

FELIX ERMACORA

**GRUNDRISS  
EINER ALLGEMEINEN  
STAATSLEHRE**



**DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN**

FELIX ERMACORA

**Grundriß einer Allgemeinen Staatslehre**



# Grundriß einer Allgemeinen Staatslehre

Systemausgleich in der westlichen Industriegesellschaft

Von

Felix Ermacora



DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1979 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 04372 3

*Walter Antonioli*  
*in Freundschaft zugeeignet*



## Vorwort

In meiner *Allgemeinen Staatslehre* (Duncker & Humblot, Berlin 1970) hatte ich versucht, den bis zum Ende der 60er Jahre mehr oder minder gesicherten Bestand der Ideengeschichte von Staat und Recht sowie der staatlichen Institutionen in ein nach wissenschaftlichen Kriterien geordnetes System zu bringen. Es weist über die Struktur des westlichen Staates hinaus. Zugleich bindet es den Staat in die Staatengemeinschaft ein. Ich hatte im Nachwort zu dieser Allgemeinen Staatslehre darauf hingewiesen, daß es nun erforderlich wäre, die pragmatische Seite des Staates, soweit man sie in ihrer Verfassungswirklichkeit erfassen kann, auszuloten, um so den Staat als das System zu begreifen, das aus dem Dasein des Menschen und aus der menschlichen Natur abzuleiten ist. Ein System, das einer konstanten Bewegung unterworfen ist.

Die Allgemeine Staatslehre hat unterschiedliche Aufnahme gefunden. Ich habe an dieser Stelle, also öffentlich, allen Kritikern zu danken, die sich die Mühe gemacht haben, den wesentlichen Elementen meines Buches Beachtung zu schenken. Methodisches Anliegen und Anlage dieses Buches haben dabei aber die geringste Beachtung gefunden. Ich habe dieses methodische Anliegen als „normative Dialektik“ bezeichnet und damit die Zuordnung gesellschaftspolitischer Geschehnisse auf das Recht und die Beeinflussung gesellschaftspolitischer Zustände durch das Recht in methodischer Verknüpfung zu erfassen versucht. Die Methode im Sinne Hegels gewährleistet, die Dynamik nachzuzeichnen, die der Materie „Staat“ innewohnt. Diese Methode, auf Gesellschaft und Staat angewandt, muß nicht gesetzmäßig zu einer Staatslehre im Sinne des Marxismus-Leninismus führen. Die Hauptpunkte der Kritik bezogen sich auf die Überbewertung des juristisch-normativen Ansatzes (hier vor allem *U. Scheuner*, Zwei Darstellungen der Allgemeinen Staatslehre, in: *Der Staat* 13 (1974) 527 ff.) und auf die Vernachlässigung moderner Entwicklungen der Gesellschaft, die sie zur Industriegesellschaft hin bewegen (dazu *Forsthoff*, in: *Die Verwaltung* 3 (1971). *L. Adamovich* setzt sich in seinem Beitrag „Die Dialektik von Wert und Gesetz“, in: *Mokre - Weinberger* (Hrsg.), *Rechtsphilosophie und Gesetzgebung*, 1 ff., mit meiner dialektischen Methode auseinander.

Was die kritisierte Überbewertung des Rechtes als Element des Staates angeht, so darf dennoch nicht übersehen werden, daß das Recht und seine besondere Beachtung im System einer Darstellung, die sich

mit dem Staat beschäftigt, noch immer das Element für die Abgrenzung zu den Systemen der politologisch orientierten Systemtheorie bildet. Gerade die Hervorhebung des Rechtes, das durch Inhalt und Form eine bedeutende Eigengesetzlichkeit zu entwickeln imstande ist, hilft jene Distanz herzustellen, die die Wissenschaft vom Staat benötigt, um nicht in einer politischen Handlungslehre aufzugehen, wie sie Politologen — oft recht orientierungslos — als das pseudowissenschaftliche Ziel ihrer systemkritischen Untersuchungen anbieten.

