit 158, 264–265, 274–276, 298–299, 388–389
 - normative Organisation der 136, 164–177, 183–184, 297–301
 - (Nicht-)Unterscheidung von Politik und Verwaltung 198, 205–206, 297–301, 320–321, 358, 369, 372, 390–391, 395–397, 401, 403–404
 - Professorenpolitik 69, 225
 - Sachpolitik 69, 157–158, 187, 261, 299, 345, 370, 388–389
- Politische Freiheit 1, 3, 20, 23, 48, 254–256, 403–404
- Institutionalisierung im Parlament 113, 258
- Politische Verfassung und Sozialverfassung 7–8, 31, 48, 57–64, 95, 101, 111, 122, 148, 202
- Folgen der Unterscheidung 59–61
 - Leitunterscheidung der Liberalen 65, 122
 - Ungleichzeitigkeit 37, 59, 69, 359, 401
- Positivierung des Rechts 81, 87, 160
- Positivismus 69, 73, 169, 217, 235–236, 241–242, 277, 283, 308, 315, 371
- potestas* 58, 183, 278
- pouvoir* 7, 11
- municipal 328
 - social 58
- Prärogativen, monarchische 63, 78, 171, 181, 199, 255, 282, 293, 296, 297, 298, 314, 357
- Pressefreiheit 256, 260, 263, 305, 323
- Preußen
- Abgeordnetenhaus 14, 59, 100, 120, 207
 - Einfluß im Reich 97, 186, 303, 336
 - Konservative 62–63, 74
 - Kreisordnung (1872) 329
 - Ministerpräsident 114
 - Neue Ära 15, 67–68, 79, 80, 132, 328
 - Reformen 3–4, 9, 76
 - Verfassungskonflikt/Budgetkonflikt 64, 65, 70, 79, 80, 103, 163, 181, 269, 284
 - Verfassung (1848) 61, 93, 309
 - Verfassung (1850) 62, 79, 101
 - Verwaltung 3–4, 9, 74, 80, 86, 114
- Privatrecht, liberales 8, 47, 256, 260–261, 265, 323, 392
- Privilegien, feudale 1, 7, 9, 43, 61, 74–74, 86, 155
- Protektionismus 115, 156, 324
- Protestantismus 15, 66, 118, 120, 121, 211, 224, 225, 238, 330, 374
- Realpolitik 65, 69–71, 75, 94
- Rechte, subjektive
- Form 10, 25, 219, 242–246, 356, 372–373
 - Funktion 240–242
 - Kompatibilitätstheorem 233–234, 236, 242, 249–250, 393
 - Kompetenz als kategorial verschiedene Form 161–162, 175, 179–181, 193, 214–215, 219–220, 228, 261–262, 267, 296, 314, 354, 356
 - Kompetenz als Sonderform 171–172
 - neue liberale Theorie der 227–228, 239, 252, 256–268
 - Regulierungsdispositiv 257–259
 - System der 155, 160, 215, 216–217, 227–234, 236, 238, 364, 393
 - wählerworbene 86, 237

- s. Freiheitsrechte
- s. Subjektive öffentliche Rechte
- Rechtsstaat 11, 71, 80–95, 231, 294, 348–349
- als Theorie der Staatszwecke 83–84
- Ideologie 87
- Legalisierung der Politik 71, 87–88
- Legalisierung der Verwaltung 85–87, 89–91
- Paradoxie 87
- Politisierung des Rechts 88
- Vergleich mit der *rule of law* 88–89
- reform bill* 54, 200, 202
- s. Wahlrecht, Demokratisierung
- Regalien 183, 278
- Regulierung
 - jenseits der Parlamente 44, 324–325, 337
 - liberale Theorie der 111, 145–146, 155–156, 159–164, 249–252, 257–259, 262, 323–324
 - ökonomischer Freiheit 10, 249–252, 257–259
- Regulierungsagentur 4, 365
- Regulierungsparadigma 144–148, 155–156, 249–252, 257–259, 262
- Reichsämtler 186–188, 284, 303, 311, 347
- Ressortprinzip 114, 185, 187–190, 303
- s. Fachminister
- s. Reichsverfassung, Reichsministerien
- Reichsbank 42
- Reichsbeamtengesetz 345
- Reichsgericht (Altes Reich) 86
- Reichsgericht (Österreich) 222
- Reichsgründung 14, 108, 130, 131, 175, 210
