

**Neumeier, Christian: Kompetenzen. Zur Entstehung des deutschen öffentlichen Rechts.** Grundlagen der Rechtswissenschaft, Bd. 41. Tübingen: Mohr Siebeck 2022. ISBN 978-3-16-160725-7. XII, 464 S. € 119,-

Verfassungstheoretische und verfassungsrechtliche Begriffe können „in ihren Bedeutungsvarianten schillern“,<sup>1</sup> sie können eine ganze philosophische Ideengeschichte aufnehmen,<sup>2</sup> können „Idealbegriffe“<sup>3</sup> ohne Kontur sein. Für den kalten und so bestimmbar wirkenden Begriff der „Kompetenz“ drängen sich diese Zugänge nicht auf. Nähert man sich dem Kompetenzbegriff und seiner Geschichte weiter, lösen sich jedoch nach und nach die bekannteren und unbekannten historischen Schichten des deutschen Verfassungsrechts ab. Es bleibt ein Topos, der in seiner spezifischen Weise mit den Vorprägungen einer deutschen Staatsrechtswissenschaft und ihren historischen Vorbehalten gegenüber dem demokratischen Regierungssystem, ihrer Sehnsucht nach staatlicher und gesellschaftlicher Einheit, ihren politischen Agenden und ihrer Konsequenz eines wohl beispiellosen etatistischen Dogmas infiziert ist. *Christian Neumeier* zeigt dies mit seiner als Dissertation erschienenen Begriffsrekonstruktion in eindrucksvoller Weise.

Es mag trivial erscheinen, den Kompetenzbegriff einer näheren Rekonstruktion zu unterziehen. Von seiner vermeintlichen Kälte und Bestimmbarkeit war die Rede; und entsprechend *Neumeiers* Ausgangspunkt besagt der Begriff auch an sich nicht viel mehr als die Festsetzung einer Aufgabe, die Zuordnung einer spezifischen institutionellen Zuständigkeit und/oder die entsprechende Erledigungsbefugnis (insbes. S. 6, 17 f., 183 f., 354 f.). Dass ein solch schlichter Begriff seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur Verständnisgrundlage des deutschen öffentlichen Rechts werden konnte (ja musste?) – *Neumeier* hat nicht zufällig den Untertitel „Zur Entstehung des deutschen öffentlichen Rechts“ gewählt – wirft dann aber doch notwendigerweise historische und theoretische Fragen auf.

Nach einer Einleitung (S. 1-25) zeichnet *Neumeier* die kompetenzrechtliche Reformulierung des deutschen öffentlichen Rechts, das „Kompetenz-Paradigma“ (insbes. S. 12), in fünf Kapiteln nach. *Neumeier* arbeitet im ersten Kapitel (S. 27-52) die politische und theoretische Ausgangslage in der Mitte des 19. Jahrhunderts heraus, auf deren Grundlage das liberale deutsche Staatsrecht das „Kompetenz-Paradigma“ entwickelte. Die folgenden drei

<sup>1</sup> So zur „Repräsentation“ *Hasso Hofmann/Horst Dreier*, § 5 Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin/New York: Walter de Gruyter 1989, Rn. 1.

<sup>2</sup> Vgl. für die Menschenwürde *Matthias Herdegen*, Art. 1 Abs. 1, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, *Grundgesetz*, München: C. H. Beck 2009, Rn. 7.

<sup>3</sup> So – ausgerechnet – *Carl Schmitt* über den Topos der Demokratie, *Verfassungslehre*, 11. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot 2017, 225.

Kapitel sind im Wesentlichen jeweils einem Protagonisten des liberalen deutschen Staatsrechts jenes Jahrhunderts gewidmet: beginnend mit *Carl Twesten* und seiner prononciert verfassungspolitischen Forderung nach Kompetenzen (S. 53-109) über *Albert Hänel* und das Modell eines durch Kompetenzen konstruierten Staatswesens (S. 111-211) bis hin zu *Georg Jellinek* und seinem Kompetenzverständnis in, oder doch besser: im Widerspruch (S. 261 f.) zu seinem „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ (S. 213-351). Die Untersuchung schließt mit einer kurzen Darstellung der von *Hugo Preuß*, *Hans Kelsen* und *Max Weber* um die Jahrhundertwende geäußerten Kritik am „Kompetenz-Paradigma“ und den Entwicklungslinien dieses Paradigmas hin zum heutigen Verfassungs- und Verwaltungsrecht (S. 353-404).