In dem nun vorgelegten Grundriß einer neuen Allgemeinen Staatslehre, die ich als *kritische* Allgemeine Staatslehre gewertet wissen will, versucht der Verfasser aus der Kritik und dem Fortschritt der Wissenschaften, die sie seit 1969 gemacht haben, zu lernen. Er versucht die Verfassungswirklichkeit des modernen westlichen Gesellschaftssystems — in grober Orientierung an wichtigsten politischen Systemen — zu erfassen und in ein System zu bringen. So wird auch das Recht in das ihm in der politischen Praxis heute zugewiesene Spannungsverhältnis von Theorie und Praxis gestellt. Aber dennoch hat der Verfasser versucht, im Recht und Rechtsbewußtsein den Wert zu erkennen, der ihnen bei zunehmendem Verfall hergebrachter auf Verfassungen gegründeter Institutionen zukommen müßte. Die Beachtung herrschender Verfassungswirklichkeit muß zur Erkenntnis führen, daß der *Gegensatz von Staat und Gesellschaft* zwar nicht in allen öffentlichen Bereichen, aber in wesentlichen, vor allem in jenen, die man dem Staat als Dienstleistungsgesellschaft zurechnet, immer mehr eingeebnet wird. Diese Ein ebnung muß die Bedeutung der auf diesem Gegensatz basierenden staatlichen Institutionen entscheidend verändern und wandeln. Diesem Prozeß, der jedermann — am Öffentlichen teilnehmend — angeht, versucht der Verfasser nachzugehen: die klassischen, aus dem Staat des 18. und 19. Jahrhunderts noch immer herrührenden, die Herrschaft seinerzeit tragenden Einrichtungen, Begriffe und Vorstellungen sind nominell wohl bestehen geblieben, doch ihr Gewicht und ihre Bedeutung haben sich im Wandel menschlichen Bewußtseins verschoben. Sie können nur mehr an der Kraft neuer um Gewaltausübung ringender Kräfte gemessen und so verstanden werden.

Daher kann eine moderne kritische Staatslehre den Staat bzw. das, was von ihm als klassische Erscheinung verblieben ist, nicht mehr für sich allein begreifen. Eine moderne Staatslehre muß „kritisch“ sein. Dies macht sie aber zu einer Systemtheorie. Die kritische Staatslehre muß trachten, das System als ganzes zu begreifen. Sie stellt einen besonderen *inhaltlichen Bezug als Legitimationskriterium* für Staat und Gesellschaft in den Mittelpunkt: das System der weltweit kodifizierten Menschenrechte und Grundfreiheiten. Diese Menschenrechte und Grundfreiheiten — in ihrer abstrakten Form in den UN Menschen-

rechtspakten niedergelegt — sind heute Staatszweck, den es zu realisieren gilt. Sie sind inhaltliche Grundnorm des Systems. Das hält auch juristisch-dogmatischen Ansprüchen stand. Damit will diese kritische Staatslehre über eine Ideen-, Institutionen- und Handlungslehre hinaus, eine Lehre von Inhalt und Maß staatlichen und gesellschaftlichen Handelns bieten, die in den Menschenrechten mitbegründet liegen.

Dabei war abermals der Versuch zu unternehmen, die Dynamik gegenwärtiger Entwicklung westlicher Gesellschaftssysteme, die zur Veränderung drängt, mit Sprache und Darstellungsweise zu erfassen. Eine fatale, geradezu tragische Dynamik: Systemgegensätze und Systemüberschneidungen. Tendenzen, die Unruhe des modernen Staates auszunützen, um zur Systemveränderung zu gelangen. Der Systemveränderung stellt der Verfasser, der sich zur Notwendigkeit der *Erhaltung der Grundwerte* pluralistischer Gesellschaftsordnung auf der Basis ausgewogener Grundfreiheiten und Menschenrechte bekennt, den Versuch eines Systemausgleichs entgegen. Er meint, daß noch nicht alle Möglichkeiten erschöpft sind, die Grundwerte, durchaus den Gegebenheiten der Gegenwart angepaßt, zu bewahren.

Der Verfasser will den Studierenden und den Standort Suchenden ansprechen. In erster Linie ist mit der Schrift ein Lehr- und Studienbuch bezweckt. Warum sollte der Versuch nicht unternommen werden, den Studierenden mit der Wirklichkeit des westlichen Gesellschaftssystems vertraut zu machen und die Schablonen zu sprengen, ohne „die Kraft der Institutionen, die Qualität der Herrscher und die Tugend der Bürger“ aus den Augen zu verlieren? Auf die Vielfalt der Lehrmeinungen wird verwiesen, ohne auf den eigenen Standpunkt zu verzichten. Literatúrauswahl und Anmerkungsapparat sind bewußt in Grenzen gehalten. Interessierten Lesern sollen weiterführende Anmerkungen geboten werden; Gedanken, die der Verfasser nicht aus eigenem schöpfte, waren zu belegen. Daß sich der Verfasser immer wieder auf seine umfassende enzyklopädisch angelegte *Allgemeine Staatslehre* bezog, kann ihm nicht negativ zugerechnet werden, enthält dieses Buch doch eine Ordnung des bis 1969 angefallenen Wissenschafts- und Faktenmaterials. Die Rasanz wissenschaftlicher Produktion macht es immer schwieriger, die Masse des Eindrucksvollen und auch weniger Eindrucksvollen, die unter Berufung auf Wissenschaftlichkeit die Bibliotheken bersten läßt, zu verarbeiten. Daher vertraut er auch auf die Systeme der Allgemeinen Staatslehre eines *Herzog*, *Kriele* und *Zippe-lius*, um das politische System der Gegenwart vom Staatstheoretischen her zu erfassen.

