

ANNA GAMPER

# Staat und Verfassung

Einführung in die Allgemeine Staatslehre

5., überarbeitete Auflage

Anna Gamper • Staat und Verfassung



# **Staat und Verfassung**

## **Einführung in die Allgemeine Staatslehre**

von

**Anna Gamper**

Dr. iur., Universitätsprofessorin an der Universität Innsbruck

5., überarb. Auflage

Wien 2021

**facultas**

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Angaben in diesem Fachbuch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr, eine Haftung der Autorin oder des Verlages ist ausgeschlossen.

Copyright © 2021 Facultas Verlags- und Buchhandels AG  
facultas.wuv Universitätsverlag, 1050 Wien

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten.

Satz: derAuer Grafik Buch Web

Druck: Finidr, s.r.o., Český Těšín

ISBN 978-3-7089-2156-3

e-ISBN 978-3-99111-448-2

*„Apes non sunt solitaria natura, ut aquilae, sed ut homines [...] ut hominum civitates, quod hic est et rex et imperium et societas.“*

(*Varro, Rerum rusticarum libri, 3. Buch, 16. Kapitel*)



# Vorwort

„Allgemeine Staatslehre“ ist der im Wesentlichen gleichbleibende Titel einer Reihe bekannter Hand- und Studienbücher, die seit über einem Jahrhundert von Vertretern ganz unterschiedlicher juristischer Denkschulen des deutschsprachigen Raums verfasst wurden und werden. Auch wenn die Allgemeine Staatslehre sowie die von ihr zumeist mitumfasste Allgemeine Verfassungslehre in modernen Studienplänen üblicherweise im Schatten des konkreten Fachs „Verfassungsrecht“ stehen, ist die Einsichtnahme in die theoretischen Fundamente, Kategorien und Sinnzusammenhänge von Staat und Verfassung, deren Vermittlung von einem universitären Studium erwartet werden könnte und sollte, unabdingbar und gerade angesichts jüngerer Entwicklungen aktueller denn je.

Es war dies ein Anreiz mehr, ein Lehrbuch zu verfassen und nunmehr für die 5. Auflage zu überarbeiten, das den heutigen Anforderungen an Prägnanz und Kürze Genüge zu tun, gleichzeitig aber all jene Inhalte zu erfassen versucht, die auch in der Gegenwart als unerlässlich für das Verständnis von Staat und Verfassung angesehen werden können. Als Einführungslehrbuch vermöge es einen systembildenden Einblick in die Grundlagen von Staat und Verfassung zu geben und gleichsam als „Navigator“ an jene tieferen Theorien heranzuführen, die im Original freilich noch weit besser zu studieren sind, als sie in einem Lehrbuch je zusammengefasst werden könnten. Einzelne besonders pointierte Aussagen dieser Originaltexte wurden als einleitende Gedanken jedem Großkapitel vorangestellt.

Methodisch orientiert sich das Buch vornehmlich an jenem Typus von Staat und Verfassung, der gemeinhin als westlicher Verfassungsstaat bezeichnet wird. Als wesentliche empirische Erkenntnisquelle dafür wird der Verfassungsvergleich erachtet, sodass an vielen Stellen auf Verfassungen aus aller Welt hingewiesen wird. Die dramatischen Entwicklungen, die Staaten und Verfassungen in den letzten Jahren, sei es durch die Coronakrise, die Digitalisierung oder die Zuspitzung gesellschaftlicher und politischer Konflikte, weltweit durchliefen, stellen der Allgemeinen Staatslehre neue Herausforderungen und Fragen, die bei der Überarbeitung des Lehrbuchs für die 5. Auflage weitestmöglich berücksichtigt wurden.

Die bibliographischen Verzeichnisse mussten sich auf einen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Literaturliste an selektiven Standorten beschränken, wo dies angesichts der behandelten Thematik besonders wichtig erschien.

Herzlicher Dank ergeht an Frau Univ.-Ass. Mag. Sarah Bartl, Frau Anna-Carina Danzer, Frau Agnes Felber, Herrn Univ.-Ass. Mag. Florian Klebelsberg, Frau Univ.-Ass. Mag. Miriam Klema, Frau Renate Stemeseder-Wackerle sowie Frau Mag. Monika Weber, die mir bei der Erstellung der Literaturverzeichnisse und der redaktionellen Durchsicht behilflich waren. Danken möchte ich außerdem Herrn Peter Wittmann vom Verlag facultas für die hervorragende Zusammenarbeit auch bei dieser 5. Auflage von „Staat und Verfassung“.

Innsbruck, im Juli 2021

Anna Gamper



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	7
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	15
<b>Ausgewählte Lehr- und Handbücher zum Thema „Staat und Verfassung“</b> .....	19
<b>1. Kapitel: Staat und Verfassung im Spektrum der Wissenschaften</b> .....	21
I. Allgemeines .....	22
II. Die Allgemeine Staatslehre und ihre „Hilfswissenschaften“ .....	23
1. Staatsphilosophie .....	23
2. Verfassungsvergleichung in Raum und Zeit .....	23
3. Politikwissenschaft .....	25
4. Verfassungsrecht .....	26
5. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre .....	26
<b>2. Kapitel: Der Staat als verfassungsrechtliche Einheit</b> .....	29
I. Die Entstehung des Staats: Entwicklungsgeschichtlicher Überblick .....	29
1. Frühformen des Staats und antiker Staat .....	29
2. Der mittelalterliche Staat .....	31
3. Der neuzeitliche Staat .....	31
II. Die einheitsstiftende Funktion der Verfassung .....	34
1. Der Verfassungsbegriff .....	35
2. Geschriebene oder ungeschriebene Verfassung .....	35
3. Inkorporierte oder fragmentierte Verfassung .....	36
4. Abänderbare oder unabänderliche Verfassung .....	36
5. Formelle oder materielle Verfassung .....	37
III. Die Elemente des westlichen Verfassungsstaats .....	38
1. <i>Essentialia</i> des westlichen Verfassungsstaats .....	38
2. Die Staatsform als <i>essentiale</i> ? .....	39
IV. Verfassungsstaaten außerhalb der abendländischen Tradition .....	41
V. Die verfassunggebende Gewalt des Volkes .....	44
VI. „Was ist der Staat“: Arten der Definition .....	46
1. Überblick .....	47
2. Die Staatselemente im Einzelnen .....	48
a. Das Staatsgebiet .....	48
b. Das Staatsvolk .....	49
c. Die Staatsgewalt .....	51
Inkurs: Die Souveränität .....	53
d. Weitere Staatselemente? .....	55
VII. Spezialformen des Staats .....	57
1. Ausgangslage .....	57
2. Der Sozialstaat .....	58
3. Der Umweltstaat .....	60
4. Der „globalisierte“ Staat .....	61
VIII. Die Metamorphose des Staats in der Verfassung .....	63
1. Rechtlicher und außerrechtlicher Wandel .....	64
2. Starre und bewegliche Verfassungen .....	64
3. Arten des Verfassungswandels außerhalb formaler Änderungsverfahren .....	67

