

# Rechtliche Regelsysteme und Politik

Manfried Welan

## LEHRPLANBEZUG

### 8. KLASSE:

- Das politische und rechtliche System Österreichs und der Europäischen Union sowie politische Systeme im internationalen Vergleich (Grundzüge von Verfassung, politischem System, Verwaltung und Rechtsprechung; Sozialpartnerschaft; Umfassende Landesverteidigung; Europäische Union; Europarat; Demokratiemodelle; usw.)



Mehrere Ordnungen steuern unser Zusammenleben: Konventionen, Bräuche, Sitten, Moral, Recht. Alle diese Ordnungen wandeln sich.

Ordnungen sind gesellschaftlich bedingt und können aus verschiedenen Quellen entstehen, von zentralen Autoritäten bis zu spontanen Interaktionen.

## Recht, Rechtsstaat, Staatsrecht

Im Laufe der Zeit hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass durch zentral geschaffene Rechtsnormen praktisch fast alles geregelt werden kann. (Vgl. Zeittafel) Auch die Grund- und Freiheitsrechte können durch Rechtsvorschriften im öffentlichen Interesse beschränkt werden. Die Zentralisation der Rechtsetzung hängt mit der Entstehung des modernen Staates und seiner Unabhängigkeit nach innen und nach außen zusammen. Das von ihm geschaffene Recht und die anderen Ordnungen des Soziallebens trafen immer weiter auseinander. Politik, Staat und Recht wurden mehr und mehr zur Einheit. Das Recht wurde zum Herrschaftsinstrument, aber auch zur Beschränkung der Politik. Recht ist Produkt der Politik. Die Politik ist gesellschaftliches Handeln, das Konflikte über Werte, insbesondere durch Recht verbindlich regelt.

Der Rechtsstaat ist ein Staat, der seinen Menschen Grund- und Freiheitsrechte (Menschenrechte – „Menschenrechtsstaat“) gewährleistet, der in allen seinen Funktionen an Verfassung und inhaltsbestimmte Gesetze gebunden ist („Verfassungsstaat“, „Gesetzesstaat“) und überdies für die Einhaltung dieser Grundrechte und Grundsätze Kontrollen hat: Rechnungshof, Verwaltungsgerichtshof und unabhängige Verwaltungssenate in den Ländern, Verfassungsgerichtshof, Volksanwaltschaft sowie politische, insbesondere parlamentarische Kontrollen. (Siehe dazu Grafik „Übersicht über nationale und internationale Gerichtshöfe“, S. 77)



Quelle: Nick, Rainer/Pelinka, Anton: Österreichs politische Landschaft, Innsbruck 1993, S. 41

## Rechtsverfassung und Realverfassung

Die Rechtsverfassung regelt grundsätzlich, wer wie Recht erzeugt, wer wie regiert und kontrolliert. Sie enthält Spielregeln des politischen Prozesses und begründet und begrenzt staatliche Macht. In der Realität ist die Rechtsverfassung Sache der Machtträger, welche die Verfassungsorgane bilden und in Bewegung halten. Der politische Prozess kann nicht bei einem einzigen Machtträger oder Verfassungsorgan lokalisiert werden. Er ist auch nicht zeitlich begrenzt. Er wird von einer Reihe von Machtfaktoren getragen, insbesondere von politischen Parteien, Verbänden, Massenmedien, Bürokratien, und ist auch nicht mit einer einzigen Entscheidung beendet. Daher kommt den Parteien, die um die Macht konkurrieren und sie ausüben, eine wichtige Bedeutung zu.

