

Vergleichendes Öffentliches Recht

1. Teil: Frankreich

- | | |
|---|---|
| § 1 Geschichtliche Entwicklung | § 7 Rechtsformen des Verwaltungshandelns |
| § 2 Staatsorgane | § 8 „Légalité“ als Maßstab des
Verwaltungshandelns |
| § 3 Normsetzung | § 9 Verwaltungsorganisation |
| § 4 Grundrechte | § 10 Verwaltungsrechtsschutz |
| § 5 Normenhierarchie und
verfassungsgerichtliche Kontrolle | § 11 Völker- und Europarecht in der
nationalen Rechtsordnung |
| § 6 Verwaltungsrecht – Zivilrecht | |

2. Teil: Vereinigtes Königreich

- | | |
|--|--|
| § 1 Historische Grundlagen des
englischen Rechtssystems | § 5 Menschenrechte |
| § 2 Staatsorgane | § 6 Maßstäbe für das Verwaltungshandeln |
| § 3 Normsetzung | § 7 Verwaltungsorganisation |
| § 4 Rule of Law | § 8 Gerichtliche Kontrolle der Verwaltung |
| | § 9 Völker- und Europarecht in der nationalen
Rechtsordnung |

3. Teil: Systematische Querschnittsfragen

- | | |
|-----------------------------------|--|
| § 1 Territoriale Gliederung | § 6 Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit |
| § 2 Demokratie und Parlament | § 7 Materielles (Verwaltungs-)Recht |
| § 3 Gewaltenteilung | § 8 Rechtsschutz |
| § 4 Parlamentarische Gesetzgebung | § 9 Völker- und Europarecht in der
nationalen Rechtsordnung |
| § 5 Exekutive Rechtsetzung | |

Literatur:

als Textausgabe hilfreich: Hufeld/Epiney/Merli, Europäisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2014

Zu Frankreich:

Sonnenberger/Classen, Einführung in das französische Recht, 4. Aufl. 2012, dort §§ 2 (Verfassungsrecht) und 3 (Verwaltungsrecht)
 Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, 4. Aufl. 2001
 Guimezanes, Introduction au droit français, 2. Aufl. 1999
 Favoreu, Droit des libertés fondamentales, 4. Aufl. 2007
 Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, 1998
 Schlette, Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Ermessensakten in Frankreich, 1991
 Rivero/Waline, Droit administratif, 24. Aufl. 2012
 Chapus, Droit administratif général, Band 1, 15. Aufl. 2001

Zum Vereinigten Königreich:

Graf Bernstorff, Einführung in das englische Recht, 4. Aufl. 2011
 Dicey, Einführung in das Studium des Verfassungsrechts, 10. Aufl. 2002
 Lyall, An Introduction to British Law, 2. Aufl. 2002
 Alder, Constitutional & Administrative Law, 11. Aufl. 2011
 Craig, Administrative Law, 6. Aufl. 2008
 Wade/Forsyth, Administrative Law, 11. Aufl. 2014 (i.E.)

Zu den systematischen Querschnittsfragen:

v. Bogdandy/Cruz/Villalón/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bände I bis V, 2007 - 2014
 mit Beiträgen zu Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, der Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Spanien, Ungarn und einem Vergleich
Zum Verfassungsrecht: Classen, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 2013
Zum Verwaltungsrecht: v. Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, mit Beiträgen zum britischen, französischen, italienischen, polnischen und spanischen Verwaltungsrecht
 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005

1. Teil: Frankreich

§ 1 Geschichtliche Entwicklung

Staatsverständnis: Wurzeln bis ins 16. Jahrhundert (Bodin: Les six livres de la République 1576: moderne souveräne Staatlichkeit)

Und seit Colbert: dominierende Stellung des Staates im Wirtschaftsleben (-> service public)
Großer Bruch mit der Revolution von 1789, aber diese war zunächst mehr gegen Stände als gegen König gerichtet

1792: Republik

Herausbildung deutlicherer Herrschaftsstrukturen unter Napoleon

1870: III. Republik (Verfassungsgesetze 1875)

Zusammenbruch nach Niederlage des 2. WK (-> „État français“)

1946: IV. Republik: stark parlamentarisches System mit instabiler Regierung

1958: V. Republik (als Folge der Algerienkrise)

Ziel: Verfassung soll Stabilität garantieren

- starker Präsident über dem Alltagsstreit der Parteien

- rationalisierter Parlamentarismus

§ 2 Staatsorgane

I. Präsident:

1. Wahl: Art. 6 f.: heute: auf fünf Jahre vom Volk (seit 2000, parallel zu Parlament)

1958: breites Kollegium, Wahl auf sieben Jahre

1962 verfassungsrechtlich umstrittenes Referendum (Art. 11 Vf.) -> Volkswahl

2. Aufgaben und Befugnisse:

faktisch idR: politische Leitfigur, solange parl. Mehrheit hinter ihm steht

Art. 5: „Hüter der Verfassung“ und „letzte Instanz“

Art. 8: Ernennung Regierungschef (keine vorherige Wahl durch Parlament nötig)

Art. 9: Vorsitz im Ministerrat (Tradition seit der III. Republik)

Art. 12: Auflösung Parlament (nur nach Anhörungen)

Art. 10: Verkündung Gesetze (obligatorisch), Art. 13 Unterzeichnung RVO (nicht obl.)

Art. 11 Anberaumung Referendum

Art. 14: auswärtige Beziehungen, Art. 15: Streitkräfte -> „domaine réservé“

3. Kontrolle: über Gegenzeichnungspflicht (Art. 19, mit wichtigen Ausnahmen)

II. Regierung

1. Bildung:

Regierungschef wird durch Staatspräsident ernannt (s.o.),

Minister: auf seinen Vorschlag vom Staatspräsident

Alle dürfen nicht dem Parlament angehören (zum möglichen Sturz s.u.)

2. Aufgaben

Art. 20: Regierung bestimmt und leitet die Politik der Nation; leitet Verwaltung

Premierminister: Art. 21: Leitung der Regierung und Ausführung der Gesetze (-> einschl.

Verordnungskompetenz ohne spezifische Ermächtigung)

Entscheidung innerhalb der Regierung durch „arbitrage“ seitens Präsident oder

Premierminister

III. Parlament

1. Wahl / Zusammensetzung

a) Nationalversammlung: 577 direkt auf fünf Jahre in Wahlkreisen gewählte Abgeordnete

Mehrheitswahl mit 2 Wahlgängen (2. Wahlgang: 12,5 % der Wähler)
Wahlrechtsgarantien: Art. 3, vor allem auch Gleichheit der Wahlkreise

b) Senat: 348 Mitglieder; repräsentiert die Gebietskörperschaften und die Auslandsfranzosen
indirekte Wahl durch Wahlkorps aus lokalen Vertretern

c) Exkurs: Parteien:

traditionell schwache Stellung, strukturieren nur begrenzt das politische Leben
starke Prägung durch Einzelpersonen

2. Aufgaben: klassische Parlamentsfunktionen:

- Gesetzgebung (nächster §)
- Haushalt (in Gesetzesform mit Besonderheiten)
- Kontrolle der Regierung (s.u. unter IV.).
- Repräsentation

3. Organisation/Verfahren:

Geschäftsordnung (Art. 28) unterliegt obligatorischer Kontrolle durch VerfRat

Tagesordnung: Art. 48: starker Einfluss der Regierung

Ausschüsse: Art. 43

IV. Verhältnis untereinander (Staatspraxis)

1. Präsident – Regierung

traditionelle Idee: Präsident beschränkt sich auf wesentliche Grundsatzentscheidungen