4. Verfassung und verfassungsrechtliche Grundordnung .....	68
5. Verfassungsgebung, Änderung oder Ersetzung der Verfassung .....	69
IX. Der Staatsnotstand .....	70
<b>3. Kapitel: Der Mensch im Staat: Nation, Volk, Minderheit .....</b>	<b>75</b>
I. Problemstellung .....	75
II. Nation und (Multi-)Nationalstaat .....	76
1. Die Nation .....	77
2. Nationalstaat und Multinationalstaat .....	78
a. Allgemeines .....	78
b. Der Nationalstaat .....	79
c. Der Multinationalstaat .....	80
III. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker .....	82
IV. Minderheitenrechte .....	86
1. Begriff .....	86
2. Individuelle und kollektive Minderheitenrechte .....	88
3. Minderheitenrechte und Territorialautonomie .....	89
<b>4. Kapitel: Zentralisation und Dezentralisation als Organisationsprinzipien staatlicher Mehrebenensysteme .....</b>	<b>91</b>
I. Staat und Mehrebenensystem .....	91
II. Föderalismus .....	93
1. Allgemeines .....	93
2. Bundesstaatlichkeit .....	94
a. Begriff .....	95
b. Theoretische Erklärungsmodelle .....	96
c. Die Elemente des Bundesstaats .....	100
aa. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedseinheiten .....	100
α. Allgemeines .....	100
β. Subsidiaritätsprinzip .....	102
γ. Enumeration und Residualkompetenz .....	102
δ. Kompetenzauslegung .....	104
e. Kompetenzteilung und Kompetenzkonkurrenz .....	105
bb. Verfassungsautonomie .....	107
cc. Mitwirkung der Gliedseinheiten an der Gesetzgebung des Bundes .....	109
α. Allgemeines .....	109
β. Entsendungsmodelle .....	110
γ. Funktionen Zweiter Kammern im Bundesstaat .....	112
dd. Intergouvernementale Beziehungen .....	113
α. Allgemeines .....	113
β. Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsföderalismus .....	114
ee. Fiskalföderalismus .....	115
3. Regionalismus .....	117
4. Unitarismus und Asymmetrie .....	120

<b>5. Kapitel: Staat und Gesellschaft</b> .....	123
I. Trennung oder Identität von Staat und Gesellschaft? .....	123
II. Der Gesellschaftsvertrag .....	124
1. Theoretische Entwicklung: Vom Naturzustand des Menschen zum staatlich verfassten Gemeinwesen .....	124
a. Allgemeines .....	124
b. Die Gesellschaftsvertragstheorie von <i>Hobbes</i> .....	126
c. Die Gesellschaftsvertragstheorie von <i>Locke</i> .....	128
d. Die Gesellschaftsvertragstheorie von <i>Kant</i> .....	129
e. Die Gesellschaftsvertragstheorie von <i>Rousseau</i> .....	130
2. Kritik und Weiterentwicklung des Gesellschaftsvertrags .....	132
III. Die intermediären Gewalten .....	136
1. Allgemeines .....	136
2. Die politischen Parteien .....	138
3. Die Verbände .....	142
4. Die Wirtschaftsunternehmen .....	143
5. Massenkommunikation, Internet und Digitalisierung .....	143
<b>6. Kapitel: Staatsformen und Regierungsformen</b> .....	147
I. Allgemeines .....	147
II. Die Staats- und Regierungsformen in der Theoriegeschichte .....	147
1. Historischer Überblick: Von der Antike zur Neuzeit .....	147
2. Kritik und Würdigung .....	150
III. Die Staatsformen .....	152
1. Die Monarchie .....	152
a. Begriff .....	152
b. Die absolute Monarchie .....	153
c. Die konstitutionelle Monarchie .....	153
d. Die parlamentarische Monarchie .....	153
e. Die Erbmonarchie .....	154
f. Die Wahlmonarchie .....	154
2. Die Republik .....	155
a. Begriff .....	155
b. Die demokratische Republik .....	155
c. Die monokratische Republik .....	156
3. Die Abgrenzung der Monarchie zur Republik .....	156
IV. Die Regierungsformen .....	157
1. Allgemeines .....	157
2. Die Monokratie .....	157
3. Die Oligarchie .....	159
4. Die Demokratie .....	161
a. Begriff .....	161
b. Demokratie und Gleichheit .....	162
c. Demokratie als „gemischte“ Regierungsform .....	162
d. Das Problem von Mehrheit und Minderheit .....	164

<b>7. Kapitel: Legitimation, Zweck und Aufgaben des Verfassungsstaats</b> .....	167
I. Problemstellung .....	167
II. Begriffliches .....	168
III. Der „oberste Staatszweck“ .....	169
1. Staatszwecke und Staatszweckelehren im Überblick .....	169
2. Die Begründung des Gemeinwohls als oberster Staatszweck .....	171
a. Allgemeines .....	171
b. Der Zusammenhang zwischen Gemeinwohl und westlichem Verfassungsstaat .....	172
3. Relativierung der staatlichen Gemeinwohlkompetenz? .....	174
<b>8. Kapitel: Die Gewaltenteilung</b> .....	177
I. Ideengeschichtlicher Hintergrund .....	177
1. Antike Wurzeln der Gewaltenteilungslehre .....	177
2. Die Gewaltenteilungslehre in der Neuzeit .....	178
a. Die Gewaltenteilungslehre von <i>Locke</i> .....	178
b. Die Gewaltenteilungslehre von <i>Montesquieu</i> .....	178
c. Die Gewaltenteilungslehre von <i>Rousseau</i> .....	179
d. Rezeption und Weiterentwicklung .....	179
II. Kriterien der Gewaltenteilung .....	181
1. Die Gewaltenteilung im funktionalen und organisatorischen Sinn .....	181
2. Gewaltentrennung und Gewaltenverbindung .....	182
3. Andere Formen der Gewaltenteilung .....	183
III. Die „drei“ Gewalten .....	184
1. Die Gesetzgebung .....	184
a. Gesetzgebungsorgan .....	184
b. Gesetzgebungsverfahren .....	185
c. Die Gesetzgebung als „erste“ Gewalt im Staat .....	186
aa. Das Gesetz im Kanon der Rechtssatzformen .....	186
bb. Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit .....	188
2. Die Verwaltung .....	190
a. Regierung und Staatsoberhaupt .....	190
b. Verwaltung und Gesetzgebung .....	191
c. Verwaltung und Gerichtsbarkeit .....	192
3. Die Gerichtsbarkeit .....	194
a. Der Gerichtsbegriff .....	194
b. Organisatorische Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit .....	195
c. Funktionen der Gerichte .....	197
aa. Allgemeines .....	197
bb. Die Verfassungsgerichtsbarkeit .....	198
α. Organisatorische und funktionale Abgrenzung .....	198
β. Das „amerikanische“ und „österreichische“ Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit .....	199
γ. <i>Strong-form review</i> und <i>weak-form review</i> .....	200
δ. Arten der Normenkontrolle .....	201
ε. Verfassungsrecht am Prüfstand der Verfassungsgerichte .....	202
ζ. Andere Funktionen der Verfassungsgerichte .....	204
cc. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	205

