

## Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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



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