

Allgemeine Staatslehre

Von

DDr. Friedrich Koja

o. Universitätsprofessor in Salzburg



Wien 1993

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

124.Ot

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort *	III
Abkürzungsverzeichnis *	XV
Literaturverzeichnis	XVI

1. Kapitel: Der Begriff der Allgemeinen Staatslehre

I. Allgemeines	1
II. Die Staatsphilosophie	1
III. Die empirischen Staatswissenschaften	2
IV. Der traditionelle Begriff der Allgemeinen Staatslehre als Ausgangspunkt...	4
V. Abgrenzung Allgemeine Staatslehre - Politikwissenschaft	6
VI. Was ist also Allgemeine Staatslehre?	7

2. Kapitel: Der Begriff des Staates

I. Allgemeines	10
II. Der „juristische“ Staatsbegriff (Der Staat als Rechtsordnung).	10
III. Der „soziologische“ Staatsbegriff	12
IV. Das Staatsvolk	14
A. Die „Staatsangehörigen“ als Normunterworfenen	14
B. Die „Staatsangehörigen“ als Staatsbürger	15
V. Das Staatsgebiet	17
VI. Die Staatsgewalt	19
A. Allgemeines	19
B. Der Staat als wirksame und als „homogene“ Rechtsordnung	20
C. Das staatliche „Gewaltmonopol“.	20
VII. Der Staat als Rechtssubjekt mit Organen	22
VIII. Der dreifache Staatsbegriff nach <i>Merkl</i>	24
IX. Mittelbare oder unmittelbare Verwirklichung der Staatszwecke	29
X. Die „Verrechtlichung“ der Gesellschaft	30

3. Kapitel: Die Souveränität

I. Allgemeines. Die Souveränität im Spiegel der Literatur	32
II. Die Souveränität als Rechtswesensbegriff	33
A. Allgemeines	33
B. Souveränität als Ausdruck der Einheit einer rechtlichen Ordnung	34
C. „Staatsrechtliche“ und „völkerrechtliche“ Souveränität	35
D. Souveränität und Kompetenzhoheit	36
III. Souveränität als Rechtsinhaltsbegriff	37
IV. Zusammenfassung	39
V. Souveränität als Summe von Rechten. Souveränität und Staatsverträge	40

4. Kapitel: Der „Zweck des Staates“ (Legitimationstheorien). „Staatszwecke“

I. Allgemeines	44
II. Rechtszweck und Kulturzweck	45
III. Der Staat als „Selbstzweck“; Staatszweck und Rechtsinhalt	46
IV. Die Aufgaben des Staates	47

Inhaltsverzeichnis

V. Staatsaufgaben und öffentliches Interesse	48
VI. Exkurs: Staat und Gesellschaft	49

5. Kapitel: Völkerrecht und staatliches Recht

I. Allgemeines	53
II. Die Erscheinungsformen des Völkerrechts	53
A. Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts	53
B. Das Völkervertragsrecht	54
C. Einseitige völkerrechtliche Rechtsgeschäfte (Akte)	56
D. Beschlüsse von Staatengemeinschaftsorganen („Supranationales Recht“)	56
III. Die Rechtsnatur des Völkerrechts	57
A. Allgemeines	57
B. Das Völkerrecht als „primitive“ Rechtsordnung	60
C. Das Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht	62
IV. Die Überführung („Umsetzung“) des Völkerrechts in das innerstaatliche Recht	65
A. Allgemeines	65
B. Techniken der „Umsetzung“: Adoption und Transformation ieS.	66
C. Die unmittelbare Anwendbarkeit	67
D. Die rechtliche Bedeutung völkerrechtswidriger Staatsakte	67
V. Der Abschluß von Staatsverträgen	67
A. Der Abschluß	67
B. Die Einschaltung des Parlaments	69
C. Der Rang generell transformierter Staatsverträge im staatlichen Recht.. . . .	69
D. Die Abtretung von Hoheitsrechten	70
VI. Internationale Organisationen. Stufen der Integration	71
A. Internationale Organisationen	71
B. Die Integration	73
C. Die Europäischen Gemeinschaften	74