Der komplizierte und vielschichtige ständige Prozess der Politik wird vom Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) nur ausschnittsweise geregelt. Die Regelungen haben überdies eine unterschiedliche Dichte. Sie beinhalten die Einhaltung bestimmter Formvorschriften bei Berufung und Abberufung von Verfassungsorganen, legen ihre Aufgaben fest und begrenzen ihre Funktionen. Die Verfassung regelt vor allem die Organe und das Verfahren der obersten Staatswillensbildung und setzt durch die Bestimmungen der Grundrechte und der Zuständigkeiten Schranken. Sie

ist weder ein politisches Grundbuch noch eine Machtstatistik. Sie gibt von vornherein einen großen Teil der Politik frei. In diesem Spiel der Kräfte außerhalb der Verfassungsregelungen finden Machtbildung und Machtausübung statt. Man spricht in diesem Zusammenhang von Realverfassung und geschriebener Verfassung. Beispiele sollen das reflektieren.

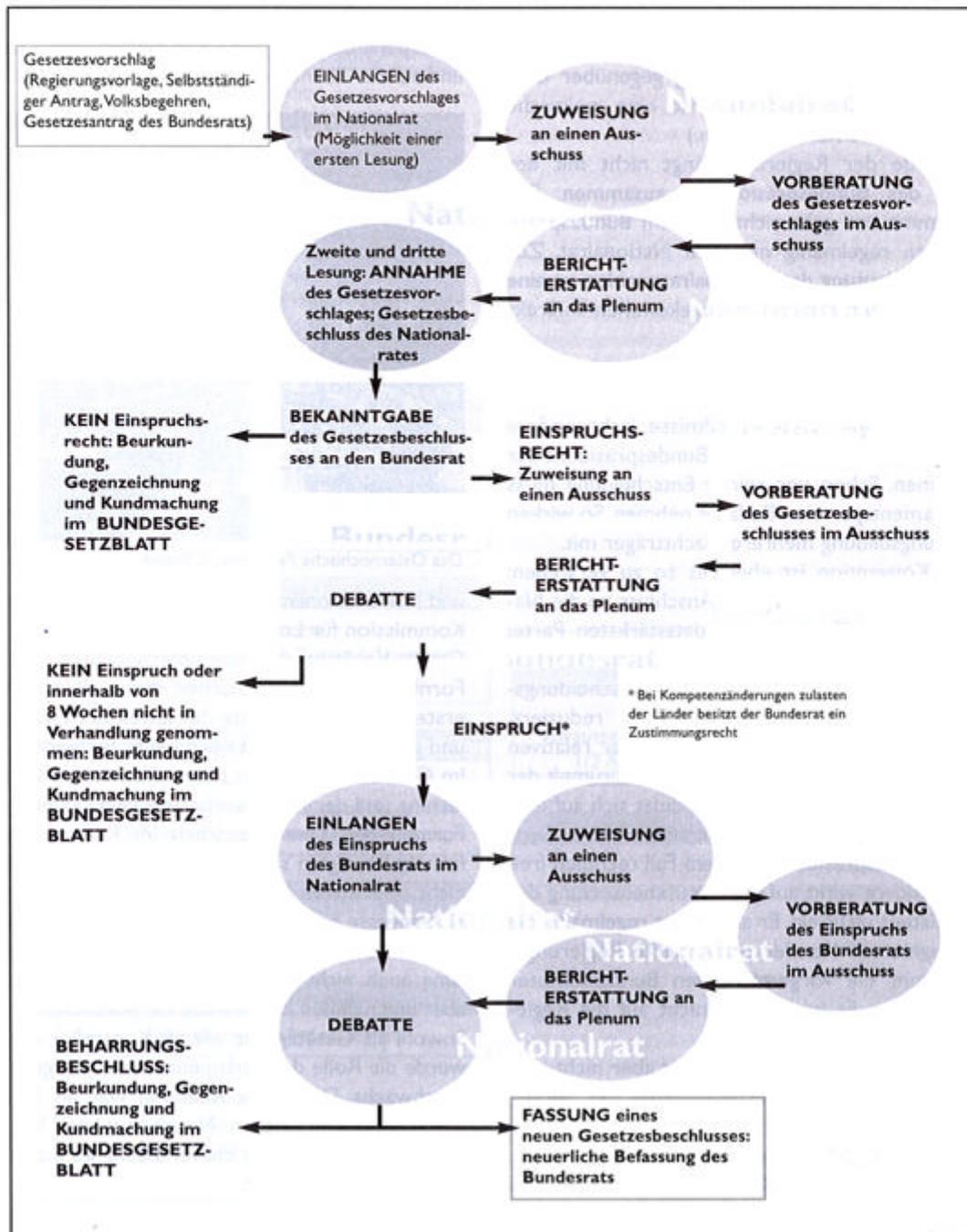
**Beispiel 1: Wie ein Gesetz entsteht**

Das B-VG kennt vier Formen der Gesetzesinitiative (Art. 41 B-VG):