IV.	Die Gewaltenteilung im parlamentarischen und präsidentialen Regierungssystem	207
1.	Allgemeines	207
2.	Das parlamentarische Regierungssystem	207
3.	Das präsidentiale Regierungssystem	208
4.	Mischformen des parlamentarischen und präsidentialen Regierungssystems	210
<b>9.</b>	<b>Kapitel: Die Demokratie</b>	<b>211</b>
I.	Die Volkssouveränität	211
1.	Das souveräne Volk und die verfassunggebende Gewalt	211
2.	Verfassungsrechtliche Verankerung der Volkssouveränität	213
3.	Volkssouveränität und Individuum	213
II.	Arten der Teilhabe des Volkes in der Demokratie	214
III.	Der Zusammenhang zwischen Demokratie und anderen Elementen des westlichen Verfassungsstaats	217
IV.	Die repräsentative Demokratie	218
1.	Der Parlamentarismus	218
a.	Allgemeines	219
b.	Entstehungsgeschichtlicher und begrifflicher Hintergrund	219
c.	Unikameralismus und Bikameralismus	220
aa.	Allgemeines	221
bb.	Vollkommener und unvollkommener Bikameralismus	222
cc.	Die Modelle Zweiter Kammern	224
α.	Die Zweite Kammer als Oberhaus	224
β.	Die Zweite Kammer als Gliederrepräsentanz im Bundesstaat	225
d.	Die Wahl	227
aa.	Allgemeines	227
bb.	Wahlrecht und Wahlpflicht	228
cc.	Wahlrechtsgrundsätze	229
α.	Allgemeines Wahlrecht	229
β.	Gleiches Wahlrecht	230
γ.	Persönliches Wahlrecht	231
δ.	Geheimes und freies Wahlrecht	232
ε.	Mittelbares oder unmittelbares Wahlrecht	232
ζ.	Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht	233
dd.	Wahlverfahren	236
e.	Freies oder imperatives Mandat	236
f.	Funktionen der Parlamente	238
aa.	Allgemeines	238
bb.	Gesetzgebung	238
cc.	Kontrolle über die Exekutive	238
dd.	Mitwirkung an exekutiven Akten	240
ee.	Mitwirkung an auswärtigen Angelegenheiten	240
ff.	Budgetrecht	241
gg.	Bestellung anderer staatlicher Organe	241
hh.	Judikative Befugnisse	241
2.	Andere Formen der repräsentativen Demokratie	242

V.	Die (semi-)direkte Demokratie .....	243
1.	Ausgangslage: Direkte oder semi-direkte Demokratie? .....	243
2.	Die (semi-)direkte Demokratie im Rahmen der legislativen Gewalt .....	245
a.	Allgemeines .....	245
b.	Die Volksabstimmung .....	246
c.	Das Volksbegehren .....	247
d.	Die Volksbefragung .....	248
e.	Das Petitionsrecht .....	248
3.	Die (semi-)direkte Demokratie im Rahmen der exekutiven Gewalt .....	248
VI.	Neue Herausforderungen der Demokratie durch Entstaatlichung und Populismus .....	250
<b>10. Kapitel: Der Rechtsstaat</b>	.....	<b>251</b>
I.	Begriffliches .....	251
II.	Das Konzept der <i>rule of law</i> .....	253
III.	Der formelle Rechtsstaat .....	254
1.	Die Vorherrschaft des Gesetzes (Legalitätsprinzip) .....	254
2.	Die Gewaltenteilung .....	257
3.	Formen und Einrichtungen des Rechtsschutzes .....	257
IV.	Der materielle Rechtsstaat .....	258
1.	Allgemeines .....	258
2.	Die Grundrechte .....	258
a.	Begriff .....	259
b.	Historische Entwicklung .....	259
c.	Kategorien .....	263
aa.	Die Statuslehre nach <i>Jellinek</i> .....	263
bb.	Die „Generationen“ der Grundrechte .....	264
cc.	Grundrechtsträger .....	264
dd.	Grundrechtsquellen .....	265
ee.	Grundpflichten .....	265
d.	Geltung und Geltendmachung .....	266
e.	Grundrechtsschranken .....	267
aa.	Zweck: Bindung der Gesetzgebung und Vollziehung .....	268
bb.	Das Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	269
cc.	Das Sachlichkeitsgebot .....	270
dd.	Weitere Grundrechtsschranken .....	270
f.	Der Grundrechtsverzicht .....	271
g.	Das Widerstandsrecht .....	273
h.	Die grundrechtlichen Schutzgüter .....	276
aa.	Überblick .....	276
bb.	Das Prinzip der Menschenwürde .....	277
cc.	Der Gleichheitssatz .....	279
dd.	Soziale Grundrechte .....	281
<b>Personen- und Stichwortverzeichnis</b>	.....	<b>284</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABI	Amtsblatt
Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIR	All India Reports
AJPIL	Austrian Journal of Public and International Law (= ZÖR)
altgriech	altgriechisch
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art	Artikel, Article
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union
AVR	Archiv des Völkerrechts
Bd	Band
Bde	Bände
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw	beziehungsweise
const cit	constitutionis citatae
ders	derselbe
dh	das heißt
dies	dieselbe(n)
Dig	Digesten
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (= Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten)
ERPL	European Review of Public Law (= Revue Européenne de Droit Public)
et al	et alii
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f, ff	folgende(n)
FS	Festschrift
gem	gemäß
GG	Grundgesetz
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Hg	Herausgeber
ICON	International Journal of Constitutional Law
idgF	in der geltenden Fassung
ILO	International Labour Organization
insbes	insbesondere
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JBf	Juristische Blätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JRP	Journal für Rechtspolitik
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
L	Legislatio
lat	lateinisch
leg cit	legis citatae
Lit	Literatur
lit	litera
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No	Number
Nr	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
oä	oder ähnliches
OAS	Organization of American States
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (= ZÖR)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
S	Seite
s	siehe
SC	Supreme Court
scil	scilicet (= nämlich)
S.C.R.	(Canada) Supreme Court Reports
Sec	Section
sent	sentenza
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