6. Kapitel: Die Staatsformen

I. Allgemeines. Der Rechtsbegriff der Staatsform	76
II. Autokratie und Demokratie	78
III. Idealtypus und Realität	79
IV. Die Unterscheidung „Monarchie“ und „Republik“. Dreiteilung oder Zwei- teilung der Staatsformen?	80
V. Die Demokratie	81
A. Allgemeines	81
B. Die „Volkssouveränität“	81
C. Die Erscheinungsformen der Demokratie	82
D. Die direkte Demokratie	83
1. Allgemeines	83
2. Die Volksabstimmung	85
3. Das Volksbegehren	88
4. Die Volksbefragung	89
E. Die mittelbare (repräsentative) Demokratie	90
1. Allgemeines	90
2. Die Repräsentations(Legitimations)„kette“	91
3. Das Prinzip der Repräsentation und das freie Mandat	93
F. Demokratie und Mehrheitsprinzip	96
G. Demokratie und Öffentlichkeit	100
VI. Exkurs: Die parlamentarische Monarchie	102

Inhaltsverzeichnis

7. Kapitel: Die Verfassung

I. Allgemeines	105
II. Verfassungsrecht im formellen und im materiellen Sinne	105
III. Verfassung im rechtslogischen und Verfassung im positivrechtlichen Sinne	110
IV. Typische Verfassungsinhalte	111
V. Verfassungsänderung - Verfassungsbruch (Kontinuität - Diskontinuität). „Verfassungswandlung“	112
VI. Die Verfassung als „Spielregel“ oder als materielle „Wertordnung“. „Juristisches“ oder „politisches“ Verfassungsverständnis	115
VII. Exkurs: Die Rechtsüberleitung	118
VIII. Die Staatszielbestimmungen in den einzelnen Verfassungen	119

8. Kapitel: Der Rechtsstaat. Das Legalitätsprinzip

I. Allgemeines	124
II. Polizeistaat - Rechtsstaat	125
III. Die Elemente des Rechtsstaates	125
A. Das Legalitätsprinzip	125
B. Die Gewaltentrennung	126
C. Präzise Ermächtigungen für die Verwaltung im Gesetz	126
D. Die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Vollzugsakte	127
E. Die Grundrechtsbindung des Staates, insbesondere auch des Gesetzgebers	127
IV. Der moderne Rechtsstaat. Zusammenfassung	128
V. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	129
A. Rechtmäßigkeit oder Gesetzmäßigkeit?	129
B. Wert und Funktion des Gesetzes in der modernen Demokratie	130
C. Ausprägungen des Legalitätsprinzips	132
1. Die Reichweite des Legalitätsprinzips	132
2. Modifikationen des Legalitätsprinzips. „Konditionale“ oder „finale“ Normen?	134
D. Exkurs: Die Rechtsnatur der „Pläne“	136

9. Kapitel: Die Gewaltenteilung

I. Die Unterscheidung der Staatsgewalten. Ihre Trennung	138
II. Kritische Würdigung der Gewaltenteilungslehre	140
III. Die Trennung der Gesetzgebung von der Vollziehung	142
IV. Die Trennung der Justiz von der Verwaltung	144
V. Neue Formen der Gewaltenteilung	145
VI. Regierungssysteme. Legislative und Exekutive unter dem Gesichtswinkel von Gewaltentrennung bzw Gewaltenschränkung	148
A. Das parlamentarische Regierungssystem	148
B. Die Ausschuß- oder Konventsregierung	149
C. Die parlamentarische Präsidentschaftsrepublik	151

10. Kapitel: Das Organ. Begriff und Typen

I. Allgemeines	152
II. Einfache und zusammengesetzte Organe	153
III. Die Behörde. - Die Exekutivorgane	156
IV. Äußere und innere Organisation	157
V. Das Verhältnis der Staatsorgane zueinander	158
A. Die „Subordination“	158