- Anträge von Mitgliedern des Nationalrats (Initiativanträge – 5 Abgeordnete – Anträge eines Ausschusses),
- Gesetzesanträge des Bundesrats oder eines Drittels der Mitglieder des Bundesrats,

- (→) Volksbegehren
  - Regierungsvorlagen (Vorlagen der Bundesregierung).
- Diese vier Wege sind gleichwertig, werden aber nicht in gleicher Weise begangen. 80 % der Initiativen gehen von der Regierung aus, der Rest vor allem vom Nationalrat. Volksbegehren finden selten statt und noch seltener Anträge des Bundesrats. Bei der Landesgesetzgebung liegt die Initiative noch stärker bei der Landesregierung. Vereinfacht lässt sich daher sagen, dass hinsichtlich der Verwirklichung des Initiativrechts in der Realität des politischen Alltags in erster Linie die Regierung die Initiative ausübt. Das ist nicht verfassungswidrig, sondern Verwirklichung des Verfassungsrechts.

**Grafik: Der Weg der Bundesgesetzgebung**



Blümel, Barbara/Welan, Manfred: Parlamentarismus heute. Ebenen, Spielräume, Möglichkeiten. In: Materialpaket Politische Bildung, hg. vom Forum Politische Bildung, Wien 2002

## Beispiel 2: Bundespräsident und Regierungsbildung

Der Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag hin die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden vom Bundespräsidenten ernannt. So regelt die Verfassung in Art. 70 die Regierungsbildung. Während sie für den Nationalrat eine Legislaturperiode von vier Jahren und für den Bundespräsidenten eine Amtsperiode von sechs Jahren bestimmt, fehlt eine solche Bestimmung für die Regierung. Eine Bestimmung darüber, wann die Regierung zu bestellen ist, fehlt ebenfalls. Selbst die Zusammensetzung der Regierung ist nicht bestimmt. Politik wird eben nicht nur vom Recht gesteuert, sondern ist immer auch eine Fortsetzung von Traditionen.

Konventionen ergänzen die Regeln der Verfassung in diesem Fall folgendermaßen:

Die Regierungsbildung findet im Anschluss an die Nationalratswahl statt. Sie findet in ihr geradezu ihren Abschluss. Die Regierungsbildung schließt also nicht an die Bundespräsidentenwahl an, sondern erfolgt unabhängig davon. (Das Rücktrittsangebot der Regierung gegenüber dem neu gewählten Bundespräsidenten ist eine politische Geste ohne rechtliche Konsequenzen.)

Die Amtsperiode der Regierung hängt nicht mit der Amtsperiode des Bundespräsidenten zusammen. Die Regierung kommt und geht nicht mit dem Bundespräsidenten, sondern regelmäßig mit dem Nationalrat. Zur unmittelbaren Bedeutung der Nationalratswahlen ist eine weitere im politischen Prozess hinzugekommen: Indirekt sind sie auch Kanzlerwahlen.

Der politische Prozess der Regierungsbildung ist daher mit den Verhältnissen im Nationalrat und den zwischen den Parteien verknüpft. Diese Verhältnisse, insbesondere die Mehrheitsverhältnisse, muss der Bundespräsident zur Kenntnis nehmen. Schon vor seiner Entscheidung muss er auf die Parlamentsparteien Bedacht nehmen. So wirken an der Regierungsbildung mehrere Machträger mit.