Praxis: im Regelfall dominierende Figur, kann faktisch auch Regierung entlassen

besteht Mehrheit gegen den Präsidenten: Präsident muss deren Führer zum Premier ernennen,
behält aber „domaine réservé“ (Außen- und Verteidigungspolitik)

2. Regierung – Parlament

Regierung hat erheblichen Einfluss auf parlamentarische Arbeit: Tagesordnung (s.o.),
Gesetzgebung (s.u.)

parl. Kontrolle: nur wenige Minderheitenrechte, auch wenn 2008 ausgebaut

destruktives Misstrauensvotum (Art. 49), aber: nur Ja-Stimmen werden gezählt

§ 3 Normsetzung

I. Verfassunggebung und verfassungsausführende Gesetze

1. Verfassung 1958: Annahme durch Referendum;

Änderungen: Art. 89: jede der beiden Kammern, danach Volksabstimmung oder 3/5 Mehrheit
im Congrès (beide Kammern zusammen)

Praxis 1962: daneben: Art. 11, sehr zweifelhaft

2. verfassungsausführende Gesetze (lois organiques): Art. 46

II. Abgrenzung Gesetz – VO

Art. 34: Bereiche der Gesetzgebung, insbesondere Grundrechte

- stellt echten Gesetzesvorbehalt dar

- VO-Recht nach Art. 38 (befristete Ermächtigung schließt Gesetzgebung aus, Art. 41)

Art. 37: im Übrigen: freies VO-Recht der Regierung

Gesetzgebung außerhalb von Art. 34:

- Regierung kann widersprechen (Art. 41)
- ist gültig

- kann später deklassifiziert werden (Art. 37 II)

III. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren

1. Initiative: Art. 39 Premierminister und Mitglieder des Parlaments (Grenze Art. 40)

2. Beratung

- Beratung in Ausschuss (Art. 43)
- Begrenzte Zulässigkeit von Änderungsanträgen (Art. 44)
- „vote bloqué“: Art. 44 III (-> Regierung)
- Verbindung mit Vertrauensfrage: Art. 49 III (Gesetz gilt ggf. als angenommen), seit 2008 in engen Grenzen
- Zustimmung beider Kammern (Art. 45); nach (gescheitertem) Vermittlungsverfahren kann (nur) Regierung NV um letztes Wort bitten

3. Bewertung: Starker Regierungseinfluss (v.a. Vermittlungsverfahren, vote bloqué, Art. 49 III)

IV. Exekutive Normsetzung

1. Verordnungsgewalt der Regierung: Art. 37, 21, 38

2. Verordnungsgewalt sonstiger Behörden

- auf gesetzlicher Grundlage für lokale Behörden nach Art. 72
- im Übrigen bei Maßnahmen mit begrenztem Anwendungsbereich

§ 4 Grundrechte

I. Historische Entwicklung

1. Vor Verf. 1958

Erklärung 1789: wurde rechtlich nie wirksam

auch bei späteren Verfassungen wurde nie Einhaltung gesichert

Vf. 1875: keine Grundrechte,

Vf. 1946: nur Präambel

2. Verfassung der V. Republik

Präambel (-> D 1789, P 1946 -> PPRLR: „bloc de constitutionnalité“)

Einbeziehung in Rechtsprechung seit 1971

1974: Ausweitung Anrufungsbefugnis Verfassungsrat (-> abstrakte Normenkontrolle, Art. 61)

2008/2010: konkrete Normenkontrolle bei Grund- und Freiheitsrechten (QPC, Art. 61-1)

II. Systematischer Überblick

1. Verfassungstext:

Art. 1: Gleichheit (auch D 1789); Achtung des Glaubens (bisher nicht von praktischer Relevanz)

Art. 3: Wahlrecht

Art. 4: Parteienfreiheit

Art. 66: Justizgarantien, Schutz vor Verhaftung und persönliche Freiheit

2. D 1789

insgesamt stark individualistische Tendenz

allgemeine Freiheitsgarantien in Art. 1, 2 und 4

einschließlich Unternehmensfreiheit (liberté d'entreprendre), Vertragsfreiheit

Gleichheit: Art. 1, 6 S. 3 (mit Ämterzugang in S. 4 und Belastungsgleichheit bei Steuern und Abgaben in Art. 13)

Sicherheit: Schutz vor Verhaftung (s.a. Art. 7 und 9)

Strafgewalt: Art. 8

Meinungsfreiheit (einschl. Teile der Religionsfreiheit): Art. 10 und vor allem 11

Effektiver (einschl. einstweiliger) Rechtsschutz: Art. 16

Eigentum: Art. 17

3. P 1946

Ergänzt D 1789 um einige „für unsere Zeit besonders nötig(e)“ Grundsätze, insbesondere soziale Rechte

+ Grundlegende, durch die Gesetze der Republik (vor 1946!) anerkannte Prinzipien (PPRLR):

- Vereinsfreiheit (1971)
- Versammlungsfreiheit
- Unterrichtsfreiheit (für Träger)
- Gewissensfreiheit
- Verteidigungsrechte (nicht nur im Straf-, sondern auch im Verwaltungsverfahren)
- Freiheit der Universitätsprofessoren

III. Allgemeine Grundrechtsdogmatik

Struktur des Abwehrrechts ähnlich, aber: kaum ausdrückliche Schrankenregelung

Persönliche Grundrechte (Meinungsfreiheit etc.): nur Ausgleich mit anderen verfassungsrechtlich geschützten Gütern

Wirtschaftliche Grundrechte: im Grundsatz kann jedes legitime öffentliche Interesse Schranke rechtfertigen

Grenzen: Einschränkung des Wesensgehalts, zunehmend auch: Wahrung der Verhältnismäßigkeit

In jedem Fall wurde die Notwendigkeit ausgestaltungender Gesetzgebung immer schon gesehen

IV. Grundrechte im Verwaltungsrecht

Lange Zeit: Herausbildung allgemeiner Rechtsgrundsätze durch Rechtsprechung

Letzte Zeit: stärkere Berücksichtigung der Verfassung

Zudem spielt EMRK seit gut zwanzig Jahren eine große Rolle

§ 5 Normenhierarchie und verfassungsgerichtliche Kontrolle

I. Normenhierarchie

Verfassung

„lois organiques“

Völkerrechtliche Verträge (Art. 55)

Normale Gesetze

Verordnungen

II. Verfassungsrat als Institution

Art. 56 ff. Vf: Novum in der französischen Verfassungsgeschichte

9 Personen (+ ehemalige Staatspräsidenten) für neun Jahre

3 durch Staatspräsident, je 3 durch die Präsidenten von Nationalversammlung und Senat

III. Aufgaben

1. Außerhalb der Normenkontrolle:

Wahlüberwachung bei Präsidentenwahl (Art. 58)

Wahlprüfung bei Parlamentswahlen (Art. 59)

Überwachung Volksabstimmung (Art. 60)

2. Normenkontrolle

a) Art. 61 (ex ante)

obligatorisch bei parl. Geschäftsordnungen und lois organiques

fakultativ bei Gesetzen auf Antrag (vor Ausfertigung/Verkündung)

- ursprünglich nur von StPräs, Premiermin, Präs NV, Präs Senat
- seit 1974: 60 Abg Nationalversammlung oder 60 Senatoren (s.o.)