Der Verfasser hat für die technische Hilfeleistung bei der Endredaktion des Buches den Assistenten am Wiener Institut für Staats- und

Verwaltungsrecht, den Herren *G. Springer* und *Ch. Kopetzki*, zu danken. Letztem habe ich darüber hinaus auch für die fachliche und philosophische Kritik zu danken, die dem Buch manche Unebenheit nahm. Meiner Mitarbeiterin, Frau *Rita Cargnelli*, habe ich für das unermüdliche Bemühen um die Reinschrift der Arbeit zu danken.

Wien, im Juni 1978

Felix Ermacora

---

*Redaktionelle Bemerkung:* Die Zahlen in den Klammersausdrücken sind dann, wenn sie kursiv gedruckt sind, Paragraphenverweise in diesem Buch, wenn sie nicht kursiv gedruckt sind, Seitenverweise, die sich auf *Ermacora*, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1970, beziehen.

# Inhaltsverzeichnis

## Erster Teil

### Grundlegung zum Verständnis für das Dasein des modernen Staates: Über die Legitimation des Staates

|  |    |
|--|----|
| <i>Erster Abschnitt: Einführung in die Wissenschaft von der Allgemeinen Staatslehre</i> .....  | 19 |
| I. Kapitel: Politikwissenschaft versus Allgemeine Staatslehre? (1. - 3.) .....   | 19 |
| II. Kapitel: Allgemeine Einführung in die denkerischen Vorstellungen von Staat, Gesellschaft und System (4. - 11.) .....                             | 23 |
| III. Kapitel: Über das Staats-, Rechts- und Gesellschaftssystem Hegels als Grundlage für die politischen Ideenkreise der Gegenwart (12. - 18.) ..... | 26 |
| IV. Kapitel: Theoretisches und praktisches Anliegen der Staatsdenker (19.) .....   | 29 |
| <br><i>Zweiter Abschnitt: Quantität des Denkens über Staat, Gesellschaft und System: Die Politischen Ideenkreise</i> .....                           | 30 |
| A. Allgemeines .....   | 30 |
| I. Kapitel: Ideenkreise, die sich mit Staat, Gesellschaft und System befassen — Übersicht (20. - 22.) .....  | 30 |
| B. Die Ideenkreise .....   | 33 |
| II. Kapitel: Der politische Ideenkreis des Liberalismus (23. - 31.) ..   | 33 |
| III. Kapitel: Der politische Ideenkreis des Kommunismus (32. - 39.)  | 40 |
| IV. Kapitel: Der politische Ideenkreis des Sozialismus (40. - 45.) ...   | 46 |
| V. Kapitel: Der politische Ideenkreis des progressiven Konservatismus (46. - 50.) .....  | 51 |
| VI. Kapitel: Der politische Ideenkreis des Nationalsozialismus und Faschismus (51. - 53.) .....  | 54 |
| VII. Kapitel: Über die systembildende Kraft politischer Ideenkreise (54. - 60.) .....  | 56 |
| VIII. Kapitel: Über die Rechtfertigung (Legitimation) politischer Systeme (61. - 64.) .....  | 63 |

**Grundzüge des politischen Systems der Staaten  
der westlichen Gesellschaftsordnung**

|   |     |
|---|-----|
| Übersicht (65. - 66.) .....   | 68  |
| <br><i>Erster Abschnitt: Westliche Gesellschaft und Staat im Sog des Bedürfnis- und Kräftepluralismus</i> .....   |     |
| I. Kapitel: Gesellschaft und Staat im Wandel (67. - 75.) .....  | 69  |
| II. Kapitel: Über den Wandel der Bedürfnissysteme in der westlichen Gesellschaft (76. - 78.) .....  | 77  |
| III. Kapitel: Kräfte im westlichen Gesellschaftssystem (79. - 80.) ..   | 79  |
| A. Politische Parteien (81. - 86.) .....  | 82  |
| B. Verbände (87.) .....   | 84  |
| C. Föderalistische Kräfte (88. - 89.) .....   | 86  |
| IV. Kapitel: Einführung in die Verfassungsdoktrin westlicher Gesellschaften (90. - 95., 95.1. - 95.6.) .....  | 87  |
| V. Kapitel: Strukturelemente der Verfassungen: die Staatsgewalt und ihre Formen (96. - 100., 100.1., - 100.3., 101.) .....                                | 98  |
| <br><i>Zweiter Abschnitt: Die Institutionen im westlichen Regierungssystem (Institutionenlehre)</i> .....   |     |
| Einführung: Der Wandel der Verfassungs- und Entscheidungsorgane (102. - 107.) .....   | 105 |
| <br><i>Erster Unterabschnitt: Entscheidungsstellen im westlichen Regierungssystem</i> .....   |     |
| I. Kapitel: Regierung im funktionellen Sinne: Regierung, Parlament, Staatsoberhaupt, Verfassungsgerichtsbarkeit (108. - 111., 111.1. - 111.2, 112.) ..... | 108 |
| II. Kapitel: Bürokratische und technokratische Entscheidungsstellen, staatliches Management (113.1 - 113.2., 114. - 115.) .....                           | 118 |
| III. Kapitel: Subsysteme der Sozialpartnerschaft als Entscheidungsstellen (116. - 118.) .....   | 123 |
| <br><i>Zweiter Unterabschnitt: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungseinheiten in der westlichen Gesellschaft</i> .....                                |     |
| I. Kapitel: Allgemeines; Strukturen auf Regierungsebene (119. - 125.) .....   | 127 |
| II. Kapitel: Föderalistische Entscheidungsstrukturen (126. - 128.) ..   | 133 |