Inhaltsverzeichnis

B. Subordination und Verantwortlichkeit	159
C. Subordination und Berufung	159
VI. Die „obersten“ Organe, insbesondere der Vollziehung	160

11. Kapitel: Das Parlament

I. Grundsätze demokratischer Wahlen. Wahlrechtssysteme	162
A. Allgemeines	162
B. Allgemeine Wahlrechtsgrundsätze	163
1. Allgemeines Wahlrecht	163
2. Gleiches Wahlrecht	164
3. Geheimes Wahlrecht	165
4. Direkte Wahl	165
5. Persönliche Wahl	165
6. Einerwahlrecht; Listenwahlrecht *	166
C. Mehrheitswahl- oder Verhältniswahlssystem	167
1. Die Einführung von kleineren Wahlkreisen	170
2. Sperrklauseln (Grundmandat oder Prozentklausel)	170
3. Kombination von Listen- und Persönlichkeitswahl	170
II. Die persönliche Rechtsstellung der Abgeordneten	172
A. Allgemeines	172
B. Die Gewährung freier Zeit für Abgeordnete	172
C. Die Abgeordnetenentschädigung	173
D. Das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten	173
E. Die Inkompatibilität der Abgeordneten (sowie der Regierungsmitglieder)	173
F. Die Immunität	175
1. Die sachliche Immunität	175
2. Die berufliche Immunität	175
3. Die außerberufliche Immunität	176
III. Das Zweikammersystem	177
A. Allgemeines	177
B. Die Zweite Kammer als Ausdruck territorialer Dezentralisation	179
1. Zusammensetzung und Bestellung	179
2. Die Funktionen der Zweiten Kammer	181
a) Allgemeines	181
b) Die Gesetzgebung	181
c) Die Mitwirkung an der Vollziehung	186
d) Die Kontrolle der Vollziehung	187
C. Wirtschafts- und Sozialrat. „Verbändekammer“	187
IV. Die Funktionen des Parlaments	188
A. Allgemeines	188
B. Die Gesetzgebungsfunktion	188
1. Allgemeines	188
2. Die Gesetzesinitiative	189
3. „Teilhabe“ am Gesetzgebungsverfahren	190
a) Die Zweite Kammer	190
b) Das Staatsoberhaupt	190
4. Das Verfassungsgericht	192
5. Die Erlassung „gesetzeskräftiger“ Verordnungen durch Verwaltungsorgane	192
6. Die internationale Verflechtung	193
7. Die Aufgabenverteilung zwischen Plenum und Ausschüssen im Gesetzgebungsverfahren	193
8. Verfahrensvorschriften für Gesetze mit finanziellen Auswirkungen.. . . .	194

Inhaltsverzeichnis

9. Parlament und Regierung im Gesetzgebungsverfahren; Konfliktlösungsmuster.	195
10. Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens.	196
C. Die Funktion der Mitwirkung des Parlaments an der Vollziehung.	196
D. Die Kontrollbefugnisse des Parlaments gegenüber der Regierung.	198
1. Die rechtliche Kontrolle.	198
2. Die finanzielle Kontrolle.	199
3. Die politische Kontrolle.	199
a) Allgemeines.	199
b) Das Interpellationsrecht.	201
c) Das Resolutionsrecht.	202
d) Das Untersuchungsrecht.	202
e) Das Zitationsrecht.	204
f) Das Recht auf Abhaltung parlamentarischer Enqueten (Hearings).	204
E. Das parlamentarische Regierungssystem. Der Vertrauensgrundsatz.	204
1. Personelle Konsequenzen.	205
2. Funktionelle Konsequenzen.	207
V. Das Budget.	208
A. Allgemeines.	208
B. Die Rechtsnatur des Voranschlags.	209
C. Verfassungsrechtliche Regelungen über den Voranschlag.	211
1. Budgetinitiative und Budgetbeschluß.	211
2. Jährlichkeit oder längere Geltungsdauer des Budgets.	212
3. Das Budgetprovisorium.	213
4. Die Befassung der Zweiten Kammer.	214
5. Relative „Bindungswirkung“ des Budgets für Regierung und Parlament.	215
6. Das „Bepackungsverbot“.	217
VI. Organisation und Arbeitsweise des Parlaments.	217
A. Allgemeines. Die Geschäftsordnung.	217
B. Die Legislaturperiode und ihre Gliederung.	218
C. Die Organe des Parlaments.	219
D. Plenum und Ausschüsse.	220
E. Die Beschlußerfordernisse im Parlament. Das Stimmrecht der Abgeordneten.	225
VII. „Hilfsorgane“ des Parlaments.	226
A. Allgemeines.	226
B. Der Rechnungshof.	226
1. Die Berichte des Rechnungshofes an das Parlament.	226
2. Die Aufgaben des Rechnungshofes.	227
3. Die organisatorische Stellung des Rechnungshofes.	228
4. Der Maßstab der Rechnungshofkontrolle.	229
C. Die Volksanwaltschaft.	230