Art. 54: völkerrechtliche Verträge (siehe § 11)

b) Art. 61-1 neu (ex post),

konkrete Normenkontrolle, nur mit Blick auf Grund- und Freiheitsrechte auf Vorlage eines Gerichts nach Antrag einer Partei über Höchstgerichte

§ 6 Abgrenzung Verwaltungsrecht - Zivilrecht

I. Historische Entwicklung

Prinzip der Trennung als Folge des revolutionären Verbots (1790), dass sich die Gerichte in die Tätigkeit der Verwaltung einmischen

1799 (Jahr VIII): Schaffung des Conseil d'État

- im Bereich der Gesetzgebung als Beratungsorgan (bis heute)
- im Bereich der Verwaltung als Streitentscheider (seit 1872 eigenständig)

II. Materieellrechtliche Abgrenzung

öffentliches Recht liegt vor bei

- Ausübung Hoheitsgewalt
- Service public

III. Gerichtsverfassungsrechtliche Konsequenzen

Verwaltungsrechtliche Streitigkeiten kommen vor VG (Conseil d'État)

Heute: „conception française de la séparation des pouvoirs“ (mit Ausnahmen)

Art. 66: ordentliche Gerichtsbarkeit ist Wächterin über die individuelle Freiheit
Streitigkeiten über Zuständigkeiten: tribunal des conflits

§ 7 Verwaltungshandeln

I. Verwaltungsakte als einseitiges Verwaltungshandeln

1. Allgemeines:

- Maßnahme einer Behörde (ggf. privatrechtl. Unternehmen im Rahmen eines service public)
- Rechtsakt (aber großzügige Annahme vorangegangener Entscheidungen)
- Außenwirkung: im Grundsatz gefordert, aber: Annahme großzügiger
- aber nicht Einzelfall (auch Verordnungen sind Verwaltungsakte)

2. Spezifische Probleme:

- Fiktive Verwaltungsakte: idR 4 Monate nach Antrag gilt dieser als abgelehnt
- Normativakte: bei faktischer Außenwirkung kann auch gegen interne Akte geklagt werden

3. Verfahrensvorschriften:

- Anhörung
- Begründungspflicht
- Bekanntmachung
- Bestandskraft
- Aufhebung: VA hat Rechte geschaffen: rechtswidrig belastende Akte können nur innerhalb von 4 Monaten zurückgenommen werden

II. Öffentlich-rechtliche Verträge

Vertragskompetenz ist enger als VA-Kompetenz

Öffentlich-rechtlich sind insbesondere auch öffentliche Aufträge
Keine analoge zum Privatrecht
Leitbild: nicht Autonomie, sondern wirksame Aufgabenerfüllung
-> einseitiges Lösungsrecht der Verwaltung (gegen Entschädigung)

III. Polizeirecht

Dient präventiv dem Schutz der öffentlichen Ordnung, einschließlich ihrer Wiederherstellung
(im Gegensatz zum repressiv agierenden Strafrecht)

-> Ruhe / Sicherheit (Unfälle, etc.) / öff. Hygiene

Spezialpolizei ggf. weitergehende Befugnisse

Behörden:

MP für gesamtes Staatsgebiet (zB: Code de la route)

Präfekt für Departement und im Grundsatz für größere Gemeinden (über 10.000 Einw.)

Bürgermeister für Gemeinden darunter

IV. Daseinsvorsorge: Service public

Errichtung durch die jeweilige Behörde

inhaltliche Grundprinzipien:

- Kontinuität (u.a. mit Begrenzung, nicht Ausschluss des Streikrechts)

- Möglichkeit der Anpassung des Rechtsregimes

- Gleichheit der Nutzer (Zugang möglichst für alle; Gebühren etc.)

§ 8 „Legalité“ als Maßstab des Verwaltungshandelns

I. Rechtsquellen als Kontrollmaßstäbe

II. Zur Anwendung dieser Maßstäbe durch Richter

Klagegründe (vgl. auch Art. 263 I AEUV)

Formelle Mängel: Zuständigkeit, Verfahren („droits de la défense“)

Materielle Mängel: Gesetzesverletzung, Ermessensmissbrauch

Kein Unterschied zwischen Beurteilungsspielraum und Ermessen

Begrenzte, wenn auch unterschiedlich intensive Kontrolldichte:

Können die Tatsachen grundsätzlich die getroffene Entscheidung rechtfertigen?

Zumeist nur Negativkontrolle (grobe Unverhältnismäßigkeit)

§ 9 Verwaltungsorganisation

Traditionell: vergleichsweise zentralistischer Staat

I. Staatliche Verwaltung

1. Zentralebene

Präsidialamt

Premierminister (einschl Secrétariat général du gouvernement)

Ministerien: neben Ministerialorganisation ieS „Cabinets ministeriels“

Unabhängige Verwaltungsbehörden

2. Lokale Ebene: auf Ebene der Départements seit Napoleon: Präfekten

II. lokale / regionale Körperschaften (Art. 72 Vf.; -> CGCT als Rechtsgrundlage)

Gemeinden – Départements – Regionen: jeweils mit gewähltem Rat sowie Exekutivorgan

Für überseeische Gebiete gelten Sonderregeln (Art. 72-3 ff.)

III. Aufsicht: Präfekt kann (nur) Verwaltungsgericht anrufen

§ 10 Verwaltungsrechtsschutz

I. Grundlagen

Conseil d'État als Produkt der historischen Entwicklung

- Beratungsorgan der Regierung
- oberstes Verwaltungsgericht

Zentrale Funktion: Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung; kein Weisungsrecht gegenüber der Verwaltung

II. Gerichtsverfassung

Conseil d'État wird ergänzt durch Verwaltungsgerichte (1953) und Oberverwaltungsgerichte (1987) sowie zahlreiche besondere Verwaltungsgerichte

III. Klagearten im Überblick

- klassisch: recours pour excès de pouvoir:

Anfechtungsklage gegen Verwaltungsentscheidungen, denn es herrscht der Grundsatz der vorherigen Entscheidung: Kläger muss es vorher bei der Verwaltung versuchen;

(Verpflichtungslage: Klage gegen fiktive Ablehnung, s.o.)

- recours de pleine juridiction: volle Entscheidungsgewalt in Ausnahmesituationen

Klärung von verwaltungsrechtlichen Vorfragen auf Vorlage eines ordentlichen Gerichts

Verhängung von Sanktionen

IV. Einzelheiten des recours pour excès de pouvoir

- Klagebefugnis: intérêt légitime: VA belastet Kläger in seinen Interessen
- Verbandsklage zulässig, wenn Verbandszwecke beeinträchtigt werden
- Geltendmachung eines Klagegrundes (s.o.); nur wenige Prüfungen von Amts wegen
- Frist: zwei Monate

Klage ist begründet, wenn der gemachte Klagegrund durchgreift

Akt wird dann – ggf. mit Wirkung für alle – aufgehoben

Verwaltung ist verpflichtet, Konsequenzen zu ziehen

Vollstreckung erst seit 1995

V. recours de pleine juridiction: Ansprüche gegen Beklagten

VI. Verfahren: Code de la justice administrative

VII. Einstweiliger Rechtsschutz: erst seit 2000 einigermaßen wirksam

§ 11 Völker- und Europarecht in der nationalen Rechtsordnung

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen: Art. 55 Vorrang der Verträge vor Gesetzen

II. Entwicklung

Nur allmähliche Durchsetzung

- Leitbild parlamentarischer Souveränität
- Interpretation traditionell durch Außenministerium

III. Heutiger Stand

- Vorrang der Verträge wird durch Fachgerichtsbarkeit durchgesetzt
- einschließlich EMRK
- kein Vorrang gegenüber der Verfassung
- aber Vorabkontrolle nach Art. 54 durch CC
- Gewohnheitsrecht: Bindung nach P 1946, aber nicht in übergesetzlichem Rang