|   |         |
|---|---------|
| <i>Dritter Unterabschnitt: Entscheidungsprozesse in der westlichen Gesellschaft</i> .....   | 135     |
| I. Kapitel: Strukturfragen (129. - 134.) .....  | 135     |
| II. Kapitel: Entscheidungsprozeß in der Phase der Planung (135. - 140.) .....   | 140     |
| III. Kapitel: Entscheidungsprozeß auf der Ebene der Regierung und im Parlament (141. - 145.) .....  | 143     |
| IV. Kapitel: Entscheidungsprozeß in Gerichtsbarkeit und Verwaltung (146. - 148.) .....  | 149     |
| V. Kapitel: Die Beeinflussung der Entscheidungsprozesse durch außerhalb der Entscheidungsstellen stehende Kräfte (149. - 154.)                | 152     |
| <br><i>Vierter Unterabschnitt: Entscheidungsformen in der westlichen Gesellschaftsordnung</i> .....   | <br>158 |
| I. Kapitel: Rechtliches Defizit und normative Dialektik (155. - 159.)   | 158     |
| II. Kapitel: Das Gesetz als Entscheidungsform (160. - 163.) .....   | 162     |
| III. Kapitel: Die Verordnung als Entscheidungsform (164. - 167.) ..   | 165     |
| IV. Kapitel: Urteil, Verwaltungsakt, Regierungsakt, Verträge (168. - 171.) .....  | 168     |
| <br><i>Dritter Abschnitt: Der Gegenstand des Regierens im westlichen Gesellschaftssystem, über seine Regierbarkeit (Handlungslehre)</i> ..... | <br>170 |
| <br>Einführung: Der unruhige Staat (172. - 178.) .....  | <br>170 |
| <br><i>Erster Unterabschnitt: Über die Systemgegensätze und Systemüberschneidungen in der westlichen Gesellschaft</i> .....                   | <br>175 |
| I. Kapitel: Herrscher und Beherrschte (179. - 183.) .....   | 175     |
| II. Kapitel: Der Gegensatz von wirklicher, ganzer und politischer Freiheit (184. - 192.) .....  | 181     |
| III. Kapitel: Der Gegensatz von politischer Gleichheit sowie natürlicher und tatsächlicher Ungleichheit (193. - 196.) .....                   | 193     |
| <br><i>Zweiter Unterabschnitt: Über die Systemveränderungen und den Notstand</i> .....  | <br>198 |
| I. Kapitel: Über die Regierbarkeit der offenen pluralistischen Gesellschaft (197. - 199.) .....   | 198     |
| II. Kapitel: Systemveränderungen (Systemänderungen, Systemüberwindungen) (200. - 202.) .....  | 205     |
| III. Kapitel: Präventive und repressive Mittel gegen Systemveränderungen (203. - 204., 204.1. - 204.4., 205. - 207.) .....                    | 208     |

|  |     |
|--|-----|
| <i>Dritter Unterabschnitt: Über den Systemausgleich in westlichen Gesellschaften</i> ..... | 219 |
| I. Kapitel: Systemausgleich als Mittel für Widerspruchslösungen (208. - 212.) .....        | 219 |
| II. Kapitel: Systemausgleich und Eigentum (213. - 219.) .....                              | 223 |
| III. Kapitel: Systemausgleich und Freiheit (220. - 224.) .....                             | 233 |
| IV. Kapitel: Systemausgleich und Leben (225. - 228.) .....                                 | 238 |
| V. Kapitel: Instrumentaler Systemausgleich .....   | 242 |
| A. Suche nach dem Allgemeinwillen (229. - 231.) .....                                      | 242 |
| B. Kooperativer Regierungsstil: Kontrolle von innen (232.) ....                            | 247 |
| C. Kontrolle von außen (Fremdkontrolle) (233. - 239.) .....                                | 248 |
| D. Systemausgleich durch positives Recht (240. - 244.) .....                               | 255 |
| E. Rechtsbewußtsein durch Einflüsse der Massenmedien (245.) ..                             | 260 |