12. Kapitel: Parteien und Verbände

I. Die politischen Parteien.	232
A. Allgemeines.	232
B. Die Wahlpartei.	233
C. Der Klub (Die Fraktion).	234
D. Die politische Partei i.e.S.	235
E. Politische Parteien in der modernen parlamentarischen Demokratie.	238
F. Gegenstände einer rechtlichen Regelung der Parteien.	238
G. Parteienfinanzierung durch den Staat.	239
1. Basisfinanzierung.	239

Inhaltsverzeichnis

2. Klubförderung	240
3. Unterstützung der „politischen Bildung“	240
4. Unterstützung der Parteipresse	240
H. „Streitbare“ oder „neutrale“ Demokratie	240
II. Die Verbände	243
A. Der politikwissenschaftliche Befund	243
B. Der rechtswissenschaftliche Befund	245
1. Rechtsgrundlage. Freiheit der Bildung	245
2. Die rechtlich geregelte Einflußnahme der Verbände auf die Staatswillensbildung	246
a) Verbände und Gesetzgebung	246
b) Verbände und Verwaltung	247
c) Verbände und Gerichtsbarkeit	248
3. Verbände als Selbstverwaltungskörper	248
13. Kapitel: Das Staatsoberhaupt	
I. Allgemeines	250
II. Bestellung und Amtsdauer des Staatsoberhauptes	251
III. Die Vertretung des Staatsoberhauptes	253
IV. Die Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes	253
V. Die Kompetenzen des Staatsoberhauptes	255
A. Allgemeines	255
B. Die Auflösung des Parlaments	255
C. Bestellung und Entlassung der Regierung	257
VI. Selbständiges oder unselbständiges Tätigwerden des Staatsoberhauptes; das Erfordernis von Vorschlag und Gegenzeichnung	258
VII. Exkurs: Der französische Präsident der Republik	260
VIII. Staatspräsident und parlamentarisches Regierungssystem	261
14. Kapitel: Die Regierung	
I. Allgemeines	264
II. Die Regierung und ihre einzelnen Mitglieder. Kollegiales oder monokratisches Prinzip?	264
III. Kollegialregierung mit Ressortsystem	266
IV. Die Funktionen der Regierung	268
V. Regierung und Gesetzgebung	270
15. Kapitel: Die Verwaltung	
I. Allgemeines	272
II. Der Begriff der Verwaltung	272
A. Gegenständliche Versuche der Begriffsbestimmung	272
B. Der formell-organisatorische Versuch der Begriffsbestimmung	274
1. Die Abgrenzung von den gesetzgebenden Organen	274
2. Die Abgrenzung von den richterlichen Organen	274
3. Die Selbstverwaltung. Die Beliehenen	275
C. Die „Regierung“ als vierte Staatsfunktion?	276
D. Verwaltung und Regierung; Parallelen und Unterschiede	278
E. Ist die Verwaltung reiner Gesetzesvollzug?	279
III. Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung	280
A. Allgemeines	280
B. Die „schlichte Hoheitsverwaltung“	282
C. Der Gegenstand der Privatwirtschaftsverwaltung	283
IV. Die Organwalter in der Verwaltung	285
A. „Ehrenbeamte“ und „Berufsbeamte“	285