IV. Unionsrecht

- Heute Art. 88-1 ff. Vf.
- Bei der Übertragung von „conditions essentielles d'exercice de la souveraineté“ muss die Verfassung geändert werden
- In Kraft getretenes Unionsrecht: nur Identitätskontrolle
- Unmittelbare Wirkung von Richtlinien in den vom EuGH angenommenen Konstellationen wird heute voll akzeptiert

2. Teil: Vereinigtes Königreich

§ 1 Grundlagen

I. Begriffliches

England – Wales – Schottland – Großbritannien – Nordirland – Vereinigtes Königreich

II. Common Law

Rechtsentwicklung wird maßgeblich durch die Rechtsprechung bestimmt,
Gesetze gelten als „Ausnahmen“

Recht wird eher gefunden als erfunden

Präjudizienbindung der nachgeordneten Gerichte und im Grundsatz auch des Gerichts selbst
bei tragenden Grundsätzen (ratio decidendi), nicht bei obiter dicta, und

nur, soweit die Fälle vergleichbar sind

ferner: Overruling ist im Ausnahmefall möglich

III. „Verfassungsrecht“ im UK

keine geschriebene Verfassung im modernen Sinne

Alle Parlamentsgesetze stehen im gleichen Rang und sind für Richter unangreifbar

Daneben stehen Konventionen: informelle verfassungsrechtliche Regeln

IV. Öffentliches Recht – Privatrecht

Im englischen Recht ist schon die abstrakte Kategorie des Staates unbekannt

Wesen der „rule of law“ (§ 4): hoheitliche Macht ist grundsätzlich den gleichen Regeln
unterworfen wie jeder Bürger

V. Überblick über die englische Verfassungsgeschichte

1066 Eroberung Englands durch Wilhelm den Eroberer

Frühe Herausbildung des Parlaments (ab 13. Jahrhundert)

Oberhaus: Lords

Unterhaus: Grundbesitzer ohne Adel

Unabhängigkeit zunächst aus praktischen Gründen

Bürgerkrieg 1642 – 49: Tod des Königs, Herrschaft Cromwells bis 1660

1688 Glorious Revolution

1707 Vertraglich begründete staatsrechtliche Einheit von England und Schottland

Parlamentarisierung der Kontrolle der Berater des Monarchen (= Regierung)

1911 House of Lords verliert Vetorecht

1999 Umgestaltung des House of Lords

2009 Justizreform, Supreme Court

§ 2 Staatsorgane

I. Überblick

Souveränität des Parlaments = Unterhaus + Oberhaus + Krone

Keine Gewaltenteilung im eigentlichen Sinne

II. Parlament

1. Wahl/Zusammensetzung

Unterhaus: 651 Mitglieder, in Wahlkreis durch Mehrheitswahl gewählt

Neuwahl alle fünf Jahre (Fixed-term Act 2011)

House of Lords: heute 600 Lords auf Lebenszeit + 92 gewählte Erblords + 26 Geistliche

2. Aufgaben: klassische Parlamentsaufgaben

- Gesetzgebung, einschl. Haushalt
- Regierungsbildung (wenn auch nur informell)
- Regierungskontrolle
- Repräsentationsfunktion

3. Organisation/Verfahren

III. „Krone“: aktueller König/Königin – Regierung

1. König/in: erhält Amt durch Erbschaft

heute kein politischer Einfluss mehr

- Repräsentation
 - Intern: voller Zugang zu Regierung(-svorgängen)
 - Zustimmung zu Gesetzen: heute formaler Akt durch königliche Kommission
- sonstige Funktionen als „Staatsnotar“ (Ernennungen, Repräsentation)
handelt praktisch nur auf Vorschlag (der Regierung)

2. Regierung: leitet formell alle Macht von der Krone ab

Premier und Kabinettsminister bilden Kabinett, dazu weitere Minister (insgesamt ca. 100)
alle Regierungsmitglieder müssen parlamentarisches Mandat haben

IV. System der „Gewaltenteilung“

1. Regierung/Parlament:

Verantwortlichkeit der Minister, aber: 100 Minister (s.o.) haben starken Einfluss im Parlament

2. Justiz

Institutionelle Gewaltenteilung traditionell nicht i.e.S. vorhanden

Seit 1606 kann König nicht selbst Recht sprechen, sondern nur durch sachlich unabhängige Gerichte = Teil der rule of law (§ 4)

Höchstes Gericht: traditionell House of Lords

seit 1.10.2009: Supreme Court

§ 3 Normsetzung

I. Parlamentsgesetzgebung

Initiative: Regierung (alle Mitglieder sind ohnehin im Parlament) oder sonstige einzelne MP;
Vorrang in Beratung für erstere

Einbringung in Ober- oder Unterhaus, nur Finanzvorlagen gehen zunächst ins Unterhaus

Unterhaus: Beratungen in (fachlich nicht ausgerichteten) Ausschüssen, dann im Plenum

Oberhaus: Verfahren ist ähnlich; aufschiebendes Vetorecht (s.o.): 1 Jahr, bei Haushalt 1 Monat

Königliche Zustimmung wird praktisch automatisch erteilt

II. Untergesetzliche Normsetzung

Zwingend: Parlamentsgesetz als Grundlage, aber weite Ermächtigungen sind möglich (Verfügbefugnis des Parlaments)

ggf. auch mit Ermächtigung zur Änderung von bestehenden Parlamentsgesetzen

§ 4 Rule of Law

eines der Grundprinzipien des englischen Rechts

Funktionen:

- Gesetzesbindung
- Unterwerfung Hoheitsgewalt unter das allgemeine Recht, insbesondere bei der Haftung
- -> Sonderrecht für die öffentliche Gewalt setzt im Grundsatz Parlamentsgesetz voraus

Aber großzügige Ermessensspielräume (-> §§ 6, 8)

§ 5 Menschenrechte

Traditionell wichtige Texte (Magna Charta 1225, Bill of Rights 1688)

reiche common law-Tradition von fundamental rights

aber stark verfahrensrechtlicher Art und nicht in besonderem Rang

-> Innerstaatliche Umsetzung der EMRK durch Human Rights Act 1998 (in Kraft 2000)

- Bindung aller public authorities an EMRK, auch der Gerichte
- Erklärung zur EMRK-Kompatibilität von Gesetzesvorhaben
- Gerichte sollen Gesetze im Lichte der EMRK auslegen
- Höhere Gerichte geben, falls dies nicht möglich ist, eine declaration of incompatibility ab
 - > Folge: Minister prüft Anpassung der Gesetzgebung;
 - diese kann in einem vereinfachten Verfahren erfolgen
- bei Konflikt mit untergesetzlichem Recht: Vorrang für EMRK

§ 6 Maßstäbe für das Verwaltungshandeln

I. Allgemeines

1. Grundlagen des Verwaltungshandelns

- (trad.) Prärogative der Krone, aber kaum noch Anwendungsbereich
- common law (aber nur jedermann-Rechte)
- spezielle gesetzliche Regelung

2. Allgemeines Verwaltungsrecht

Allgemeine Anforderungen neben der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben:

- kein ultra vires-Handeln
- in Übereinstimmung mit natural justice

Vermutung, dass Parlament diese Vorgaben in das Gesetz eingeschlossen hat

3. Verwaltung – Gericht

Trennung nur langsam -> Maßstäbe für Verwaltungshandeln entstammen zT dem gerichtlichen Verfahren

II. Natural Justice: klares juristisches Konzept

1. „Rule against bias“: Unbefangenheit des Entscheidungsträgers
2. Vorherige Anhörung
3. allgemeine Fairness, teilweise etwa Begründungspflicht