### Dritter Teil

#### **Das westliche Gesellschaftssystem in der Form des Völkerrechtssubjektes Staat**

|   |     |
|---|-----|
| I. Kapitel: Staatsbegriff und Staatselemente, Anerkennung von Staaten und Regierungen (246. - 250.) ..... | 261 |
| II. Kapitel: Staatsgebiet und Gebietshoheit (251. - 253.) .....   | 266 |
| III. Kapitel: Staatsvolk und Personalhoheit (254. - 256.) .....   | 271 |
| IV. Kapitel: Staatsgewalt, Sachhoheit, Souveränität und Selbstbestimmung (257. - 261.) .....              | 274 |

# Abkürzungsverzeichnis

## I. Wörter, Ausdrücke und Zeitschriftentitel

|            |  |
|------------|--|
| ABGB       | = Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, 1811  |
| Abs.       | = Absatz   |
| ADV        | = Automatisierte Datenverarbeitung   |
| All E R    | = All English Reports  |
| Anm.       | = Anmerkung  |
| AöR        | = Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen, Mohr - Siebeck   |
| Art.       | = Artikel als legistische Bezeichnung oder als Studie  |
| AStL       | = Allgemeine Staatslehre   |
| BArbGE     | = Sammlung der Entscheidungen des deutschen Bundesarbeitsgerichts  |
| Bd.        | = Band   |
| BGH        | = (deutscher) Bundesgerichtshof  |
| Blg.       | = Beilage(n)   |
| BlgKonstNV | = Beilage(n) zu den StenProt. der konstituierenden Nationalversammlung   |
| BRD.       | = Bundesrepublik Deutschland   |
| BVerfG     | = (deutsches) Bundesverfassungsgericht   |
| BVerfGE    | = Sammlung der Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichtes   |
| BVerwGE    | = Sammlung der Entscheidungen des deutschen Bundesverwaltungsgerichtes   |
| BV.        | = (schweizerische) Bundesverfassung 1878   |
| BVG.       | = Bundesverfassungsgesetz — österreichische legistische Bezeichnung  |
| B.-VG.     | = österreichische Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 i.d.F. von 1929, BGBl. Nr. 1/1930   |
| CCPR       | = International Covenant on Civil and Political Rights = Weltpakt für zivile und politische Rechte vom 16. Dezember 1966                             |
| CESCR      | = International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights = Weltpakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 |
| Ch.        | = chapter, chapitre  |
| CN.        | = in Verbindung mit Dokumenten der Vereinten Nationen die Bezeichnung einer UN-Kommission  |
| CSSR       | = Tschechoslowakei   |
| dt.        | = deutsch(-e, -er, -es)  |
| dBGBI.     | = (deutsches) Bundesgesetzblatt  |
| Decl.      | = Deklaration (englisch oder französisch)  |
| dGG        | = (deutsches) Grundgesetz  |
| d. h.      | = das heißt  |

|                      |   |
|----------------------|---|
| d. i.                | = das ist   |
| Diss.                | = Dissertation  |
| Doc.                 | = Dokument (englisch oder französisch)  |
| DÖV                  | = Die öffentliche Verwaltung  |
| dRGBL.               | = (deutsches) Reichsgesetzblatt   |
| dt.                  | = deutsche Übersetzung  |
| DVBl.                | = Deutsches Verwaltungsblatt  |
| E                    | = in Verbindung mit Dokumenten der Vereinten Nationen, Bezeichnung für Dokumente des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen |
| EG                   | = Europäische Gemeinschaft  |
| EGMR                 | = Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte   |
| EKomm.               | = Europäische Kommission für Menschenrechte   |
| EFTA                 | = European Free Trade Association   |
| ER                   | = Europarat   |
| ESC                  | = European Social Charter (Europäische Sozialcharta), öBGBL. 460/1969   |
| EuGRZ                | = Europäische Grundrechtszeitung  |
| Ex                   | = Exkurs, bezogen auf die Exkurse aus <i>Ermacora</i> , Allgemeine Staatslehre, 1970  |
| f.                   | = die folgende Seite, der folgende Paragraph usw.   |
| ff.                  | = die folgenden Seiten, die folgenden Paragraphen usw. (nicht mehr als drei)  |
| FA                   | = Fernausgabe (der Neuen Zürcher Zeitung)   |
| FAO                  | = Food and Agriculture Organization of the United Nations   |
| FAZ                  | = Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, Frankfurt am Main   |
| FN                   | = Fußnote   |
| FRG                  | = Federal Republic of Germany   |
| FS                   | = Festschrift   |
| GA                   | = Generalversammlung der Vereinten Nationen   |
| GATT                 | = General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen), öBGBL. 254/1951                                       |
| GBl.                 | = Gesetzblatt   |
| GMBL.                | = Gemeinsames Ministerialblatt  |
| GV                   | = Generalversammlung  |
| H.                   | = Heft  |
| Hrsg. (hrsg.)        | = Herausgeber, herausgegeben  |
| ICAO                 | = International Civil Aviation Organization   |
| i.d.g.F. oder i.d.F. | = in der geltenden Fassung oder in der Fassung  |
| IISS                 | = International Institute for Strategic Studies   |
| ILC                  | = International Law Commission  |
| ILO                  | = International Labour Organization   |
| IMCO                 | = Inter-Governmental Maritime Consultative Organization   |
| IMF                  | = International Monetary Fund   |
| it.                  | = italienisch(-e, -er, -es)   |
| ITU                  | = International Telecommunication Union   |
| Jbf.                 | = Jahrbuch für ...  |