ua	unter anderem
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UN Doc	United Nations Document
UNO	United Nations Organization
US	United States
U.S.	United States Reports
USA	United States of America
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
v	versus
va	vor allem
vgl	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
VwArch	Verwaltungsarchiv
Z	Zahl, Ziffer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zB	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPEMRK	Zusatz- oder Änderungsprotokoll zur Europäischen Menschen- rechtskonvention
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
zT	zum Teil



# Ausgewählte Lehr- und Handbücher zum Thema „Staat und Verfassung“

- Böckenförde*, Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie<sup>2</sup> (2006)  
*Brinkmann*, Verfassungslehre<sup>2</sup> (1994)  
*Doehring*, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (2004)  
*Dorsen et al*, Comparative Constitutionalism<sup>3</sup> (2016)  
*Ermacora*, Allgemeine Staatslehre, 2 Bde (1970)  
*Ermacora*, Grundriß einer allgemeinen Staatslehre (1979)  
*Fleiner/Basta Fleiner*, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (2004)  
*Fleiner/Basta Fleiner*, Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World (2009)  
*Frankenberg*, Comparative Constitutional Studies (2018)  
*Ginsburg/Dixon* (Hg), Comparative Constitutional Law (2011)  
*Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft<sup>2</sup> (1998)  
*Häberle*, Europäische Verfassungslehre<sup>8</sup> (2016)  
*Haller/Kölz/Gächter*, Allgemeines Staatsrecht<sup>6</sup> (2020)  
*Haverkate*, Verfassungslehre (1992)  
*Heller*, Staatslehre<sup>6</sup> (1983)  
*Heringa*, Constitutions Compared<sup>5</sup> (2019)  
*Herzog*, Allgemeine Staatslehre (1971)  
*Jackson/Tushnet*, Comparative Constitutional Law<sup>3</sup> (2014)  
*Jackson/Versteeg* (Hg), Comparative Constitutional Law (2020)  
*Jacobsohn/Schor* (Hg), Comparative Constitutional Theory (2018)  
*Jellinek*, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (1929)  
*Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (1925)  
*Kipp*, Staatslehre<sup>2</sup> (1949)  
*Koja*, Allgemeine Staatslehre (1993)  
*Krüger*, Allgemeine Staatslehre<sup>2</sup> (1966)  
*Küchenhoff/Küchenhoff*, Allgemeine Staatslehre<sup>8</sup> (1977)  
*Lang/Wiener* (Hg), Handbook on Global Constitutionalism (2017)  
*Leisner*, Institutionelle Evolution (2012)  
*Loewenstein*, Verfassungslehre<sup>3</sup> (1975)  
*Mastronardi*, Verfassungslehre (2007)  
*Mayer-Tasch*, Politische Theorie des Verfassungsstaates<sup>2</sup> (2009)  
*Nawiasky*, Allgemeine Staatslehre, 4 Teile (1952–1958)  
*Perenthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre<sup>2</sup> (1996)  
*Rosenfeld/Sajó* (Hg), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (2012)  
*Saladin*, Wozu noch Staaten? (1995)  
*Schmitt*, Verfassungslehre (1928)  
*Schöbener/Knauff*, Allgemeine Staatslehre<sup>4</sup> (2019)  
*Schuppert*, Staatswissenschaft (2003)  
*Thiele*, Allgemeine Staatslehre (2020)  
*Tushnet/Fleiner/Saunders* (Hg), Routledge Handbook of Constitutional Law (2013)

*Voigt*, Staatsdenken (2016)

*Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung (2010)

*Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht<sup>2</sup> (2020)

*Zippelius*, Geschichte der Staatsideen<sup>10</sup> (2003)

*Zippelius*, Allgemeine Staatslehre<sup>17</sup> (2017)

„Wer Untersuchungen über die Staatsverfassung anstellt und bestimmen will, was und wie beschaffen eine jede ist, muss vor allem anderen den Staat selbst ins Auge fassen und festzustellen suchen, was der Staat ist.“

(Aristoteles, Politik, 3. Buch, 1. Kapitel, 1274b [Übersetzung])

„Die allgemeine Staatslehre sucht das Fundament der gesamten Staatslehre zu legen, indem sie die Erscheinung des Staates überhaupt sowie die Grundbestimmungen, die er darbietet, wissenschaftlicher Forschung unterzieht. Ihre Resultate werden nicht durch Untersuchung einer staatlichen Einzelindividualität, sondern vielmehr der gesamten geschichtlich-sozialen Erscheinungsformen des Staates gewonnen.“

(Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> [1929] 9 f)