III. Ultra vires

- Zuständigkeit (weit verstanden)
- Reasonableness (weniger aussagekräftig als Verhältnismäßigkeit)

IV. Rechtsfolgen

Vorgabe ist mandatory = zwingend

Vorgabe ist directory = „Ordnungsvorschrift“

V. Widerruf, Rücknahme:

Regelmäßig zulässig, außer es wurden Rechtspositionen geschaffen;

Gegenausnahme: Veränderungen in der Zeit liegen in der Natur der Sache (Politikänderung)

§ 7 Verwaltungsorganisation

I. Zentralebene

Ministerien sowie executive agencies

II. Lokalebene

1. Entwicklung

Local Governments Acts 1888/94 – 1933 – 1972

Entwicklung von Selbstverwaltung, aber real nur begrenzter Autonomie

2. heutige Situation

Einteilung in Counties und Districts, mit Council und ausführendem Organ

III. Devolution

1998: Scotland Act, Northern Ireland Act, Government of Wales Act

Parlament: Rechtssetzungsakte in bestimmten Bereichen „devolved matters“; das Recht des britischen Parlaments zur Rechtsetzung bleibt unberührt)

Exekutive: First Minister (vom Parlament ausgewählt, von Königin ernannt) und weitere Minister

Nur in Wales geringere Kompetenzen

§ 8 Gerichtliche Kontrolle der Verwaltung

I. Einführung

Rights depend upon remedies

-> Prozessrecht verantwortlich für die Herausbildung von materiellem Recht

Gerichtsverfassungsrecht: County Courts/High Court -> Court of Appeal -> Supreme Court

II. Klagearten

1. private law: allgemeines Recht, Rechtsschutz wie ggü. Privatperson

- Injunction: Untersagung; ggf. auch mandatory injunction

- Declarations (= Feststellungsklage): verbreitet gerade bei Rechtsschutz ggü. öff. Gewalt

- Relator action (des Attorney general)

2. Public Law

spezifische Klagearten, die früher nur der Krone offen standen, heute für alle

- Habeas corpus bei Verhaftungen

- Certiorari/squashing order (Aufhebung eines ergangenen Rechtsaktes)

- Prohibition/prohibitory order (Untersagung eines zukünftigen Rechtsaktes)

im Unterschied zu privatrechtlichen Klagen (abhängig von subjektiven Rechten) sind

diese abgeleitet von Krone -> Gericht entscheidet nach Ermessen, ob es den Fall aufgreift

- Mandamus/mandatory order (Erfüllung von Verpflichtungen)

Ermessen wird weit verstanden, kaum wirksame Kontrolle

3. Verhältnis zwischen beiden Klagearten

Vereinheitlichung 1981

III. Weitere Prozessvoraussetzungen

Ausschluss des Rechtswegs durch Gesetz nur bei expliziter Regelung
Klagebefugnis („standing“), wenn Kläger „sufficient interest“ nachweist
Klagefristen: gesetzlich geregelt
Keine Verpflichtung, Verwaltungsrechtsbehelfe vor regulären Klagen vor Gerichten auszuschöpfen

IV. Judicial review: Kontrolle durch reguläre Gerichte

1. Nur ultra vires-Kontrolle -> begrenzte Kontrolle:

- Rechtsirrtum: immer ultra vires
- Tatsachenfehler: immer, soweit zuständigkeitsrelevant, sonst eher Zurückhaltung
Keine Trennung zwischen Beurteilungsspielraum und Ermessen
- unreasonableness
- procedural impropriety

Gericht setzt sich nicht an die Stelle der Verwaltung, sondern hebt ggf. auf und verlangt neue Entscheidung

2. Beurteilungsspielraum: ggf. soll Einschätzung des Ministers ausschlaggebend sein
-> keine objektive Rechtfertigungspflicht des Ministers
aber Gerichte kontrollieren zT doch, ob Annahme des Ministers plausibel war

3. Einstweiliger Rechtsschutz

im Grundsatz vorgesehen, aber lange Zeit nicht gegen die Krone

Korrektur 1993, nachdem im EU-Kontext 1990 Korrektur auf Vorlage EuGH erfolgen musste

V. Administrative tribunals = Verwaltungs„gerichte“

Traditionell: spezialgesetzlich geschaffene „administrative tribunals“

2007 Vereinheitlichung mit Tribunals, Courts and Enforcement Act

-> zweistufige Struktur

im Grundsatz Teil der richterlichen Gewalt

Rechtsweg zu den normalen Gerichten nach Zulassung, außer gesetzlich ausgeschlossen

§ 9 Völker- und Europarecht in der nationalen Rechtsordnung

I. Grundsatz

Verträge werden von der Exekutive abgeschlossen ohne jede interne Rückkopplung

aber auch keine interne Wirkung

außer kraft Parlamentsgesetzes

II. EU-Recht

1972 European Communities Act: inkorporiert EG-Recht/jetzt: UnionsR in nat.

Rechtsordnung

auch zukünftige Akte, die nach dem Vertrag ohne weitere nationale Umsetzungsmaßnahme

rechtliche Wirkung haben

Richtlinienumsetzung ist leichter als anderswo, denn es gibt keine dabei zu berücksichtigende

systematische Rechtsordnung

European Union Act 2011: für die meisten Vertragsänderungen wird ein Referendum

gefordert

3. Teil: Systematische Querschnittsfragen

A = Österreich	E = Spanien	I = Italien	P = Portugal
B = Belgien	EE = Estland	IRL = Irland	PL = Polen
BG = Bulgarien	F = Frankreich	L = Luxemburg	R = Rumänien
CY = Zypern	GB = Verein. Kgr.	LT = Litauen	S = Schweden
CZ = Tschechische Rep.	GR = Griechenland	LV = Lettland	SF = Finnland
D = Deutschland	H = Ungarn	M = Malta	SK = Slowakei
DK = Dänemark	HR = Kroatien	NL = Niederlande	SLO = Slowenien

CY (Republik Zypern) weitestgehend ausgeklammert, weil Verfassungstext ohnehin nicht uneingeschränkt gilt

Zahlen im Kontext von Ländernamen verweisen auf die jeweilige Verfassung

§ 1 Territorialfragen

I. Territoriale Gliederungen

- Bundesstaaten: D, B, A
- Staaten mit starken Regionen: I, E, zT GB (praktische Abgrenzung zur Bundesstaatlichkeit schwierig)
- Staaten mit rein administrativen Regionen: etwa CZ, BG, F, GR, NL, P, PL, R
- Staaten ohne Regionen

II. Kompetenzverteilung mit Blick auf die „Regionen“

Nicht durchweg einheitlich: I, E, GB, aber auch DK, F, GR, P, S, (D)

III. Staatsgebiet

- Unteilbarkeit (-> nach innen) E (2), EE (2 II), L (1), LT (10 I), SK (3), SLO (4)
- Aussagen zur Verfügbarkeit (-> nach außen): Definition (P: 5 I),
- Vorbehalt für Verfügungen: Verfassungsvorbehalt (CZ: 11; SK: 3 II), qualif. Vorbehalt (B 7, 167; BG 158; EE 122 II; GR: 27 I, LT 10 II; HR 8, 83 III; SF 94 II)
- Ansprüche gegenüber Dritten (IRL: 3)

§ 2 Demokratie und Parlamentsorganisation

I. Grundlagen

1. Demokratieverständnis

Demokratie = Volkssouveränität

Staatsgewalt geht von der Nation/vom Volke aus

- zT Legitimationsketten ("positive Legitimation"),
- zT nur: Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk ("negative Legitimation")

Souveränität: erfunden zugunsten des Monarchen, später wurde dieser ersetzt durch das Volk (Revolution oder gleitender Übergang)

Anders vor allem GB (souverän ist „King/Queen in Parliament“)

2. Legitimationssubjekt:

„Volk“ als verfasste Einheit oder „Gesamtheit der Bürger“?