|           |   |
|-----------|---|
| JBl.      | = Juristische Blätter, Springer — Wien                                      |
| JbÖR.     | = Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen — Mohr-Siebeck   |
| Jg.       | = Jahrgang  |
| Jh.       | = Jahrhundert   |
| Kap.      | = Kapitel   |
| KP(d)     | = Kommunistische Partei (der)   |
| Komintern | = Kommunistische Internationale   |
| LA.       | = Literaturlauswahl (bezogen auf das vorliegende Buch)                      |
| MEW       | = Marx - Engels, Werke, 1957 ff., Dietz-Verlag, Berlin                      |
| MRK       | = Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten |
| NATO      | = North Atlantic Treaty Organization  |
| NF.       | = Neue Folge  |
| NGO       | = Non Governmental Organization   |
| NJW       | = Neue Juristische Wochenschrift, München — Beck                            |
| Nr.       | = Nummer  |
| NZZ       | = Neue Zürcher Zeitung, Zürich  |
| Ö         | = Österreich  |
| OAS       | = Organization of American States   |
| öBGBI.    | = (österreichisches) Bundesgesetzblatt                                      |
| OEEC      | = Organization for European Economic Cooperation                            |
| OECD      | = Organization for Economic Cooperation and Development                     |
| OGH.      | = Oberster Gerichtshof  |
| ÖJZ.      | = Österreichische Juristenzeitung, Manz-Verlag Wien                         |
| ORF       | = Österreichischer Rundfunk   |
| (ö)VfGH.  | = Österreichischer Verfassungsgerichtshof                                   |
| (ö)VwGH.  | = Österreichischer Verwaltungsgerichtshof                                   |
| ÖZPW      | = Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft                       |
| PLO       | = Palestine Liberation Organization   |
| Res.      | = Resolution  |
| RGBI.     | = (österreichisches) Reichsgesetzblatt                                      |
| RN        | = Randnote  |
| S.        | = Seite   |
| s.        | = siehe   |
| SBGE      | = Sammlung der Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichtes           |
| SR.       | = Summary Record, Dokumentenbezeichnung der Vereinten Nationen              |
| StenProt. | = Stenographisches Protokoll  |
| StGB      | = Strafgesetzbuch   |
| StGBI.    | = (österreichisches) Staatsgesetzblatt 1918/1920 und 1945                   |
| SWA       | = Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft                               |
| SWAPO     | = South West African People's Organization                                  |
| u. a.     | = und andere und unter anderem  |
| u. ä.     | = und ähnliche(s)   |
| UdSSR     | = Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken                                |
| Univ.     | = Universität   |

|           |  |
|-----------|--|
| UNESCO    | = United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization   |
| UNIDO     | = United Nations Industrial Development Organization   |
| UNO       | = United Nations Organization  |
| UPU       | = Union postale universelle  |
| US-BG     | = Bundesgericht der USA  |
| v.        | = von, vom   |
| VA        | = Verwaltungsarchiv, Heymanns, Berlin  |
| v. a.     | = vor allem  |
| VfGH      | = Verfassungsgerichtshof   |
| VfGHSlg.  | = Verfassungsgerichtshofsammlung   |
| vgl.      | = vergleiche   |
| vol.      | = volume   |
| VVDStRL   | = Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer  |
| WHO       | = World Health Organization  |
| WMO       | = World Meteorological Organization  |
| WRV       | = Weimarer Reichsverfassung vom 19. August 1919  |
| Z.        | = Ziffer   |
| ZANU      | = Zimbabwe African National Union  |
| ZAPU      | = Zimbabwe African People's Union  |
| z. B.     | = zum Beispiel   |
| ZfgesStWi | = Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, Tübingen, Siebeck-Mohr  |
| ZfaöRVR   | = Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Kohlhammer, Stuttgart  |
| ZfPol     | = Zeitschrift für Politik, Heymanns, Köln, Berlin  |
| ZöR       | = Zeitschrift für öffentliches Recht, Wien, Springer, aber 1945 Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (auch von 1914 bis 1918 als Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht) |
| ZSchr.    | = Zeitschrift  |
| ZProtMRK  | = Zusatzprotokoll zur europäischen Menschenrechtskonvention  |
| ZSR       | = Zeitschrift für schweizerisches Recht, Basel   |