- Reichsjustizgesetze 305
- Reichskanzler (Kaiserreich) 112, 114, 186–189, 210, 284, 345–346
- parlamentarische Verantwortung 186, 345–346
- Personalunion mit preußischem Ministerpräsidenten 186
- Reichskanzleramt 182
- Stellvertretergesetz 121, 189
- Reichskanzler (Weimar) 370
- Reichspräsident 371
- Reichsregierung (Weimar) 370
- Reichstag (Kaiserreich) 14, 44, 113, 116, 129, 131, 171, 206–208, 284, 298, 338, 345
 - Kompetenz-Kompetenz 121–122, 153–154
 - strukturelle Schwäche 115, 121–122
 - Zuständigkeiten 171
- Reichstag (Norddeutscher Bund) 36, 53–54, 78, 95, 98, 99–102, 103, 104, 120
- Initiativrecht 97
- Kompetenz-Kompetenz 95–109, 125, 153
- Stellung 99–102, 132
- Verfassungsberatungen s. Norddeutscher Bund
- Reichstag (Österreich) 221
- Reichstag (Weimar) 371
- Reichsverfassung (Kaiserreich) 114, 125, 149
 - Bürokratie und Föderalismus 116, 121–123
 - Exekutive 114, 123, 185–187, 338–346
 - Föderalismus 122–126, 133–134
 - Gesetzgebung 130–131, 133–134, 152
 - Grundrechte 114, 249
 - Kompetenznormen 150–151, 174–175
 - liberale Theorie der 115
 - monarchische Interpretation 175, 339
 - Parlamentarisierung 126–127, 130–131, 132, 179–182, 186–187, 204–211, 214, 267, 335–338, 345, 358
 - Präambel 175
 - Reichsministerien 121, 125, 164, 182, 186–187
- Reichsverfassung (Weimar) 383
- Religionsfreiheit 256, 260–261
- Repräsentation
 - berufsständische 44, 303–304, 326
 - der Arbeiterschaft 76, 158
 - durch Interessenorganisationen 42–44
 - parlamentarische 39, 77, 113, 143–144, 147, 203, 258, 264–265, 304, 325, 337, 339–342
 - ständische 77
- Republik (Staatsstrukturprinzip) 390
- Republikanismus 57, 125, 239, 330, 363, 390
- Ressortprinzip 114, 185, 187–190, 303

- Restauration 2, 28, 58, 93
 Revolution
 – Amerikanische 3, 8, 10, 28, 37, 55
 – Angst vor der 76
 – bürgerliche 60
 – Französische 1–3, 8, 10, 28, 37, 55, 59
 – Julirevolution von 1830 58
 – Liberale Semantik der Revolutionszeit 11, 61
 – Liberale Theorien der s. Klassischer liberaler Konstitutionalismus
 – von 1848 9, 32, 35, 37, 55, 59, 60, 93, 98, 104, 124, 128, 167, 221, 238
 Richtlinienkompetenz 3
 Römische Magistratur 6
rule of law 82, 88–89
- Sachlichkeitsgebot 12, 388–389
 Sachlogik 70, 73, 75, 152, 261
 Sattelzeit, administrative 364–366
 Satzungsautonomie 330
 Schutznormtheorie 394–395
 Selbsteintrittsrecht 18
 Selbsthilfe, liberale Theorie der 73, 117, 157, 163, 327
 Selbstorganisation 8, 324, 326
 Selbstverpflichtungstheorem 169, 277–278, 314
 Selbstverwaltung 135
 – berufsständische / korporative 145, 160, 303–304
 – kommunale 94, 120, 145, 303, 322, 327–330, 363, 368–371
 – liberale Theorie 329, 363
 Senat (Frankreich) 2
 Senat (Vereinigte Staaten) 205, 349, 365, 370
 Sonderweg 16, 57
 Souveränität 12, 99, 101, 127, 149
 – als Kompetenz-Kompetenz 153–154, 204–211
 – des Parlaments 200–206
 – des Staates 57, 192, 277
 – im Bundesstaat 127–136
 – monarchische 128
 – und Regierung 56–57, 61, 64, 101, 217, 381
 – s. Volkssouveränität
- Sozialdemokratie 115, 118, 121, 156, 211, 361, 368, 397
 – funktionaler Etatismus 144, 156, 395–397
 – marxistischer Flügel 362