= Selbstbestimmung eines Kollektivs oder kollektive Selbstbestimmung?

(auch in EU unklar und umstritten)

Besonders diskutiert: Ausländer (national und kommunal)

zT wird die Wahlrechtsgarantie zugunsten der Bürger als nicht exklusiv verstanden (PL 62)

GB: kein einheitlicher Status, Wahlrecht zum Parlament haben auch andere als „british subjects“

II. Repräsentation durch unabhängige Abgeordnete

Volk wird in allen Staaten (vor allem) durch Parlament repräsentiert (Art. 10 EUV) =
durch viele unabhängige Abgeordnete (früher: Wähler, heute: Parteien)
die nach öffentlicher Diskussion mit Mehrheit entscheiden
-> sichert am besten Ausrichtung auf Gemeinwohl
Sicherung der Unabhängigkeit durch Immunität, Indemnität und Diäten
Parteienfreiheit: überall anerkannt, aber in unterschiedlicher Ausgestaltung

III. Struktur der Parlamente

Einkammer-Systeme: BG, DK, CY, EE, GR, H, HR, L, LT, LV, P, S, SF

Zweikammersysteme

- mit ständischer Legitimation: GB, IRL (16/18), SLO (80/96)
- mit territorialer Legitimation: A (24/34), B (61/67), D (38/50), F (24), E (68 f.), I (55), [NL (55)]
aber nur in D sind die Länder als solche vertreten, sonst: unabhängige Abgeordnete, vom Volk oder von regionalen Parlamenten gewählt
- wahlrechtliche Unterschiede: CZ, PL, [NL (50)]
- ohne Besonderheit: R

Heutiger Sinn auch: Gewaltenteilung innerhalb des Parlaments

Gleichberechtigung mit 1. Kammer nur in I (-> Diskussion) und R

IV. Wahlrecht

IdR erste Kammer: frei, geheim, allgemein, gleich und unmittelbar

Mehrheits- und Verhältniswahlsysteme mit Mischformen (vielfach Wahlkreise)

zT auch Prämien für stärkste Kraft (GR !)

Wahlpflicht: B, I, GR

Wahldauer: vier oder fünf Jahre

Auflösung: nächster §

V. Innere Parlamentsorganisation

Diskussionen: öffentlich

Geschäftsordnungsautonomie

Ausschüsse

Oppositionsrechte: zunehmend explizit anerkannt (Definition?)

VI. Parlamentskompetenzen

Repräsentation

Gesetzgebung (Haushalt)

Kreation (andere Staatsorgane)

Kontrolle

§ 3 Gewaltenteilung

Parlament – Regierung – Präsident

I. Grundlagen der Gewaltenteilung

„Mischverfassung“ mit alter Tradition

Herrscher

- wurde beraten von lokalen Würdenträgern -> Herausbildung des Parlaments (GB)

- und hatte unmittelbar persönliche Berater -> Kontrolle der Berater

Systematisierung in Aufklärung (Montesquieu), aber bei ihm vor allem checks and balances

Konkrete Organe (Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt): überall in EU (außer CY)

Nur GB kennt konzeptionell keine Gewaltenteilung

II. Staatsoberhaupt

1. Bestellung

Monarchie (B, E, DK, GB, L, NL, S) oder

Gewählter Präsident (Volkswahl: A, BG, F, HR, IRL, LT, P, PL, R, SF, SK, SLO, nunmehr auch CZ), oder Wahl durch ggf. erweitertes Parlament (D, EE, G, H, I, LV, M)

auf vier bis sieben Jahre mit häufig begrenzter Wiederwahl

Selten politische Abwahl (A, M, LT, SK), aber Präsidentenanklage praktisch überall

Vertretung: in Monarchien nur im Ausnahmefall

In Republiken: idR Inhaber anderer Staatsämter, häufig ParlPräs

Vakanz- oder auch Abwesenheitsvertreter

2. Kompetenzen

Integrationsfunktion, Regierungsbildung, Krisenmanager, Staatsnotar

3. Kontrolle: keine unmittelbare Kontrolle durch Parlament, aber zumeist Gegenzeichnung durch die oder Handeln auf Vorschlag der Regierung

III. Regierung

Staatsleitung und Leitung Verwaltung

Innere Struktur zT komplex

Kanzlerprinzip – Ressortprinzip – Kollegialprinzip

IV. Zusammenwirken

1. Regierungsbildung

Ernennung durch StChef

- nach parlamentarischer Wahl des Regierungschefs (D: 63, E: 99 III, EE: 89, SF: 61, H: 16 III, IV, S: VI § 4) auf zwingenden (H, E) oder prioritären Vorschlag des Staatsoberhauptes (in S: Parlamentspräsident)
- nach Vertrauensvotum nach Regierungsbildung (CZ: 68, GR: 84, HR: 110, I: 94, PL: 154 f)
- nach beidem (BG: 84 Nr. 6, IRL: 13 I, LT: 92, SLO: 111)
- ohne formelle parlamentarische Entscheidung (B: 96, DK: 14, GB, F: 8, L: 77, LV: 56, M: 80, NL: 43, Ö: 70, P: 187, SK: 110); aber: informelle Rückbindung erfolgt überall, ist zT auch vorgeschrieben
-> aber Abweichler in den eigenen Reihen fallen ggf. nicht auf; gilt aber zB auch für S (Parlament muss mit Mehrheit gegen den Vorschlag des Parlamentspräsidenten stimmen)

Vertrauen des Staatsoberhauptes in Regierung zT vorgesehen (LT: 96 II, P: 190),

in der Praxis vor allem in Frankreich notwendig;

häufig wird die Zusammensetzung der Regierung auch von Koalitionen ausgehandelt

2. Parlament und Regierung

a) Mitgliedschaft im Parlament zwingend: GB, IRL (28 VII), M (80 I)

Verbot: (B: 50), BG: 68 II, EE: 63 f., F: 23, 25, L: 54 I, III, NL: 57, P: 154, 153, S: IV § 13, SK: 77 II; zumeist automatische Rückkehr nach Amtsende

b) Verantwortlichkeit

Fragerecht und Untersuchungsausschüsse sind überall möglich

Minderheitenrechte sind nicht überall in Vf vorgesehen

c) Regierungssturz durch Misstrauensvotum:

- Individuell: A (74), DK (15), EE (65 Nr. 13, 97), GR (84 II), HR (116), LT (101 IV), LV (59), SF (64), PL (159), S (VI § 7, XIII § 4), SK (116 III), SLO (116)
 - Destruktiv B (96), BG (89), CZ (72), DK (15), F (49 f.), I (94 II), LT (101), M (81), P (194), SK (115)
 - konstruktiv: D (67), E 113 f.), PL (158), SLO (116), H (21)
- Soll das belgische Votum binden, muss es konstruktiv sein

4. Parlamentsauflösung

Staatschef ist frei in F (12) und P (133/172)

Staatschef mit Rückkoppelung zur Regierung: A (29), DK (32), SF (26), I (88), IRL (13 II), L (74), NL (64)

Regierung frei in E (115, mit Rückkoppelung an König und ParlPräs) und S (III § 11)