Der Kompetenztopos diene spätestens seit der Französischen Revolution als abstrakte Zuständigkeitsbeschreibung (S. 1, 53 Fn. 1), doch erst die liberale deutsche Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts machte ihn zu ihrem zentralen Begriff in der Beschreibung der öffentlichen Gewalt (S. 5-7, 12, 176 f.). Bereits hier deutet *Neumeier* eine entscheidende Weichenstellung an: Die deutschen Liberalen operierten nicht auf der demokratischen Diskursgrundlage des französischen oder US-amerikanischen Verfassungsrechts (S. 31-36, 55-64); der Kompetenzbegriff war keine Ausprägung oder gar Grundlage eines demokratisch-freiheitlichen Verfassungsverständnisses (vgl. S. 4 f., 7-12). Die deutschen Liberalen hatten spätestens seit 1848 verstanden, sich mit den herrschenden monarchistisch-bürokratischen Verhältnissen zu arrangieren (vgl. S. 35-37, 59). Vor diesem Hintergrund wollten sie, unter ihnen *Carl Twesten*, in erster Linie die vorhandenen wirtschaftlichen Liberalisierungen nutzen, um politische Freiheit zu erreichen (S. 53-61). Notwendige Voraussetzung war ein angemessenes theoretisches Rezeptionsmodell, das die fundamentalen Gesellschaftsveränderungen des 19. Jahrhunderts erfassen konnte. Das liberale Modell sozialer Assoziationen hatte ausgedient, an seine Stelle trat die Faszination für komplexe arbeitsteilige Strukturen: „Organisationen“ lösten das romantische Vereinsdenken ab (S. 36-52). *Neumeier* zeigt, wie sich die deutschen Liberalen vor diesem Hintergrund auch von der Freiheit als zentralem Begriff lösten und sich einem organisationsspezifischen Vokabular zuwandten: Verbände, Organe und Kompetenzen waren die neuen Schlüsselbegriffe (S. 50, 112). Der Ruf nach Kompetenzen blieb nach *Neumeier* zunächst eine genuin verfassungspolitische Kategorie, eine Forderung, die letztlich die Verwaltung in ihren Handlungsoptionen begrenzen, die wirtschaftliche Liberalisierung vorantreiben und so zu einer Harmonisierung gesellschaftlicher und politischer Zustände, i. e. politischer Freiheit, führen sollte (S. 64-80, 112 f.). Während hier noch Bestrebungen im Vordergrund standen, die nun kritischer wahrgenommene Exekutive zu begrenzen (S. 71-94), entwickelten im Folgenden insbesondere *Albert Hänel* und *Georg Jellinek* ein holistisches System, in

dem sich jedes staatliche Handeln durch Kompetenzen erklären und auf diese zurückführen lassen musste (insbes. S. 184–211, 268 f., 301–334).

Im Rahmen dieser Reformulierung des Kompetenzbegriffs schien nun auch eine intentionale Dimension auf: Kompetenzen ermächtigten nicht nur zu staatlichem Handeln, sie gaben grundsätzlich auch immer zugleich den Zweck des Handelns vor (wobei diese Zweckdimension in ihrer Reichweite nach *Neumeier* stets ambivalent blieb, S. 176) und ließen sich als Zweck-Mittel-Relation verstehen (insbes. S. 173–177, 196–198). *Neumeier* zeigt, wie das liberale Staatsrecht so seine politische Grundierung explizit machte: Die Liberalen versuchten, insbesondere ihren prekären personellen Einfluss auf Regierung und Verwaltung durch weitreichende inhaltliche Determination qua Kompetenzbestimmungen zu kompensieren (S. 12, 23, 111 f., 176 f., 179–191, 214 f.). Es sollte dem Staat obliegen, die anderen (i. e. gesellschaftlichen) Organisationen und Verbände der zunehmend ausdifferenzierten und komplexen Gesellschaft zu koordinieren (S. 144 f.). Aufgrund dieser diffusen Funktionszuschreibung konnten keine vorausliegenden Staatszwecke definiert werden; Definition, Konkretisierung und Koordination sollten vielmehr dem Parlament obliegen (S. 144–147, 154–164, 197 f.). *Neumeier* illustriert *Hänel*s Konsequenz als eine typische Pointe des liberalen Verfassungsrechts: Parlamentarisierung nicht zugunsten von Demokratisierung, sondern eines Regierungssystems effizienter Aufgabenerledigung (S. 111 f., 121, 164–211). So kontingent die Staatszwecke für *Hänel* waren, so wichtig wurden ihm, laut *Neumeier*, Gegenstand und Beschreibung des Verfahrens ihrer Bestimmung; es war das Instrument der Kompetenz, mit dem der Staat und seine Organe – insbesondere auch in föderaler Hinsicht – von nun an Aufgaben und delegierte Zwecke zuweisen und bewältigen sollten, stets vor der Folie der parlamentarisch definierten Staatszwecke (S. 146 f., 150 f., 167–173).