## 1. Kapitel: Staat und Verfassung im Spektrum der Wissenschaften

**Lit:** Achterberg, Die gegenwärtigen Probleme der Staatslehre, DÖV 1978, 668; Böckenförde, Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie<sup>2</sup> (2006); von Arnould, Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen, VVDStRL 74 (2015), 39; Augsberg, Allgemeine Staatslehre oder Herrschaftstheorie?, Der Staat 2020, 101; von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd I (2007), Bd II (2008); von Bogdandy, Comparative Constitutional Law: A Contested Domain, in: Rosenfeld/Sajó (Hg), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (2012) 25; Colomer, Comparative Constitutions, in: Rhodes/Binder/Rockman (Hg), The Oxford Handbook of Political Institutions (2006) 217; Depenheuer/Grabenwarter (Hg), Verfassungstheorie (2010); Doehring, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (2004); Dorsen et al, Comparative Constitutionalism<sup>3</sup> (2016); Dreier/Graf/Hesse (Hg), Staatswissenschaften und Staatspraxis (2011); Ermacora, Verfassungslehre gegen Lehre vom Verfassungsrecht?, FS Walter (1991) 137; Fleiner/Basta Fleiner, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (2004); Gamper, Verfassungsvergleichung und „gemeineuropäischer“ Verfassungsstaat, ZÖR 63 (2008), 359; Haack, Primitive Staatstheorie, Der Staat 2012, 57; Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates (1992); ders, Europäische Verfassungslehre<sup>8</sup> (2016); ders, Vergleichende Verfassungstheorie und Verfassungspraxis (2016); Haller/Kölz/Gächter, Allgemeines Staatsrecht<sup>6</sup> (2020); Heringa, Constitutions Compared<sup>5</sup> (2019); Hirschl, Comparative Matters (2013); Jackson, Comparative Constitutional Law: Methodologies, in: Rosenfeld/Sajó (Hg), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (2012) 54; Jackson/Tushnet, Comparative Constitutional Law<sup>3</sup> (2014); Jann, Staatslehre – Regierungslehre – Verwaltungslehre, in: von Bandemer/Wewer (Hg), Regierungssystem und Regierungslehre (1989) 33; Jellinek, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (1929); Kafka, Allgemeine Staatslehre und Politikwissenschaft, JBl 1974, 493; Kelsen, Allgemeine Staatslehre (1925); Kischel, Comparative Law (2019); Kojá, Der Begriff der allgemeinen Staatslehre, FS Adamovich (1992) 244; ders, Allgemeine Staatslehre (1993); Kokott, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, VVDStRL 63 (2003), 7; Lepsius, Braucht das Verfassungsrecht eine Theorie des Staates?, EuGRZ 2004, 371; Loughlin, In Defence of Staatslehre, Der Staat 2009, 1; Morlok, Was heißt und zu

welchem Ende studiert man Verfassungstheorie? (1988); *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre<sup>2</sup> (1996); *Röhl*, Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen, VVDStRL 74 (2015), 7; *Rosenfeld/Sajó* (Hg), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (2012); *Schulze-Fielitz* (Hg), Staatsrechtslehre als Wissenschaft, Die Verwaltung 2007, Beiheft 7; *Schuppert*, Staatswissenschaft (2003); *Sontheimer*, Politische Wissenschaft und Staatsrechtslehre (1963); *Starck*, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, JZ 1997, 1021; *Tushnet*, Comparative Constitutional Law, in: Reimann/Zimmermann (Hg), The Oxford Handbook of Comparative Law (2008) 1225; *Tushnet/Fleiner/Saunders* (Hg), Routledge Handbook of Constitutional Law (2013); *Vesting*, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, VVDStRL 63 (2003), 41; *Vofßkuhle*, Die Renaissance der „Allgemeinen Staatslehre“ im Zeitalter der Europäisierung und Internationalisierung, JuS 2004, 2; *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung (2010); *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht<sup>2</sup> (2020).

## I. Allgemeines

Seit der Antike stellt die **Lehre von den Staaten und ihren (im weiten Sinn) Verfassungen** einen wissenschaftlichen Untersuchungsgegenstand dar. Während es in früheren Epochen va die Philosophie war, die sich mit diesen Phänomenen auseinandersetzte („Staatsphilosophie“), zeigt sich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eine deutliche Verfeinerung der unter der Sammelbezeichnung „Staatswissenschaft“ entwickelten Lehre und damit eine Streuung der Materie in verschiedene einzelne Disziplinen, wobei die Begriffe Staatslehre und Verfassungslehre eine einschlägige Verankerung im Rahmen der **Rechtswissenschaft** gefunden haben.<sup>1</sup>

Mit den verschiedenen Formen und Entwicklungen von Staaten und Verfassungen beschäftigt sich aber nicht nur die **Rechtswissenschaft**, sondern etwa auch die **Politikwissenschaft**, **Geschichtswissenschaft**, **Soziologie**, **Philosophie** und **Ökonomie**. Daraus wird bereits deutlich, dass Staaten und Verfassungen komplexe Phänomene darstellen, die querschnittartig unter einer Vielzahl von Aspekten betrachtet werden können. Je nach dem gewählten Blickwinkel stehen entweder der (verfassungs-)rechtliche Bezugsrahmen, die politische Wirklichkeit, historische Entwicklungen, soziale Phänomene, philosophische Theorien oder wirtschaftliche Zusammenhänge ausschließlich oder wenigstens überwiegend im Vordergrund.

Im Folgenden soll eine in erster Linie **rechtswissenschaftliche Darstellung** der Phänomene Staat und Verfassung vorgenommen werden. Zum besseren Verständnis wird es aber immer wieder notwendig sein, auf Erkenntnisse zurückzugreifen, die sich insbes aus der Staats- und Verfassungsphilosophie, aus der Staats- und Verfassungsgeschichte oder auch aus der Untersuchung politischer Systeme ergeben. Gerade an den Schnittstellen der verschiedenen Staatswissenschaften zeigt sich,

---

<sup>1</sup> Beispielhaft dafür etwa die Teilung des von *Johann Caspar Bluntschli* 1852 verfassten „Allgemeinen Staatsrechts“ in drei Bände „Allgemeine Staatslehre“, „Allgemeines Staatsrecht“ und „Politik“ ab der 5. Auflage 1875.

dass die Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre letztlich auch von diversen anderen Wissenschaften als „Hilfswissenschaften“ mitgetragen sind.

## II. Die Allgemeine Staatslehre und ihre „Hilfswissenschaften“

### 1. Staatsphilosophie

Die **Staatsphilosophie** ist die **älteste Vorläuferdisziplin** der Allgemeinen Staatslehre. Bereits antike Philosophen wie *Platon*, *Aristoteles*, *Polybios* oder *Cicero* setzten sich spezifisch mit dem Staat, dem Menschen im Staat (zentral: Gerechtigkeit und Gemeinwohl) sowie der Bedeutung des Gesetzes (*Nomos*-Lehre) auseinander. Im Mittelalter stand die abendländische Staatsphilosophie stark im Zeichen der christlichen Theologie (zB *Augustinus*, *Thomas von Aquin*, *Johannes Duns Scotus*, *Marsilius von Padua*, *Wilhelm von Ockham*). Antikes, insbes aristotelisches Gedankengut wurde durch den spanisch-arabischen Gelehrten *Averroes (Ibn Ruschd)* und die christliche Scholastik (*Thomas von Aquin*, *Francisco de Vitoria*, *Bartolomé de Las Casas*, *Francisco Suárez*) wiederbelebt. Erst im Laufe der Neuzeit erfolgten die allmähliche Entkoppelung der Staatslehre von der Philosophie und ihre rechtswissenschaftliche Orientierung. Die Lehren der Aufklärung, etwa von *John Locke*, *Immanuel Kant*, *Charles-Louis de Secondat*, *Baron de La Brède de Montesquieu*, oder *Jean-Jacques Rousseau*, waren für die Vorstellung des modernen Verfassungsstaats grundlegend.