Krisenlage als Voraussetzung: B (46), BG (99 V), CZ (35), D (63, 68), EE (119), GR (41), H (3 III), HR (104), M (81), LT (58 II), PL (155), R (89), SLO (117), neu: GB

Selbstauflösung: A (29), H (3 II), HR (78), LT (58), P (98), neu: GB

§ 4 Parlamentarische Gesetzgebung

I. Grundsätzliches

Bindung an das Recht ist selbstverständlich (Gesetzesvorrang)

Sicherung von Bestimmbarkeit und Erkennbarkeit vielfach durch geschriebenes Recht, nur in GB durch Präjudizienbindung (-> § 6)

Frz. VerfRat: Notwendigkeit hinreichend klarer und verständlicher Gesetze

Gesetzesvorbehalt: vielfach anerkannt, aber mit unterschiedlichen Reichweiten

- Grundrechte (auch EMRK, aber dort: Gesetzesbegriff: nur formal: Rechtssicherheit, keine legitimatorische Qualität), und: nicht alles ist GR-relevant
- Verordnungsgebung durch Exekutive (-> § 5)
- Rule of law: Eingrenzung von Machtbefugnissen
- Frankreich: Art. 34

II. Gesetzgebungsverfahren

Initiative: Regierung, aus Parlament (häufig sogar einz Abg.), idR auch 2. Kammer,

zT auch Staatsoberhaupt (zum Teil nur mit formalem Charakter)

zT auch Organe der Selbstverwaltung

zT auch Volksinitiative: A: 41, I: 71, E: 87 III, LT: 68 II, LV: 65, P: 115 II, PL: 118 II, R: 74, SF: 53, SLO: 88

zT besondere Beratungsorgane (F: 39: Conseil d'État; NL: 73; S: VIII §18: Gesetzgebungsrat)

Beratung in Ausschüssen des Parlaments (GB: nicht fachlich aufgeteilt) und

Beschlussfassung im Plenum

- zT Beschlussfassung durch Ausschüsse (E: 75, GR: 70, 72, I: 72, P: 168 III f.)
- Vorrang für Regierungsvorlagen (E: 89 I, F: 48, GB, IRL)
- Grundlage: zT Ausschuss, zT Initiative
- Änderungsanträge: zT Grenzen
- Schlussabstimmung: Einfluss der Regierung:
vote bloqué (F: 44)
Verbindung mit Vertrauensfrage: vielfach (F: 49 und R: 114 III: Gesetz gilt als beschlossen, wenn dann kein Misstrauensantrag gestellt und beschlossen wird)
- Minderheitenrechte (B: 54, Sprachgemeinschaften; DK: 41 III, Aussetzung um 12 Tage; S: II § 22, Grundrechtsbeschränkungen)

Verkündung durch Staatsoberhaupt

Vetorecht: aufschiebend mit erneuter Beratung in Parlament:

- BG (101 f.), F (10), I (74), H (6 V), LV 71), R (77 II), SF (77 f.), SK (87 II; 102),
- und mit qualif. Mehrheit GR (42 II, III), LT (71, 84), CZ (50), PL (122 V), P (136)

Formell echtes Veto, aber nie genutzt in Monarchien: DK (22), B (109), GB, NL (87 I; ggf. zeichnet Minister Ausfertigung nicht gegen)

Sonderregeln für Haushaltsgesetze

- Initiative nur durch Exekutive
- Begrenztes ÄnderungsR (keine Ausweitung der Ausgaben oder nur mit Zustimmung der Regierung)
- Haushalt bedeutet nur Ermächtigung, nicht Verpflichtung der Regierung zu Ausgaben

Stellung einer zweiten Kammer:

Initiativrecht: immer (außer NL)

Nur aufschiebende Rechte: A (42), CZ (47), E (90), F (45, Regierung!), I (23), PL (121)

Einige Mitentscheidungsrechte: B (74 ff., 77) und D

gleichberechtigte Zustimmung beider: I (70) und NL (81 ff.)

Erstberatung in einer, Schlussabstimmung in anderer Kammer: R (75)

Vermittlungsverfahren: D, F, E

III. Volksbeteiligung:

- Initiative: s.o.; führt praktisch immer zunächst zum Parlament, das soll zuerst diskutieren (selten 1:1-Übernahme sinnvoll); anders nur H und HR

- Volksgesetzgebung: häufig nur bei bereits parlamentarisch beschlossenen Gesetzen

Auf Antrag einer Parlamentsmehrheit: A: 43, BG: 84 Nr. 5, EE: 105, HR: 87, SK: 95, SLO: 90, zT zusätzlich mit Zustimmung des Präsidenten: F: 11, GR: 44 II, H: 8

Auf Antrag einer Parlamentsminderheit: DK: 52, I: 75, IRL: 27, LV: 72

Volksvotum ohne vorherigen Parlamentsbeschluss nur in: H (8), HR (87 III), LV (78 f.), P (115), SK (95), SLO (90)

Anwendungsbereich: idR alles mit Ausnahmen (Haushalt, Beamte etc.); anders nur F: 11, 89

Konsultative Volksabstimmung: E: 92, GB, S: VIII § 4, SF: 53: durch Gesetz

Volksabstimmung über politische Frage: HR (87 II) und PL (125)

Volksabstimmung in Zusammenhang mit Verfassungsgebung: s. § 6

§ 5 Exekutive Rechtsetzung

4 Typen:

- Verordnungsgebung auf der Grundlage einer spezifischen gesetzlichen Ermächtigung (A 18, BG 114, D 80, E 82, EE 87 N 6, 94 II, GR 43 II, IV, H 15 III, I 76 f, IRL 15 II, HR 88, PL 92, R 108 III, 115, SF 80, SLO 153 IV; ferner E 82, F 38, P 165, S VIII 3 bis 5)
- Verordnungsgebung zur Durchführung von Gesetzen auf der Grundlage einer entsprechenden allgemeinen verfassungsgesetzlichen Befugnis (B 108, BG 114, CZ 78, F 21, GR 43 I, L 36, P 198, PL 92, R 108 II, S VIII 7, SK 120)
- gesetzesunabhängige Verordnungsgebung in Notfällen (A 18 III, D 81, DK 23, E 86, EE 109 f, F 16, GR 44, H 53, I 77, PL 234, R 115 IV, SLO 108)
- gesetzesunabhängige Verordnungsgebung als ein (verfassungsmäßiger) Regelfall der Normsetzung (E 97, F 37, H 15 III, P 198, S VIII 7 Nr. 2, in Grenzen auch GB)

Im Rang steht VO regelmäßig unter den Gesetzen; Ausnahmen: Eilrechtsetzung sowie besondere Regelungen in GR, I (76) und E (82); ferner können in F Gesetze im Verordnungsbereich „deklassifiziert“ werden

§ 6 Verfassungsgerichtsbarkeit

I. Verfassungsstaatlichkeit

1. Verfassungsbegriffe

Materiell: heute nur noch GB

Formell: besonderes Verfahren, besonderer Rang

Besondere Legitimation?

2. Verfassungsentstehung und -entwicklung

pouvoir constituant -> Verfassungsgebung durch das Volk?: Praxis: eher selten

Verfassungsänderungen, zT in Kombination:

- gekoppelt an Parlamentswahlen: S (seit 1766; heute VIII § 14 f.), ferner B (195), GR (110), NL (137); mit Alternativen EE (163 ff.) und SF (73)
- Volksabstimmung IRL (46); mit Alternativen F (89), I (138) und L (114)
- Qualifiziertes Verfahren: besondere Mehrheiten, bei 2 Kammern: idR beide

Rückbindung an den pouvoir constituant durch

- Grenzen Verfassungsänderung: CZ (9 II), D (79 III), F (89, aber keine Kontrolle), I (139), P (288), R (152) und noch mehr
- Koppelung bestimmter Änderungen an besondere Verfahren: A (44 III), BG (157), E (168), EE (162), LT (148), LV (77) und PL (235); D (146)?