Inhaltsverzeichnis

B. „Demokratisierung der Verwaltung“	288
C. Die Beiräte in der Verwaltung	290
V. Exkurs: Das Heer im demokratischen Rechtsstaat	292
A. Die Wehrverfassung. Allgemeines	292
B. Das Wehrsystem	293
C. Die verfassungsrechtliche Einbindung des Heeres in den demokratischen Rechtsstaat	294
1. Ziviler Oberbefehl; zivile Verfügungsgewalt	294
2. Verfassungsmäßige und detaillierte Umschreibung der Aufgaben	295
3. Die parlamentarische Kontrolle	296
D. Die Rechte der Soldaten	297

16. Kapitel: Die Gerichtsbarkeit

I. Allgemeines	298
II. Die Aufgaben der Gerichtsbarkeit	298
A. Zivil- und Strafgerichtsbarkeit	298
B. Rechtsschutz des einzelnen gegenüber dem Staat	298
C. „Objektive“ Rechtmäßigkeitskontrolle	299
D. Zusammenfassung	300
III. Die richterliche Unabhängigkeit	301
A. Die persönliche Rechtsstellung der Richter	301
B. Die Bestellung der Berufsrichter	302
C. Die Mitwirkung des Volkes an der Rechtsprechung	304
D. Ordentliche Gerichte - Sondergerichte	305
IV. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	306
A. Allgemeines. Der Begriff	306
B. Organisationsformen	307
C. Die Verwaltungsgerichte iES	308
D. Funktionelle Möglichkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit	310
E. Beschwerde(Klage)typen	311
F. Das Beschwerde(Klage)recht	312
G. Zusammenfassung	312

17. Kapitel: Die Verfassungsgerichtsbarkeit

I. Allgemeines	313
II. Die Aufgaben der Verfassungsgerichte	315
A. Die Normenkontrolle	315
1. Allgemeines	315
2. Die Objekte der Normenkontrolle	316
3. Die Anfechtungslegitimation	317
4. Der Inhalt der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle	319
5. Die Folge der verfassungsgerichtlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit einer generellen Norm	320
B. Die Prüfung von Wahlen	321
C. Die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten	322
D. Staatsrechtliche Anklagen	323
E. Die individuelle Verfassungsbeschwerde	323
III. Die Stellung der Verfassungsrichter	324
A. Die Bestellung	324
B. Unvereinbarkeiten	327

18. Kapitel: Die Grundrechte. (Die Grundpflichten)

I. Allgemeines	328
II. Die Entstehungsgeschichte	329

Inhaltsverzeichnis

III. Die Zielrichtung des Grundrechtsschutzes.	332
IV. Wer ist Grundrechtsträger?	334
V. Liberale, politische und soziale Grundrechte.	334
VI. Gesetzesvorbehalte. Gewährleistungsschranken.	337
VII. Einrichtungsgarantien.	339
VIII. Das Problem der Drittwirkung der Grundrechte.	340
IX. Die richterliche Garantierung der Grundrechte.	342
X. Grundrechtsschutz durch europäische Instanzen. Das Verfahren nach der EMRK.	342
XI. Grundpflichten.	344