Der Zweck-Mittel-Relation der Kompetenzen gewannen *Hänel* und *Jellinek* Rationalitätsanforderungen ab (u. a. S. 173 f., 299), die exemplarisch für die rechtsstaatliche Fokussierung des Staatsrechts dieser Zeit sind, politische und institutionelle Eigenheiten jedoch ausblendeten. Die Staatsorgane sollten die ihnen durch Kompetenzen zugewiesenen Aufgaben erledigen; zum Ideal hypostasierte *Jellinek* ein „Gebot instrumenteller Vernunft“ (S. 292) als normatives Verbot allen zweckwidrigen Handelns. Politische Initiative und Prärogative hinsichtlich des „Zweckmäßigen“ waren unerwünscht, das Zauberwort lautete auch hier Kompetenzen: Diese sollten die Staatsorgane, ihre Handlungsformen und -radien abschließend und den Staatszwecken gemäß dirigieren (S. 268–301, insbes. 292). Gravierend war dies im Falle *Jellineks*, denn während *Hänel* ja die Formulierung staatlicher Zwecke und damit kompetenzieller Intentionen als vorrangig parlamentarische Aufgabe verstanden hatte, wollte *Jellinek* die Zwecke staatlichen Handelns aus einem amor-

phen Bewusstsein von Volk und Nation deduzieren (S. 220, 273-275). Bürgerliche Freiheit sollte sich, wie *Neumeier* herausarbeitet, nicht als pluralistischer Prozess, als konkurrierender Ausgleich divergierender Interessen der Freien und Gleichen verwirklichen, sondern als Zuweisung justiziabler Rechte an die Bürger zur individuellen und von wiederum justiziablen Kompetenzen an die staatlichen Organe zur kollektiven Zweckerreichung (S. 214, 219-221).<sup>4</sup> Ein so durch Kompetenzen und Rechte konstruiertes, durch Rationalitätsanforderungen wie Bundestreue und Zweckmäßigkeit widerspruchsfrei konstituiertes und weitgehend unitarisierendes Herrschaftsarrangement sollte nach *Neumeier* einen Idealzustand von Einheit und Effizienz herbeiführen, wie er wohl den Sehnsüchten der Zeit entsprach (S. 184-210, 275 f., 291-295).

Dass das „Kompetenz-Paradigma“ zur „historischen Tiefendimension des deutschen Verfassungsrechts“ (S. 383) gehört, plausibilisiert *Neumeier* anhand der heutigen verfassungsrechtlichen Problemlagen Organstreitverfahren, Vollzugsföderalismus und – am eindrucklichsten – den Äußerungsrechten der Mitglieder der Bundesregierung (S. 383-389). So wie *Jellinek* aufgrund seiner begrifflichen und theoretischen Engführung unterschiedslos im Eisenbahnbeamten wie Reichstag und Kaiser lediglich kompetenzgebundene Staatsorgane erkennen und institutionelle Differenzierungen nicht in den Blick nehmen konnte (insbes. S. 297 f.), stellt sich für das Bundesverfassungsgericht Regieren als Neutralitäts- und Sachlichkeitserfordernissen unterstellte Verwaltungstätigkeit dar, in der politische Aktionsradien Fremdkörper sind.<sup>5</sup>

Daneben ist es das Verdienst der Begriffsrekonstruktion *Neumeiers*, aufbauend auf seiner Grundlegung weitere Implikationen dieses spezifischen Kompetenzverständnisses und seiner Herkunft herausarbeiten und hinterfragen zu können. Exemplarisch sollen zwei von ihnen im Folgenden kurz skizziert und ihre Konsequenzen insbesondere aus europaverfassungsrechtlicher Perspektive angedeutet werden.