 – reformistischer Flügel 361, 362
 Soziale Frage 16, 54, 163, 361, 390
 Sozialismus 60, 94, 274
 – Kathedersozialismus 44
 – Munizipalsozialismus 306
 Sozialmodell, administratives 353, 358–362, 375–376, 390–391, 394, 401–402
 Sozialmodell, assoziatives 37–41, 46, 48, 51, 53, 328, 366
 – Erosion 41–44
 – Unterschied zur organisationstheoretischen Perspektive 51, 137–139
 Sozialontologie 138–139, 169, 270–271, 279, 288, 291
 Sozialpolitik 162, 216–217, 325–327
 Sozialrecht 50
 Sozialverfassung
 – Entwicklungsdynamik 60, 65, 111, 122, 148
 – und politische Verfassung 57–64, 65, 95, 101, 111, 122, 200
 Sozialversicherung 10, 117, 157, 163, 184, 273, 301, 303–304, 307, 308, 322, 326–327, 360–362, 380
 – funktionale Etatisierung 326–327
 Sozialvertrag 23, 27, 28–29, 31, 32–36, 48, 49, 53, 142–143, 229–232, 236, 239
 – als gesellschaftliches Strukturprinzip 48
 – Einwände 33–34, 43, 142–143
 – Hegels Kritik 28–29, 236
 – Plausibilitätsverlust 32–36
 – Prämissen 29, 33
 Sozialverwaltung s. Verwaltung
 Staat 180
 – als gesellschaftliche Organisation 47–49, 137–138, 144–148, 165–167, 215, 271–273, 354, 356–357
 – als juristische Person 18–19, 277–278, 314, 367, 377–378
 – als politisches Subjekt 4–5, 239, 349–351, 353, 356–357, 377–378, 392

- s. Organisationstheoretische Perspektive
- Staatenbund 97, 130–133
- Staatsaufgaben 129, 133–134
 - kooperative Erledigung 49, 134, 149–152, 167, 177–179, 275–276, 284, 322, 357–358, 386–387
 - Kontingenz 9–12, 146, 216, 236, 238–239, 273–276, 305–306, 362
 - s. Aufgaben
 - s. Organisationstheoretische Perspektive
 - s. Staatszwecke
- Staatsgewalt 49, 79, 127, 140, 156, 272, 282, 296, 313, 314, 339–341
 - abstrakte Einheit 192, 283–284, 339, 347, 346–349, 353, 387
 - Träger 282, 296, 339
 - s. Öffentliche Gewalt
- Staatshaftung 333–335
- Staatsrechtslehrer, Jargon der 104, 116
- Staatsverwaltung, mittelbare 184, 303–304
- Staatszwecke 10, 83–84, 269–276
 - abstrakte 53
 - Ende der liberalen Staatszwecklehre 146–147, 183–184, 273, 306
 - Kontingenz 9–12, 144–148, 171, 220, 269, 273–276, 305–306, 362
 - Positivierung 147–148
 - Rationalitätspostulate 275–276, 280, 291
 - Rechtsstaat als Theorie der 83–84
- Staat und Gesellschaft 45
 - keine starke Unterscheidung 47–49, 321
- Status 276
 - aktiver / *status activus civitatis* 254–256
 - negativer / *status libertatis* 248–251, 254, 256, 258, 259–261
 - positiver / *status civitatis* 252–254, 256
- Stellvertretergesetz 121, 189
- Stellvertretung 169–170, 285–290, 311–312, 318–319
 - Unterschied zur Organschaft 285–290
- Steuer 249, 329, 351, 388
 - -bewilligungsrecht 79
 - -freiheit 68, 100, 304
 - progressive 117
- Streik 8, 9, 245, 363
- Subjektives Recht s. Rechte, subjektive
- Subjektives öffentliches Recht 214, 228, 252–253, 266, 392–395
 - Anspruch auf Interessenbefriedigung 252, 265–267
 - Anspruch auf Interessenberücksichtigung 253, 265–267
 - Anspruch auf Rechtsschutz 252
 - s. Administrativer Konstitutionalismus
 - s. Öffentliches Recht, Zweiteilung
 - s. Sozialmodell, administratives
- Subjektphilosophie 51
- Subventionspolitik 162–164, 213, 265