Von ihrer Methodik her ist die Staatsphilosophie also nicht rechtswissenschaftlich angelegt. Ihre Fragestellungen betreffen zentral die Entstehung staatlich verfasster Gemeinwesen, ihre Legitimation, Aufgaben und Zwecke. Insbes geht es auch um die Position des Menschen im Staat und damit um eine Konzeption des „Menschenbildes“. Gerade in neuerer Zeit ist es Anliegen der Staatsphilosophie, die Menschenwürde des Einzelnen als eine Form der Begrenzung staatlicher Macht- und Herrschaftsausübung nachzuweisen. Im Gegensatz zu manchen anderen Disziplinen sucht die Staatsphilosophie nach Idealformen und vertritt dabei zT ethische Wertgesichtspunkte. Vielfach baut sie auf Erkenntnissen auf, die aus der Verfassungsgeschichte und Politikwissenschaft gewonnen werden.

### 2. Verfassungsvergleichung in Raum und Zeit

**Verfassungsvergleichung im engeren Sinn** („Verfassungsvergleichung im Raum“) wird als „Zwillingschwester“ der **Verfassungsgeschichte** („Verfassungsvergleichung in der Zeit“) bezeichnet (*Konrad Zweigert/Hein Kötz*). Auch die Verfassungsgeschichte ist damit letztlich nur eine Variante der **Verfassungsvergleichung im weiteren Sinn**, indem sie die Verfassungen unterschiedlicher historischer Epochen untersucht, in ihrer chronologischen Entwicklung betrachtet und vergleicht. Dagegen bezieht sich die (aktuelle) Verfassungsvergleichung auf die

geltenden Verfassungen (einschließlich Verfassungsrechtsprechung und Lehre) der heutigen Staatenwelt. Dabei kann nach der allgemeinen Methodik des Rechtsvergleichs zwischen **Mikro-** und **Makrovergleich** unterschieden werden. Im ersten Fall handelt es sich um den Vergleich einzelner verfassungsrechtlicher Institutionen oder Elemente, während im zweiten Fall eine Verfassungsordnung als solche, ihre Traditionen und ihr System mit einer anderen verglichen werden.

Die Verfassungsvergleichung liefert mit ihrer **empirischen Ausrichtung** besonders wertvolle Erkenntnisse für die Allgemeine Staatslehre, da es der Vergleich ermöglicht, Modelle und Typologien zu entwickeln. So finden sich auch bereits in den ältesten Werken der Staatsphilosophie verfassungsvergleichende Abschnitte, die aus Beobachtungen von „Verfassungen“ realer Staaten abstrakte Schlussfolgerungen zu ziehen suchten. So sammelte und untersuchte etwa *Aristoteles* 158 „Verfassungen“ der damaligen bekannten Staatenwelt, die allerdings dem modernen Verfassungs begriff nur sehr beschränkt entsprachen.

Die Verfassungsvergleichung ist heute eine weltweit vernetzte Wissenschaft, die sich nicht auf eine isolierte Darstellung einzelner Verfassungen beschränkt, sondern vielmehr versucht, durch die synoptische Betrachtung verfassungsrechtlicher Institutionen, Kulturen und Entwicklungen Typologien zu erstellen, Faktoren der Heterogenität oder Homogenität herauszuarbeiten und daraus wechselseitige Problemlösungsansätze zu gewinnen, die auch als *legal transplants* und für *constitutional borrowing* genutzt werden können. *Constitutional engineering*, also das Entwerfen und Gestalten von Verfassungen, baut vielfach auf vergleichenden Erfahrungen anderer Verfassungen auf. Der Vergleich der verschiedenen Typen des **westlichen Verfassungsstaats**, wie er in Europa und Nordamerika entstanden ist,<sup>2</sup> dominiert, weil sich der westliche Verfassungsstaat weltweit am stärksten – zT freilich in Mischformen – durchgesetzt hat. Dessen ungeachtet darf nicht vergessen werden, dass auch in anderen Rechtstraditionen Verfassungsmodelle entwickelt wurden, die von der Verfassungsvergleichung nicht vernachlässigt werden sollten.<sup>3</sup> Eine stärkere Berücksichtigung der – freilich auch durch westliche Verfassungstraditionen stark beeinflussten – Verfassungswelt des *Global South* durch die Verfassungsvergleichung ist derzeit beobachtbar.

Darüber hinaus stellt die Verfassungsvergleichung auch die Unterform einer rechtswissenschaftlichen **Auslegungsmethode** dar: Als „fünfte Auslegungsmethode“ (*Peter Häberle*) tritt die **Rechtsvergleichung** zu den vier klassischen *Savigny*-schen Methoden der grammatikalischen, systematischen, historischen und teleologischen Interpretation hinzu. Man kann die rechtsvergleichende Auslegungsmethode aber auch als eine Variante der systematischen Interpretation ansehen, sofern mit ihr eine rechtskonforme Auslegung im Lichte ausländischen Verfassungsrechts, aber auch Völker- oder Unionsrechts vorgenommen wird; darüber hinaus kann sie insofern an andere Auslegungsmethoden anknüpfen, als zB eine historische Auslegung ergibt, dass eine fremde Rechtsordnung entwicklungsgeschichtlich zum

---

<sup>2</sup> Vgl dazu unten 38 ff.

<sup>3</sup> Vgl dazu unten 41 ff.

Vorbild der eigenen genommen wurde. Anerkannt wurde die Rechtsvergleichung als Auslegungsmethode durch die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH, die sich immer wieder auf die gemeinsamen europäischen Verfassungsüberlieferungen (vgl etwa auch Art 6 Abs 3 EUV, Art 52 Abs 4 GRC) beziehen; eine bekannte positivrechtliche Verankerung als grundrechtliche Interpretationsmethode findet die Rechtsvergleichung in Sec 39 Abs 1 lit c der südafrikanischen Verfassung. Nationale Verfassungsgerichte zeigen unterschiedliche Bereitschaft, die rechtsvergleichende Methode anzuerkennen und anzuwenden: Ihre Befürworter verweisen auf die zunehmende Globalisierung des Verfassungsrechts, während ihre Gegner das Fehlen einer rechtlichen Bindungswirkung sowie einer demokratischen Legitimation fremden Rechts durch das eigene Staatsvolk betonen. Paradigmatisch für diese unterschiedlichen Haltungen ist der US-amerikanische *Supreme Court*, dessen Richterschaft aus Vertretern beider Seiten zusammengesetzt ist.