Die erste ist die von *Neumeier* zu Recht erkannte Schwierigkeit des deutschen Verfassungsrechts, politische Institutionen und Zusammenhänge und ihre Eigengesetzlichkeiten erfassen zu können. So sehr *Neumeier* das liberale Ideal des 19. Jahrhunderts einer Unitarisierung von föderalem Staats- und zersplittertem Verwaltungsaufbau in seiner Darstellung plausibilisiert, die Konsequenzen der hieraus folgenden Indifferenz gegenüber dem Institutionenarrangement des parlamentarischen Regierungssystems könnten gravierender

<sup>4</sup> Auf die auch von *Neumeier* ausführlich dargestellte Dichotomie von Rechten und Kompetenzen bei *Jellinek* (S. 213-351) kann hier nicht weiter eingegangen werden.

<sup>5</sup> Siehe nur *Florian Meinel*, Das Bundesverfassungsgericht in der Ära der Großen Koalition: Zur Rechtsprechung seit dem *Lissabon*-Urteil, *Der Staat* 60 (2021), 43-98 (78-85); *Pola Marie Brünger/Heiko Sauer*, Wehrhaftes Regieren im politischen Wettbewerb, *JZ* 77 (2022), 952-957 (953).

nicht sein. *Neumeier* weist zu Recht darauf hin (S. 385 f.), dass die Beschreibung des parlamentarischen Regierungssystems, insbesondere der Interdependenzen von parlamentarischer Mehrheit und der von ihr getragenen (Bundes-) Regierung einschließlich der Binnenorganisation des Parlaments, im deutschen Verfassungsrecht häufig defizitär bleibt (vgl. zu *Hänel* S. 147, zu *Jellinek* S. 298).<sup>6</sup> Für *Neumeiers* Diagnose lässt sich auch ein europaverfassungsrechtliches Pendant finden: Eine allein auf Kompetenzen fixierte, das Politische und Institutionenspezifische negierende Sicht konstruiert in der supranationalen Einbindung aufgrund von Kompetenz- und Legitimationsrückbindungserfordernissen (man denke nur an die durch das Bundesverfassungsgericht ausgemachten demokratischen „Einflussknicke“) die Europäische Union als mittelbare Staatsverwaltung auf überstaatlicher Ebene.<sup>7</sup> So werden begriffliche Vorprägungen zum bestimmenden Argument und aus ihnen normative Konsequenzen deduziert, die schon bei *Ipsen* und seinem prononciert unpolitischen, nicht-präjudizierenden – und so wieder hochpolitisiertem, präjudiziertem?<sup>8</sup> – Verständnis der Europäischen Gemeinschaften als „Zweckverbände“ angelegt waren.<sup>9</sup> Diesen Konsequenzen stehen jedoch Wortlaut – Art. 20 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) erfasst die Europäische Union nicht<sup>10</sup> – und Systematik – Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG steht nicht für sich, sondern ist im Wechselspiel mit Art. 24 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 1 GG zu lesen<sup>11</sup> – des

<sup>6</sup> Siehe nun aber z. B. und auch von *Neumeier* herangezogen *Florian Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, Tübingen: Mohr Siebeck 2021 und *Meinel* (Fn. 5), insbes. 48-50, 55-78.

<sup>7</sup> Die kontextuellen Hintergründe der vom Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang verwendeten Begriffe sprechen für sich: „Autonomie“ könne nur „wie im Recht der Selbstverwaltung [...] verstanden werden“ (i. e. abgeleitet), BVerfGE 123, 267 (349); deutlich auch der Rekurs auf *Frido Wagener*, Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: *Frido Wagener* (Hrsg.), Verselbständigung von Verwaltungsträgern, Bonn: Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften 1976, 31 (40), der den in BVerfGE 151, 202 (290) verwendeten Begriff des „Einflussknicks“ einführt; ganz ähnlich zur Behandlung der Europäischen Union durch das Bundesverfassungsgericht *Christoph Möllers*, § 5 Demokratie, in: Matthias Herdegen/Johannes Masing/Ralf Poscher/Klaus F. Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München: C. H. Beck 2021, Rn. 32, u. a.: „[E]ine Art in den Raum des internationalen Rechts ausgegliederte Verwaltungseinheit“.