19. Kapitel: Der gegliederte Staat.

Die territoriale und die personelle Dezentralisation

I. Allgemeines.	346
II. Die Zielsetzungen der Dezentralisation. *	346
III. Die Phänomene der territorialen Dezentralisation.	348
A. Allgemeines.	348
B. Bundesstaat und „anderweitig“ dezentralisierter Staat.	349
C. Bundesstaat und Staatenbund.	350
IV. Der Bundesstaat.	351
A. Seine Rechtsnatur.	351
1. Allgemeines.	351
2. Die Bundesstaatstheorie <i>Kelsens</i>	352
3. Der Bundesstaat nach <i>Giacometti</i> und <i>Kelsen</i>	356
B. Charakteristische Merkmale des Bundesstaates.	357
1. Die Kompetenzverteilung.	357
a) Verteilung nach Materien und Staatsfunktionen.	357
b) Enumeration und Generalklausel.	358
c) Konkurrierende Kompetenzen.	358
d) „Ungeschriebene“ Kompetenzen.	359
e) Die Klärung strittiger oder zweifelhafter Kompetenzfragen.	359
2. Die Verfassungsautonomie der Glieder.	360
3. Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung im Bund.	361
4. Die Organisation der Verwaltung im Bundesstaat.	362
5. Die Gerichtsbarkeit im Bundesstaat.	364
6. „Doppelfunktionelle“ Organe.	365
7. Instrumente des kooperativen Föderalismus.	367
a) Kooperation in der Gesetzgebung.	367
b) Gliedstaatsverträge.	368
8. Die „außenpolitischen Kompetenzen“ („Möglichkeiten“) der Glieder eines Bundesstaates.	369
9. Die bundesstaatliche Finanzordnung.	371
a) Allgemeines.	371
b) Der Finanzausgleich.	371
c) Die Systeme des Finanzausgleichs.	373
10. Konfliktregeln im Bundesstaat.	374
a) Rechtsstreitigkeiten statt Bundesexekution.	375
b) Die Bundesaufsicht.	376
c) Der Grundsatz der „wechselseitigen Rücksichtnahme“.	376
V. Die Dezentralisation des Staates durch Regionen und Autonome Gemeinschaften, Provinzen und Departements.	377
A. Allgemeines.	377
B. Italien.	377
C. Spanien.	380
D. Frankreich.	383

Inhaltsverzeichnis

VI. Die Dezentralisation des Staates durch die Gemeinden	384
A. Allgemeines.	384
B. Die Selbstverwaltung der Gemeinde und die Demokratie. Gemeinde und Staat	384
C. Gemeinde und Verfassung.	385
1. Allgemeines.	385
2. Die Rechtspersönlichkeit der Gemeinde.	386
3. Die Regelungen über die Gemeinde in den einzelnen Verfassungs- ordnungen.	387
4. Die Organe der Gemeinde.	388
5. Die Aufsicht über die Gemeinden.	389
6. Die Funktionen der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich	391
7. Die Kooperation zwischen Gemeinden. Der Gemeindeverband	392
VII. Die Selbstverwaltung.	392
A. Allgemeines.	392
B. Die Begriffselemente der Selbstverwaltung*	393
1. Die Einrichtung als juristische Person öffentlichen Rechts.	393
2. Obligatorische Mitgliedschaft	393
3. Demokratische Bestellung der Organe.	394
4. Befehls- und Zwangsgewalt	394
5. Relative Unabhängigkeit bei der Besorgung von „eigenen“ Angele- genheiten.	394
6. Finanzielle Selbständigkeit.	394
C. Die Arten der Selbstverwaltung.	395
 20. Kapitel: Staatsnotstand und Notstandsrecht	
I. Geschriebenes oder ungeschriebenes Notstandsrecht?	397
II. Der Begriff des Staatsnotstandes.	399
A. „Notstand“.	399
B. „Staat“.	400
C. Der „polizeiliche Notstand“.	402
D. Der „soziale Notstand“.	403
III. Das Notstandsrecht.	403
A. Allgemeines.	403
B. Das notstandsrechtliche Instrumentarium.	405
1. Die Verfassungsgesetzgebung	405
2. Die Gesetzgebung	406
3. Die Verwaltung. Die Erlassung von Verordnungen und Bescheiden	408
4. Die Rechtsprechung.	409
5. Außerordentliche organisatorische Regelungen	410
C. Abstufungen der Notstandsfälle.	410
D. Beginn und Ende des Staatsnotstandes.	411
E. Die Kontrolle notstandsrechtlicher Maßnahmen.	413
Stichwortverzeichnis.	415