Nicht immer einheitlich ist die Terminologie, wenn von **vergleichendem Verfassungsrecht** und **internationalem Verfassungsrecht** die Rede ist. Während das *vergleichende* Verfassungsrecht tatsächlich einen Vergleich zwischen verschiedenen Verfassungen impliziert, muss das *internationale* Verfassungsrecht keinen vergleichenden Charakter haben, sofern man es bloß als das „Verfassungsrecht“ einer internationalen Organisation oder als Konglomerat verschiedenster (sub-)nationaler, supra- und internationaler Rechtsquellen mit materiell verfassungstypischem Charakter versteht. Unter *transnationalem* Verfassungsrecht kann wiederum verstanden werden, dass bestimmte verfassungstypische Materien (zB Grundrechte) in unterschiedlichen Rechtsquellen zu finden sind (zB in der Völkerrechtsordnung, im Unionsrecht und in nationalen Verfassungen) und insofern Grenzen nationalstaatlicher Rechtsordnungen überschreiten und überlagern. In den letzten Jahren ist international der Begriff des *cosmopolitan constitutionalism* gebräuchlich geworden, der auf der Annahme beruht, dass eine „Migration der Verfassungsideen“ stattfindet, alle Verfassungen weltweit gewisse „kosmopolitische“ Strukturen und Inhalte teilen und dabei gegenseitig sowie mit inter- und supranationalem Recht in Wechselwirkung stünden. Bisher kann die Existenz eines derartigen „Weltverfassungsrechts“ in inhaltlicher Hinsicht aber nur beschränkt auf einzelne Verfassungsprinzipien bei gleichzeitig hohem Abstraktionsgrad und auf eine Mehrheit der Verfassungen nachgewiesen werden.

### 3. Politikwissenschaft

Die **Politikwissenschaft** beschäftigt sich nach ihrem Selbstverständnis mit **Politik**. Politik steht mit Staat und Verfassung naturgemäß in einem engen Zusammenhang, ist damit aber nicht deckungsgleich. In der **Politischen Theorie** werden Ziele und Legitimation politischen Handelns theoretisch zu begründen versucht, während die **Vergleichende Politikwissenschaft** (früher: vergleichende Regierungslehre) das politische System und die beobachtbare Wirklichkeit politischen Handelns untersucht; in den **Internationalen Beziehungen** schließlich bildet das

politische Handeln im zwischenstaatlichen Verhältnis den Untersuchungsgegenstand. Anknüpfungspunkte zur Allgemeinen Staatslehre ergeben sich insbes in der Vergleichenden Politikwissenschaft, die politische Systeme und politisches Handeln empirisch untersucht und vergleicht. Die staatliche Verfassung wird dort allerdings nur als ein Faktor von mehreren angesehen, die politische Prozesse beeinflussen vermögen; umgekehrt wird gerade auch untersucht, welche politischen Bedingungen und Entwicklungen hinter Verfassungsreformen stehen. Erkenntnisse aus der Politikwissenschaft können dazu beitragen, Unterschiede zwischen Formal- und Realverfassung schärfer zu erkennen und damit eine rechtswissenschaftliche Untersuchung verfassungsrechtlicher Institutionen um die Perspektive der „Verfassungswirklichkeit“ zu ergänzen.

#### 4. Verfassungsrecht

**Verfassungsrecht** als Forschungsgegenstand ist eine **rechtswissenschaftliche Disziplin**, welche die juristische Untersuchung einer *konkreten* staatlichen Verfassung zum Gegenstand hat, was ihr mitunter die (nicht sehr glückliche) Bezeichnung „Besondere Staats(rechts)lehre“ eingetragen hat. Verfassungsrecht weist die wohl engste Verbindung zur Allgemeinen Staatslehre und Verfassungslehre auf. Gemeinsam ist diesen Disziplinen ihr rechtswissenschaftlicher Zugang, der Verfassungen zur primären Bezugsgröße nimmt. Während sich Verfassungsrecht aber immer an der konkreten Verfassung eines einzelnen Staats orientiert, ist die Allgemeine Staatslehre eine, wie aus der Bezeichnung „allgemein“ schon hervorgeht, abstrakte Wissenschaft, die nicht auf einen einzelnen oder einzigen konkreten Staat oder seine Verfassung bezogen ist. Gleichwohl schöpft die Allgemeine Staatslehre ihre Erkenntnisse überwiegend aus dem vergleichenden Verfassungsrecht und damit aus dem Vergleich vieler konkreter Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart.

#### 5. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre

Die **Allgemeine Staatslehre** beschäftigt sich mit den **theoretischen Grundlagen staatlicher Ordnungen**. Sie ist ihrer Bezeichnung nach eine **abstrakte** Wissenschaft, die auf einem **primär rechtswissenschaftlich ausgerichteten Mischansatz** beruht. Dieser Mischansatz vereinigt ein Bündel unterschiedlicher Disziplinen als Hilfswissenschaften, worunter insbes die Verfassungsvergleichung und Staatsphilosophie von Bedeutung sind. Auch Erkenntnisse der Politikwissenschaft können gewinnbringend für die Allgemeine Staatslehre sein, wiewohl eine generelle methodische Vermischung vermieden werden sollte. Der größte Unterschied der Allgemeinen Staatslehre zur Politikwissenschaft besteht eben darin, dass in der Allgemeinen Staatslehre das theoretische Verständnis von staatlichen Ordnungen schwerpunktmäßig durch das theoretische Verständnis von staatlichen Rechtsordnungen (insbes Verfassungen) geprägt wird und dass außerrechtliche „politische“

Phänomene, ohne dabei als Realität gelehnet zu werden, für die Bildung dieses Verständnisses prinzipiell unmaßgeblich sind.