<sup>8</sup> *Ulrich Everling*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Der Staat 13 (1974), 73-90 (83-86).

<sup>9</sup> *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck 1972, insbes. 197 f., 1055; hierzu, sowie auch auf die kommunalrechtliche Provenienz des Begriffs und die Kritik u. a. *Everlings* (Fn. 8) jüngst hinweisend *Jörg Philipp Terbechte*, Kontinuität und Innovation in der frühen deutschen Europarechtswissenschaft, JZ 77 (2022), 1121-1131 (1125, 1127 f.).

<sup>10</sup> *Möllers* (Fn. 7), Rn. 31; *Christoph Möllers*, Staat als Argument, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2011, 409; vgl. auch *Heiko Sauer*, Demokratische Legitimation zwischen Staatsorganisationsrecht und grundrechtlichem Teilhabeanspruch, Der Staat 58 (2019), 7-40 (15).

<sup>11</sup> S. die Kritik von *Brun-Otto Bryde*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, Staatswiss. u. Staatsprax. 5 (1994), 305-330 (320 f.); *Möllers*, Staat (Fn. 10), 408 f. und *Möllers* (Fn. 7), Rn. 31 f.

Grundgesetzes entgegen.<sup>12</sup> Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ist aber nur konsequent, wenn man das Handeln öffentlicher Gewalt nach innen wie außen allein in vom allzuständigen Staat ausgehenden kompetenzradialisierten Ableitungszusammenhängen denken kann.<sup>13</sup>

Zweitens zeigt sich hinter diesen Konsequenzen die mittlerweile untertheoretisierte und insbesondere entkontextualisierte Rezeption des Kompetenzarguments. Die zentralen Prämissen der von *Neumeier* dargestellten Entwicklung des Begriffs sind mit der Zeit weggefallen (vgl. S. 381): Der Bundestag hat anders als der Reichstag Zugriff auf das Personal der Regierung, an die Stelle einer Legitimation durch effiziente Aufgabenerledigung bei *Hänel* und *Jellinek* (S. 272 f.) ist die Rechtfertigung staatlicher Herrschaft durch demokratische Verfahren getreten, und auch das Ideal staatlicher Einheit ist grundsätzlich einem differenzierteren, pluraleren Verständnis gewichen. Gewichtige Vorbelastungen dieses Denkens zeigen sich jedoch insbesondere in föderaler Hinsicht nach wie vor im deutschen Verfassungsrecht, das anders als etwa sein US-amerikanisches Pendant im Föderalismus nicht selten eher Dysfunktionalität als pluralistische Chance gesehen hat (S. 20, 151-153).<sup>14</sup> Auch das immer wieder postulierte Junktim von Kompetenz-Kompetenz, Souveränität und Staatlichkeit<sup>15</sup> stützt sich nach wie vor auf die *Hänelsche* These, souveräne Staatlichkeit bedinge das Bestimmungsrecht über die Kompetenzverteilung (insbes. S. 148-154). Das Kompetenzargument war nach *Neumeier* für *Hänel* nicht zuletzt deshalb attraktiv, da es Veränderbarkeit implizierte. Die Kompetenz-Kompetenz musste dem Staat aufgrund seiner Koordinationsaufgabe der gesellschaftlichen Zwecke zukommen und dem liberal-unitaristischen Zeitgeist<sup>16</sup> entsprechend zulasten der Länder auf Reichsebene als *der* staatlichen Ebene im föderalen System liegen (insbes. S. 121 f., 135 f., 148-154, vgl. auch S. 204-210). Die damit verbundene verfassungsrechtliche Plausibilisierung politischer Interessen entgegen einem Verfassungsrecht, das sich auch anders verstehen lassen konnte (bei *Neumeier*

<sup>12</sup> *Heiko Sauer*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 24, Heidelberg: C. F. Müller 2019, Rn. 190-193.

<sup>13</sup> Vgl. oben Fn. 7; *Stefan Oeter*, Souveränität und Demokratie als Probleme in der „Verfassungsentwicklung“ der Europäischen Union, ZaöRV 55 (1995), 659-712 (705 f.); *Christoph Schönberger*, Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot, Der Staat 48 (2009), 535-558 (542-544); *Möllers* (Fn. 7), Rn. 102.