- Supreme Court (Vereinigte Staaten) 99, 217, 379
- Tausch 29, 47, 145
- Technokratie 402
- Theater 5, 118, 119, 213, 306, 360
- trust* 124–125, 230–231
- ultra-vires*-Prinzip 289, 324, 331–333
- Umverteilung 157, 163, 217
- Ungleichheit 43, 60
- Universalismus 218, 263
 - s. Menschenrechte, liberale Kritik
 - s. Vernunftrecht, liberale Kritik
- Universität 5, 10, 15, 83, 104, 116, 223–224, 292
- Utilitarismus 36, 366
- Verbände 37, 40–42, 44, 50, 137, 145, 159, 270, 288, 359
 - funktionale Etatisierung 322–331
 - s. Interessenorganisation
 - s. Organisationen
- Verbandsperson 50, 138–139, 287–290, 322, 363, 369, 370
- Verein 38–42, 145, 147, 160, 323–324, 330
 - Staatsverein 48, 328
 - Struktur 39
 - s. Sozialmodell, assoziatives
- Vereinigte Staaten von Amerika 29, 55, 58
 - Bürgerkrieg 55, 129, 130, 132
 - Föderalismus 98, 115, 124, 129, 152

- Kongreß 205, 349, 365, 379
- Präsident 284, 365
- Revolution 3, 8, 10, 28, 37, 55
- Senat 205, 349, 365, 370
- Südstaaten 130, 132, 151
- Supreme Court 99, 217, 379
- Verfassung 114, 174, 204–205, 257, 283, 347–348
- Vereinigungsfreiheit 39, 47
- Verfassung
 - Bürokratisierung der 12, 366
 - Legalität 63, 71
 - und Gesetz 23, 34–35, 56–64, 101, 197–198, 205
 - und Ökonomie 7, 57–64, 155–156
 - und Verwaltung 3, 12, 82, 89–94, 320–321, 366, 403–404
 - Vorrang der 56, 101, 204
 - s. Normativität, höherstufige
 - s. Politische Verfassung und Sozialverfassung
 - s. Souveränität und Regierung
- Verfassungen
 - Amerikanische 114, 174, 204–205, 257, 283 347–348
 - Französische 1–3, 9
 - Paulskirche 98, 128, 259
 - Weimarer Reichsverfassung 383
 - Zeitalter der liberalen 3, 8, 213
 - s. Grundgesetz
 - s. Reichsverfassung (Kaiserreich)
- Verfassungsgebende Gewalt 36, 58, 381
 - s. Souveränität und Regierung
- Verfassungsgerichtsbarkeit 99, 114, 217, 349, 381, 383
- Verfassungsorgan 3, 353, 376, 383–386, 388
 - s. Öffentliche Gewalt, strukturelle Gleichartigkeit
 - s. Organ
 - s. Organisationstheoretische Perspektive
- Verfassungsreform
 - liberale 62, 99, 103, 125, 200, 237
 - konservative 62
- Verfassungstheorie, liberale
 - Ausgangsprobleme 32–44
 - der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts s. Klassischer liberaler Konstitutionalismus
 - keine starke Unterscheidung von Staat und Gesellschaft 47–49
 - Neubegründung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts 50–52, 112, 122, 136–144, 165–167, 219–220, 269–273, 278, 297–301, 369–370
 - Organisation als Zentralbegriff 50–52, 136–144, 165–167, 270–272
 - Theorie der Rechte 229–234, 256–261
 - Verfassungsbegriff 55–64
 - s. Organisationstheoretische Perspektive
 - s. Paradigma der Kompetenz
- Verhältnismäßigkeit 84, 356, 391, 393
- Verkehrsgesellschaft, bürgerliche 55, 59, 83, 103, 213–214, 236, 304
- Vernunftrecht 31, 32, 35, 39–40, 65, 68, 85, 87–88, 160, 215, 217, 229–234, 237, 282–283, 371
- Verordnungsrecht 73, 123, 175, 180–181, 186
- Vertrauensabhängigkeit der Regierung 114, 188, 201, 284, 385
 - keine 66, 74–76, 112–113, 135
 - s. Ministerverantwortlichkeit
 - s. Parlamentarische Regierung
- Verwaltung