Erkenntnisse ergeben sich für die Allgemeine Staatslehre daher aus einer Theoriebildung, die auf der (vergleichenden) Betrachtung staatlicher Verfassungen, unter Berücksichtigung ihrer historischen Entstehung und staatsphilosophischen Überhöhung, beruht, während die Politikwissenschaft die staatliche Verfassung nur als einen von vielen Einflussfaktoren politischer Phänomene begreift. Es ist aber auch nicht möglich, der abstrakt und theoretisch ausgerichteten Allgemeinen Staatslehre dieselbe reduktionistische, rechtsnormorientierte Methodik zugrunde zu legen, wie sie der Rechtspositivismus für die Interpretation einer konkreten Verfassung fordert. Die Allgemeine Staatslehre befasst sich nicht mit der Auslegung einzelner Verfassungen, sondern erforscht vielmehr das Phänomen „Staat“ schlechthin – und das Wirken der Verfassung in ihm.

Vielfach ergeben sich Überlappungen der Allgemeinen Staatslehre zur **Verfassungslehre**, die sich mit den **theoretischen Grundlagen der Verfassung** auseinandersetzt. Dass die Staatslehre den Staat, die Verfassungslehre die Verfassung zum theoretischen Untersuchungsgegenstand hat, ist allerdings kein präzises Unterscheidungsmerkmal. Denn auch die Allgemeine Staatslehre wurde als rechtswissenschaftliche Disziplin in eine Richtung geprägt, die sich zentral mit der staatlichen Verfassung auseinandersetzt. Während aber die Allgemeine Staatslehre den Blickwinkel auf das Funktionieren der Verfassung *im* Staat und ihre Bedeutung *für* den Staat richtet, die Verfassung daher als wichtigstes, aber nicht ausschließliches Regulierungsinstrument einer staatlichen Ordnung begreift und mithin eine erweiterte Sichtweise vertritt – weil zB nicht alle Staaten Verfassungsstaaten sein müssen, weil auch andere Rechtsnormen als Verfassungen für die staatliche Ordnung relevant sein können, weil die theoretischen Grundlagen staatlicher Ordnungen nicht auf verfassungstheoretische beschränkt sind –, erarbeitet die Verfassungslehre die theoretischen Grundlagen von Verfassungen selbst.

Die Allgemeine Staatslehre ist damit eher von einer Außensicht der Verfassung als *instrument of government* – so übrigens auch der Eigenname einiger bekannter Verfassungsdokumente – geprägt, wogegen die Verfassungslehre das Phänomen „Verfassung“ stärker von einer systematisierenden Innensicht aus wahrnimmt. Da aber Untersuchungsgegenstand der Allgemeinen Staatslehre primär der Verfassungsstaat ist, fallen die Erkenntnisse der Allgemeinen Staatslehre und der Verfassungslehre überwiegend zusammen; häufig wird daher wissenschaftlich nicht exakt zwischen beiden Fächern unterschieden bzw die Verfassungslehre als Teil der Allgemeinen Staatslehre betrachtet. Durch die Globalisierung des Rechts, wie sie nicht zuletzt auch in der Entwicklung eines *cosmopolitan constitutionalism* zum Ausdruck kommt, beziehen sich die moderne Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre auf Staaten und Verfassungen freilich nicht als isolierte nationale Phänomene, sondern erfassen diese unter Einbeziehung ihrer inter-, supra- und transnationalen Einbettung. Ebenso wenig wie Staaten und Verfassungen – die entgegen vielen politischen Vorhersagen und wissenschaftlichen Dekonstruktionsversuchen bislang weder ihrer Existenz noch Bedeutung verlustig gingen – werden die Allgemeine

Staatslehre und Verfassungslehre damit als Fächer obsolet, sondern erweitern bloß ihren Blickwinkel.

„Ist der Staat ein Normensystem, kann er nur die positive Rechtsordnung sein, weil neben dieser die Geltung einer anderen Ordnung ausgeschlossen sein muß.“

(Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre [1925] 17)

„With us, laws therefore are called constitutional, because they refer to subjects supposed to affect the fundamental institutions of the state.“

(Albert V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution<sup>10</sup> [1965] 127)

## 2. Kapitel: Der Staat als verfassungsrechtliche Einheit

### I. Die Entstehung des Staats: Entwicklungsgeschichtlicher Überblick

**Lit:** Badura, Geschichtlichkeit und Zeitgebundenheit der Verfassung, JöR 52 (2004), 165; Demandt, Antike Staatsformen (1995); Doehring, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (2004); Fleiner/Basta Fleiner, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (2004); Ehrenzeller et al (Hg), Staatsverständnisse – ein interdisziplinärer Gedankenaustausch (2017); Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953); Geiß, „Failed States“ (2005); Grimm, Ursprung und Wandel der Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd I: Historische Grundlagen<sup>3</sup> (2003) 3; Gosewinkel/Masing (Hg), Die Verfassungen in Europa 1789-1949 (2006); Häberle, Der Verfassungsstaat in entwicklungsgeschichtlicher Perspektive, FS Stern (1997) 143; ders., The Constitutional State and Its Reform Requirements, Ratio Iuris 13 (2000), 77; Haller/Kölz/Gächter, Allgemeines Staatsrecht<sup>6</sup> (2020); Herzog, Staaten der Frühzeit<sup>2</sup> (1997); Hintze, Staat und Verfassung (1962); Jellinek, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (1929); Kelsen, Allgemeine Staatslehre (1925); Kipp, Staatslehre<sup>2</sup> (1949); Lang/Wiener (Hg), Handbook on Global Constitutionalism (2017); Loewenstein, Rom und die Allgemeine Staatslehre, AöR 1971, 1; Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, Zweiter Teil, Bd II (1955); ders., Allgemeine Staatslehre, Vierter Teil (1958); Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre<sup>2</sup> (1996); Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt<sup>3</sup> (2002); ders., Aufstieg und Niedergang des modernen Staates, ZSE 2007, 8; Rolin, Der Ursprung des Staates (2005); Schambeck, Antikes griechisches Rechtsdenken und moderner Staat, FS Loebenstein (1991) 141; Voigt, Den Staat denken<sup>3</sup> (2014); ders., Staatsdenken (2016); Willoweit/Seif, Europäische Verfassungsgeschichte (2003); Zippelius, Geschichte der Staatsideen<sup>10</sup> (2003); ders., Allgemeine Staatslehre<sup>17</sup> (2017).

#### 1. Frühformen des Staats und antiker Staat

Die Entstehung des Staats im Sinne eines eine Personengruppe auf einem bestimmten Gebiet dauerhaft umschließenden, kephalen (wörtlich: „mit einem Kopf versehenen“, dh durch einen Träger von Herrschaftsgewalt gekennzeichneten) Ge-