<sup>14</sup> Für das von *Neumeier* als Gegenbeispiel angeführte US-amerikanische Verfassungsrecht wurde eine Fragmentierung schon aufgrund der letztlich einheitlichen Legitimationsgrundlage nicht zum Problem (S. 124 f.); vgl. auch *Schönberger* (Fn. 13), 544-550.

<sup>15</sup> BVerfGE 123, 267 (349 f., 381 f., 392 f., 406); *Udo Di Fabio*, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Der Staat 32 (1993), 191-217 (201): „Kompetenz-Kompetenz [ist] nichts anderes als eine Konkretisierung von Souveränität“; hierzu kritisch *Oeter* (Fn. 13), 677.

<sup>16</sup> *Oeter* (Fn. 13), 666, 670; *Christoph Schönberger*, Die Europäische Union als Bund, AöR 129 (2004), 81-120 (89 f.).



eher angedeutet), zeigt sich bis heute in der Verständnisfolie einer auf unteilbare Souveränität fixierten Staatenbund-Bundesstaat-Dichotomie, die den föderalen Spannungslagen nicht gerecht wird und eine angemessene Beschreibung des Europäischen Verbundsystems nicht zu leisten vermag.<sup>17</sup> Die unitarische Konsequenz dieser Dichotomie hatte bereits *Hänel* provoziert, um das Parlament und seine Kompetenz-Kompetenz auf Bundesebene gegen den Föderalismus ausspielen zu können (vgl. insbes. S. 121-126).<sup>18</sup>

*Neumeier* weist selbst zu Recht auf die Widersprüche und die hieraus resultierende Kritik des „Kompetenz-Paradigmas“ hin, wenngleich seine Darstellung der Selbstzweifel *Jellineks* und der Kritik von *Weber*, *Kelsen* und *Preuß* (S. 366-376) ausführlicher hätte ausfallen dürfen. So zeigen *Neumeiers* Ausführungen zu ultra-vires-Akten im Kompetenzdenken *Jellineks* (S. 331-333) einmal mehr, warum sich diese Theorie im deutschen Recht nie durchsetzen konnte,<sup>19</sup> was eine Übertragung auf das Verhältnis zu vermeintlich oder tatsächlich kompetenzüberschreitenden Rechtsakten der Europäischen Union nicht überzeugender macht.<sup>20</sup> Ambivalent bleibt jedoch das Verhältnis der Kritik *Neumeiers* am „Kompetenz-Paradigma“ hin zu einem offeneren Kompetenzverständnis, auch wenn er ein solches insbesondere in der Erwähnung *Ehmkes* und seiner dem US-Verfassungsrecht entlehnten „positiven Kompetenzauffassung“ im Sinne einer „umfassenden Regulierungsbefugnis“ (S. 378 f.) andeutet. So hätten es die offensichtliche und beeindruckende Kenntnis und Umsicht des Autors herausgefordert, die Belastbarkeit des Kompetenzdenkens zwischen Variabilität und demokratischer Offenheit auf der einen, Institutionenindifferenz und historischen Vorprägungen auf der anderen Seite etwas weitergehend zu untersuchen (vgl. S. 403 f.).

Es ist dennoch das Verdienst *Neumeiers*, die Grundlagen für weitergehende Reflektion des Kompetenzbegriffs gelegt zu haben. Die von *Neumeier* vorgelegte hervorragende Rekonstruktion wird gewiss einen wichtigen Platz in der Arbeit mit dem deutschen und vergleichenden Verfassungsrecht einnehmen – vielleicht auch und gerade im überstaatlichen Kontext.

*Konstantin Klopp, Bonn/Berlin*

<sup>17</sup> *Schönberger* (Fn. 16); *Oeter* (Fn. 13), insbes. 664-687, vgl. auch S. 665 zur Vorstellung geteilter Souveränität in der noch vor der Reichsgründung herrschenden deutschen Lehre in Anlehnung an das US-amerikanische Verfassungsrecht.

<sup>18</sup> *Oeter* (Fn. 13), 686.

<sup>19</sup> Hierzu und zum Folgenden *Möllers* (Fn. 7), Rn. 32.

<sup>20</sup> Vgl. insbesondere für das ultra-vires-Argument als Legitimationssicherung *Heiko Sauer*, Der novellierte Kontrollzugriff des Bundesverfassungsgerichts auf das Unionsrecht, EuR 52 (2017), 186-205 (203-205); *Sauer* (Fn. 10), 28 f.