 - administrative Durchdringung des Sozialen 10, 157, 163, 216, 306, 358–361, 390
 - Freistellung von rechtlichen Bindungen 9, 86
 - Honoratiorenverwaltung 329, 363
 - im Gewaltenteilungsschema 191–198, 346–349, 363
 - instrumentelle Legitimation 82–88, 90, 167, 269, 272–273, 283, 354
 - Integration in den liberalen Konstitutionalismus 55, 84–88, 93–94, 213–215, 307, 320–321, 340
 - juristische Beschreibung 309–322
 - Konstitutionalisierung 12, 82, 89–94, 366, s. Integration in den liberalen Konstitutionalismus

- Kontingenz 9–12, 87, 122, 124, 144–148, 183–184, 192, 236, 273–276, 305–306
- Legalisierung 85–87, 179–182, 309–322
- (liberale) Reaktionen 11–12, 17, 362–363
- moderne 1, 3–5, 8–9, 11, 14, 17, 25, 82, 123, 191, 199, 215, 312, 318, 340, 347, 379–380
- parlamentarische Kontrolle 111, 123, 184–191, 196–198, 307, 358
- Personal 11, 87, 111, 163, 188, 214, 307
- Privatisierung 14, 94
- Sozialverwaltung 4, 213–214, 303, 337, 348
- Steuerung durch Recht 11–12
- Trennung von Politik und Verwaltung 307
- und Regierung 11, 196–198, 388–389
- Zugriff auf 84, 191–198, 214–215, 357
- s. Administrativer Konstitutionalismus
- s. Sozialmodell, administratives
- s. Sozialversicherungen
- Verwaltung (Kaiserreich) 174–175, 302–308
- juristische Beschreibung 308–322
- Verwaltungsakt 116, 161, 181, 187, 193, 300, 321, 333, 363
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 91–92, 220, 266, 299–301, 394–395
- Freistellung der Verwaltung 86
- Konzeption 92
- objektive Rechtskontrolle 92
- Schutz subjektiver Rechte 92
- Verwaltungsorganisationsrecht 17–19, 177–183, 313–320, 377–378
- Verwaltungsrecht
 - allgemeiner Teil 307, 320–322
 - Handlungsformen 184, 320–321, 399
 - liberales 306–307
- Verwaltungsträger 19
- Verzweiflung 11, 14, 126, 373
- Volk
 - als Staatsorgan 342–344
- Volkssouveränität 28, 29, 34, 36, 56, 283, 287, 369
- Volkswirtschaftsrat 304
- Wahl 30
- Wahlrecht 43, 54, 95, 101, 102, 114, 125
 - als Kompetenz 254–256, 266–268, 342–344
 - Demokratisierung 54, 63, 115, 200, 202, 214, 335, 338
 - Dreiklassenwahlrecht 123
 - Mehrheitswahlrecht 370
- Warenproduzenten, Gesellschaft der freien 40, 47, 162–163
- Weimarer Reichsverfassung 383
- Whigs 200
- Wirtschaftsverfassungsrecht 378–379
- Zentralbank 5, 305, 353
- Zentrum (Partei) 101, 131
- Zivileihe 68, 213
- Zivilrecht 103
- Zollverein 106
- Zünfte 30, 50
- Zurechnung 168–170, 280, 288, 290–291, 331–333, 343
- Zusammenarbeit, loyale 133, 149, 295, 317, 387, 399
- Zuständigkeit 1, 6, 12, 17–19, 22, 173–177, 184, 300, 355
 - Entpolitisierung / Politisierung 22–23
 - instanzielle 18
 - örtliche 6, 18
 - sachliche 6, 18, 150, 166, 170–171
 - Zuständigkeitsnormen 17–19, 355
- Zwecke 139–144
 - als Begriff einer liberalen Verfassungstheorie 50, 112, 146–148, 271–276
 - arbeitsteilige Verfolgung 50, 139, 142–143, 164–177, 183–184, 215, 269, 295–296, 355
 - kollektive 12, 140–144, 166–167, 173–174, 214, 268–276, 316–317, 344, 346, 382
 - s. Organisationstheoretische Perspektive
 - s. Staatszwecke
- Zweck-Mittel-Schema s. Instrumentelles Schema
- Zweckrationales Handeln 374
- Zweiseitentheorem 271