3. Kodifikation

- Mehrere Gesetze im Verfassungsrang
- Offene Prinzipien: Frankreich (P 1946)
- Verfassungsausführende Normensetzung mit qualifizierten Verfahren (B, E, F, P, R, besonders umfangreich: H)

II. Etablierung der Verfassungsgerichtsbarkeit

1. Durchsetzung des Verfassungsrechts

USA seit 1803, bis Anfang 20. Jhdt. auch in GR, P, R

Spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit 1920 in A und CZ, zT auch in D

Nach 2. WK:

Überwindung Diktatur, Sicherung Rechtsstaat: I, D, später E, P, PL (1985), Ostblock

Organisationsrecht: F, B

Später einfach so: L

2. Heutige Modelle:

- Nichts: GB: keine Verfassung (aber Human Rights Act), NL (120): aber Vorrang VöR
- Diffuse Kontrolle: DK, SF (106), S (XI § 14), IRL (26, 34, aber nur höhere Gerichte)
- Kombination aus diffuser und spezialisierter Kontrolle
EE (149 III, 152 II), GR (100), M (95 III), P (204), PL (193: str)
- Spezialisierte Verfassungsgerichte in A, D, F, B, E; Osteuropa: überall außer in EE

3. Systematische Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit:

Zuständigkeiten nach Enumerationsprinzip

Föderale Kompetenzkonflikte

Organstreit

Normenkontrolle abstrakt, zT auch präventiv

Normenkontrolle konkret
VB gegen alle Akte
VB gegen Gesetz nach Anwendung

4. Entscheidungsfolgen:
Aufhebung von Gesetzen erfolgt zT ex nunc, zT ex tunc

5. Statusfragen: Richter mit fester Amtszeit, Bestellung häufig unter Beteiligung politischer Instanzen

§ 7 Materielles (Verwaltungs-)Recht

I. Rechtsverständnis: Recht wird gefunden, nicht erfunden

-> heute eigentlich nur in GB, ansonsten (seit 1789, Art. 6 Erklärung): Gesetz als Gestaltungsinstrument in der Demokratie

II. Öffentliches Recht und Privatrecht

Jede Verwaltung braucht Sonderregeln

zT als völlig eigenständiges System (besondere Macht braucht besondere Regeln)

zT als Ausnahme (besondere Macht darf sich nicht besondere Regeln schaffen) zT mit der Konsequenz einer eigenen Gerichtsbarkeit (§ 8)

III. Konditionale/finale Rechtssetzung

Unterschiedliche Traditionen

Konsequenz: Verfahren spielt bei finaler Rechtsetzung eine größere Rolle (fast überall in Europa außer D und von D geprägten Rechtsordnungen)

IV. Staatshaftung

Allgemein anerkannt, vielfach in Verfassungsrang

Probleme: Gesetzgeber und Judikative

§ 8 Rechtsschutz

I. Allgemeines

1. Zugangs- und Verfahrensgarantien

- Recht auf gesetzlichen Richter

- Recht auf effektiven Rechtsschutz (ggf. auch jenseits öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten)

- zT weitere Garantien wie Mündlichkeit, Öffentlichkeit, Begründung von Urteilen etc.

2. Statusgarantien der Richter

Sachliche und persönliche Unabhängigkeit (Unversetzbarkeit, Lebenszeitstellung)

3. Gerichtsverwaltung:

Richterliche Selbstverwaltung besteht in B (151), BG (129 ff.), E (122), F (64), GR (90), H (25), HR (124), I (104 ff.), LT (112), M (101a), P (217), PL (179, 186 f.), R (133), SLO (130)

In D hingegen Problem wegen zweifelhafter demokratischer Legitimation

II. Gerichtliche Kontrolle der Verwaltung

1. Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Verwaltungsgerichtsbarkeit als Nicht-Gerichtsbarkeit (franz. Tradition)

F, B: (144 ff. – 160 f.), NL: Art. 73 ff., im Ansatz auch L

Eigenständige Verwaltungs-GERICHTSBARKEIT

einheitliche gerichtliche Kontrolle: GB, IRL, Skandinavien, E

Komplex: I

2. Zugang

3. Klagebefugnis: D: nur subjektive Rechte, anderswo: vielfach weiter

4. Klageziel: Verpflichtungsklage nur selten vorhanden

5. Begründetheit: Zentralfrage: Kontrolldichte

Frage der Kompetenzverteilung zwischen Verwaltung und Gericht

So starke Stellung der Gerichtsbarkeit wie in D gibt es sonst fast nirgends

6. Einstweiliger Rechtsschutz

Systematisch aufschiebende Wirkung wie in D nur in SF; in GB sogar Problem

III. Nichtjustizielle Verwaltungskontrolle: Rechnungshöfe und Ombudsleute

§ 9 Völker- und Europarecht in der nationalen Rechtsordnung

I. Völkerrecht

1. Zuständigkeit für Außenpolitik fast immer bei Exekutive (zT Staatspräsident)

Parlament verfügt über Kontroll- und Zustimmungsrechte (bei Verträgen, die Gesetzgebung betreffen oder sonst politisch bedeutsam sind), kein aktives Gestaltungsrecht

Konkret: durchweg Zustimmungspflicht zu Verträgen, soweit der Bereich der Gesetzgebung betroffen ist oder es um besonders wichtige Verträge geht

Ausnahme: GB Verträge können von der Regierung immer ohne Parlament abgeschlossen werden (haben innerstaatlich dann aber auch keine Wirkung)

zT: Pflicht zur Beratung durch Ausschuss

Besonderheiten bei vertikal gegliederten Staaten

2. Die Stellung des Völkerrechts im nationalen Recht

Theoretische Ansätze: Monismus – Dualismus

Verfassungen: zT umfassende Bindung an VöR, zT Regeln zu Verträgen/zu GewohnheitsR

Inhaltlich: zT Vorrang gegenüber nationalem Recht (mit Ausnahme der Verfassung; nur in den NL hat VöR auch gegenüber der Verfassung Vorrang: 94)

Zwecks Konfliktvermeidung können vör Verträge zT vorab vom VerfG auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden

zT erkennbar Dualismus (-> Zustimmung des Gesetzgebers bedeutet Transformation)

3. Souveränität innerstaatlich garantiert:

Traditionell selten, aber immerhin F, I, IRL, P, SF, ferner fast alle ehemaligen Ostblockstaaten

II. Besonderheiten bei internationaler und europäischer Zusammenarbeit

1. Grundlage

- Beschränkung Souveränität I (11), F (P 1946)

- Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen

- spezielle EU-Klauseln

Durchweg ist nur die Übertragung einzelner, bestimmter Kompetenzen möglich

Verfahren: vielfach Sonderregeln wie qualifizierte Mehrheiten

2. Mitwirkungsregeln: Parlamentarische Beteiligung (Information, Stellungnahme) bei Rechtsetzung und zT bei Personalentscheidungen

3. Folgen

Bindung, unmittelbare Wirkung und Vorrang sind allgemein anerkannt, zT ausdrücklich in der Verfassung (IRL (29 IV): auch gegenüber der Verfassung)
Grenzen: GB: explizit entgegenstehendes G (kommt nicht vor)
Verfassung (insbes. Polnisches VfG)
Verfassungskern (D, I, F etc.)