## II. Schriften

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Ermacora, Staatslehre          | = <i>F. Ermacora</i> , Allgemeine Staatslehre, 1970  |
| Herzog, Staatslehre            | = <i>Herzog</i> , Allgemeine Staatslehre, I - II, 1971   |
| G. Jellinek, Staatslehre       | = <i>G. Jellinek</i> , Allgemeine Staatslehre 1913 (Neudruck 1960)                                     |
| Kelsen, Staatslehre            | = <i>H. Kelsen</i> , Allgemeine Staatslehre 1925 (Neudruck 1965)                                       |
| Kriele, Staatslehre            | = <i>M. Kriele</i> , Einführung in die Staatslehre, 1975   |
| H. Krüger, Staatslehre         | = <i>H. Krüger</i> , Allgemeine Staatslehre <sup>2</sup> , 1966  |
| Zippelius, Staatslehre         | = <i>Zippelius</i> , Allgemeine Staatslehre <sup>6</sup> , 1978  |
| Aus Politik und Zeitgeschichte | = Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn |

## ERSTER TEIL

# Grundlegung zum Verständnis für das Dasein des modernen Staates: Über die Legitimation des Staates

### Erster Abschnitt

## Einführung in die Wissenschaft von der Allgemeinen Staatslehre

### I. Kapitel

## Politikwissenschaft versus Allgemeine Staatslehre ?

*Inhalt:* Staatenwelt — System — Unterschiede zwischen Staatslehre und Politikwissenschaft.

*Literaturauswahl:* D. Ehrhardt, Der Begriff des Mikrostaats im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung, 1970; Ermacora, Staatslehre, §§ 1 ff.; Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft<sup>2</sup>, 1971; Habermas-Luhmann, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, 1971; Herzog, Staatslehre, 33 ff.; G. Jellinek, Staatslehre, 3 ff.; Kelsen, Staatslehre, 6 ff.; Kelsen, Reine Rechtslehre<sup>1</sup>, 1934; Kress-Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, 1969; Kriele, Staatslehre, § 1; Lehbruch, Einführung in die Politikwissenschaft<sup>4</sup>, 1971; Narr, Theoriebegriffe und Systemtheorie I<sup>3</sup>, 1972; K. K. Naßmacher, Politikwissenschaft I<sup>2</sup>, 1973; Zippelius, Staatslehre, §§ 1 ff.

1. Die Existenz von Staaten wird durch die Staatenwelt real. Der Staat ist eine empirische Größe. Als solche weist er Raum, Bevölkerung und souveräne Herrschaftsgewalt auf, die von Menschen ausgeübt wird. Die souveräne Herrschaftsgewalt ist in der Regel, in dieser oder jener Form, nach juristischen Grundsätzen verfaßt. Zur Orientierung über das Bild, das die Staatenwelt heute (1978) bietet, kann auf die einschlägigen Publikationen verwiesen werden<sup>1</sup>. Staaten, deren Größe und

---

<sup>1</sup> Zur Orientierung über die Staatenwelt und die die Staaten betreffenden Daten, The Statesman's Year-book<sup>14</sup>, 1977, hrsg. seit 1864, nach wie vor aufschlußreich. Zur Orientierung über die Einzelheiten der jeweiligen Regierungssysteme dienen die Darstellungen bei A. J. Peaslee, Constitutions of Nations<sup>2</sup>, 4 Bde., ab 1965, und Blaustein-Flanz, Constitutions of the World, 15 Bde., ab 1971.

Macht unterschiedlich sind, reichen vom Mikrostaat (z. B. Liechtenstein) zum Makrostaat (z. B. China).

2. Die Bezeichnung dieser Einheiten der Staatenwelt als „Staaten“ ist neuzeitlichen Ursprungs (*Forsthoff*). In seiner Beziehung zur Staatenwelt ist der *Staat* die primäre Einheit internationaler Beziehungen. In seiner Beziehung nach innen ist der Staat der wesentlichste Teil der *organisierten Gesellschaft*. Mit welchen Eigenschaften diese Gesellschaft bezeichnet wird — „bürgerliche Gesellschaft“, „Industriegesellschaft“, „kapitalistische Gesellschaft“ —, oder ob die Gesellschaft als „Gemeinschaft“ angesehen wird, ist entweder eine terminologische oder eine ideologische Frage.

Die moderne Politikwissenschaft verwendet für den Staat nach innen den Ausdruck „System“ (*Habermas, Luhmann, Schelsky, K. Loewensteins* „politisches System“).

Der Ausdruck *System* ist die Bezeichnung für das Komplex der von den seinerzeitigen Staats- und Gesellschaftsvorstellungen erfaßten Objekte. Der in der gegenwärtigen Politikwissenschaft wiederum eingeführte Ausdruck „System“<sup>2</sup>, der dem Begriff des Staates den Rang abzulaufen beginnt, umfaßt das vom Staat in seinen völkerrechtlich gezogenen Grenzen Abgedeckte: das Regierungssystem, das Wirtschaftssystem, das Sozialsystem, das Kultursystem und das Rechtssystem. Diese Systeme sind Teile eines politischen Systems, des Systems als solchem. Daher würde es in einem als Allgemeine Staatslehre bezeichneten Studienbuch erforderlich sein, alle den Teilsystemen gemeinsamen Strukturelemente — Denker, Denksysteme, Kräfte, Recht und Verfassung, Entscheidungsvorgänge und -inhalte, Ökonomie — herauszuheben und zu behandeln. Es soll nicht übersehen werden, daß die Teilsysteme des politischen Systems als ganzem auch ihre Eigenbewegungen und Eigengesetzlichkeiten haben. Das macht die eben genannten Teilsysteme — vor allem in einer pluralistischen Gesellschaftsordnung — auch zu selbständigen Größen. Sie wirken aber aufeinander ein. Alle Teilsysteme in ihrer Selbständigkeit können hier schon mangels wissenschaftlicher Kompetenz nicht abgehandelt werden. Sie sind aber insoweit in Rechnung zu stellen, als die Teilsysteme mit ihren Elementen im Gesamtsystem verbunden sind und von ihm letztlich abhängen. Denn das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile.

Eine moderne Staatslehre kann daher nur als integrative Theorie, Recht und Gesellschaft umfassend, verstanden werden. Den Staat mit dem Recht identifizieren (*Kelsen*)<sup>3</sup>, heißt, das Ganze des Staates nicht

<sup>2</sup> Die Bezeichnung „System“ findet sich schon in Hegels Rechtsphilosophie §§ 182 —.

begreifen. Man kann von einer Weiterentwicklung der Theorie *G. Jellineks* sprechen, die als „Zwei Seiten Theorie“ zum „doppelten Staatsbegriff“ führte und in die Geschichte der Theorie vom Staate eingegangen ist<sup>4</sup>:

- a) den Staat in seiner Trennung von der Gesellschaft als Recht (Dualismus von Staat und Gesellschaft) *und*
- b) den Staat als Ganzes (politisches System), Recht, Institutionen und Gesellschaft samt ihren Teilsystemen mitumgreifend, erfassend.

Im Rechtsverkehr der nationalen und internationalen Beziehungen wird der *Staat* noch immer als *Juristische Person*, und zwar als „Gebietskörperschaft“, angesehen<sup>5</sup>: Gebietskörperschaft ist eine über Raum und Volk machtausübende, als Rechtsperson angesehene Einheit von Personen und Sachen.

3. Vier Wissenschaftszweige (Staatslehre, Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen und Völkerrecht) tragen dazu bei, den Staat (das politische System) wissenschaftlich zu erfassen. Die Völkerrechtswissenschaft und die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen begreifen den Staat nach außen; Staatslehre und Politikwissenschaft begreifen den Staat nach innen. Völkerrechtswissenschaft und Staatslehre bilden eine, Internationale Beziehungen und Politikwissenschaft bilden eine andere Wissenschaftszweiggruppe. Die Wissenschaftszweige unterscheiden sich wie folgt:

3.1. *Terminologische Unterschiede*: Beide Wissenschaftsgruppen können legitimerweise das Gebilde je von ihrem Standpunkt aus begreifen. Kein Wissenschaftszweig hat einen Ausschließlichkeitsanspruch, allein das Gebilde als Staat erfassen zu können.

3.2. *Methodische Unterschiede*: Staatslehre und Völkerrechtswissenschaft haben sich aus der rechtsbezogenen Betrachtung entwickelt. Sie suchen nach einer durch Recht und Ordnung hergestellten Einheit *des Staates* als Erkenntnisgegenstand. *Politikwissenschaft* ist, soweit sie staatsbezogen ist, vor allem am Problem der Dynamik *im Staat* interessiert. Die Einheit des Erkenntnisgegenstandes ist weniger ihr Anliegen.

3.2.1. Erst beide Wissenschaftszweige tragen zur vollen Erkenntnis des Gebildes „Staat“ bei. Notwendig ist daher eine integrative Methode, die normative, ökonomische und empirisch-soziologische Elemente in sich vereinigt: „integrative“ oder „politologische Staatslehre“; das ist

<sup>3</sup> *Kelsen*, Staatslehre, 16 f.; *ders.*, Reine Rechtslehre<sup>2</sup>, 1960, 289 ff.

<sup>4</sup> *G. Jellinek*, Staatslehre, 174 ff.

<sup>5</sup> Siehe *Ermacora*, Staatslehre, 124 ff.