Eine weitere Konvention ist ebenfalls so zu verstehen: Der Bundespräsident beauftragt im Anschluss an die Nationalratswahlen den Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung. Bei einer absoluten Mehrheit der Partei des Kanzlerkandidaten ist der Entscheidungsspielraum des Bundespräsidenten auf Null reduziert, auch wenn er rechtlich völlig frei ist. Bei einer relativen Mehrheit der Partei eines Kanzlerkandidaten schrumpft der Spielraum umso mehr, je mehr der Kandidat sich auf eine verhandelte sichere Koalitionsmehrheit stützen kann. Dennoch ist der Bundespräsident in jedem Fall rechtlich frei. Der Bundespräsident wirkt auf die Zusammensetzung der Regierung meistens nicht ein. Er akzeptiert regelmäßig die ihm vom designierten Kanzler präsentierte Regierungsliste und ernennt die vorgeschlagenen Bundesminister und Staatssekretäre. Er wirkt auch nicht auf die Regierungserklärung der Kanzler ein.

Das alles steht nicht in der Verfassung, ist aber nicht verfassungswidrig, sondern die Verwirklichung der Verfassung in der Zweiten Republik (= Realverfassung).

Der Bundespräsident könnte aber auch anders handeln. Da er die Regierung und den Kanzler jederzeit entlassen kann, bedarf sie nicht nur für ihr Entstehen, sondern auch für ihr Bestehen seines ständigen Vertrauens. Durch die Freiheit der Ernennung und Entlassung hat er Einfluss-

möglichkeiten auf die Zusammensetzung der Regierung und deren Geschäftsführung. Wenn er sie nicht wahrnimmt, ist das aber nicht verfassungswidrig.

Die Realverfassung zeigt sich vor allem in der Zusammenarbeit der politischen Akteure und ihrer kooperativen Konfliktregelung. Während in der Ersten Republik die Gegnerschaft der politischen Lager untereinander bis zum Bürgerkrieg führte, haben die politischen Führungsschichten nach 1945 den Weg der Zusammenarbeit gesucht. Diese Kooperation führte zu zwei Institutionen: zur Regierungsform der großen Koalition über Jahrzehnte hinweg – Ausnahmen bilden die Alleinregierungen von 1966 – 1983 und die Kleine Koalition SPÖ – FPÖ 1983 – 1986 – und zur Sozialpartnerschaft, die vor allem in der Zusammenarbeit der vier großen Interessenverbände Österreichischer Gewerkschaftsbund, Wirtschaftskammer, Arbeiterkammern und Landwirtschaftskammern besteht und in verschiedenen Formen in Erscheinung tritt: im außerparlamentarischen Raum auf der Ebene der Betriebe und auf der Ebene der Kollektivverträge sowie in Beiräten



Das Österreichische Parlament. ©Votava

und Kommissionen, dort insbesondere in der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen.

Große Koalition und Sozialpartnerschaft sind jene zwei Formen der Zusammenarbeit, die die Realverfassung der ersten beiden Jahrzehnte der Zweiten Republik gebildet und geprägt haben und noch heute fortwirken.

Im Großen und Ganzen bestand zwischen dieser Realverfassung und der Rechtsverfassung kein Widerspruch. Diese Formen der Zusammenarbeit im Rahmen der Realverfassung bewegten sich in einem von der Rechtsverfassung nicht erfassbaren Raum. Die Rechtsverfassung hatte zwar eine gewisse Fernwirkung auf sie, regelte sie aber nicht. Die Formen der Zusammenarbeit setzten die Rechtsverfassung auch nicht außer Kraft, um- und überlagerten sie aber und nahmen ihr teilweise die politische Wirksamkeit. Sowohl als Gesetzgeber wie als Kontrollor der Regierung wurde die Rolle des Parlaments durch die große Koalition geschwächt. Die große Koalition war als Inhaberin der Zweidrittelmehrheit im Nationalrat der Verfassungsgesetzgeber und benützte die Verfassung als Instrumentarium ihrer Regierungspolitik.

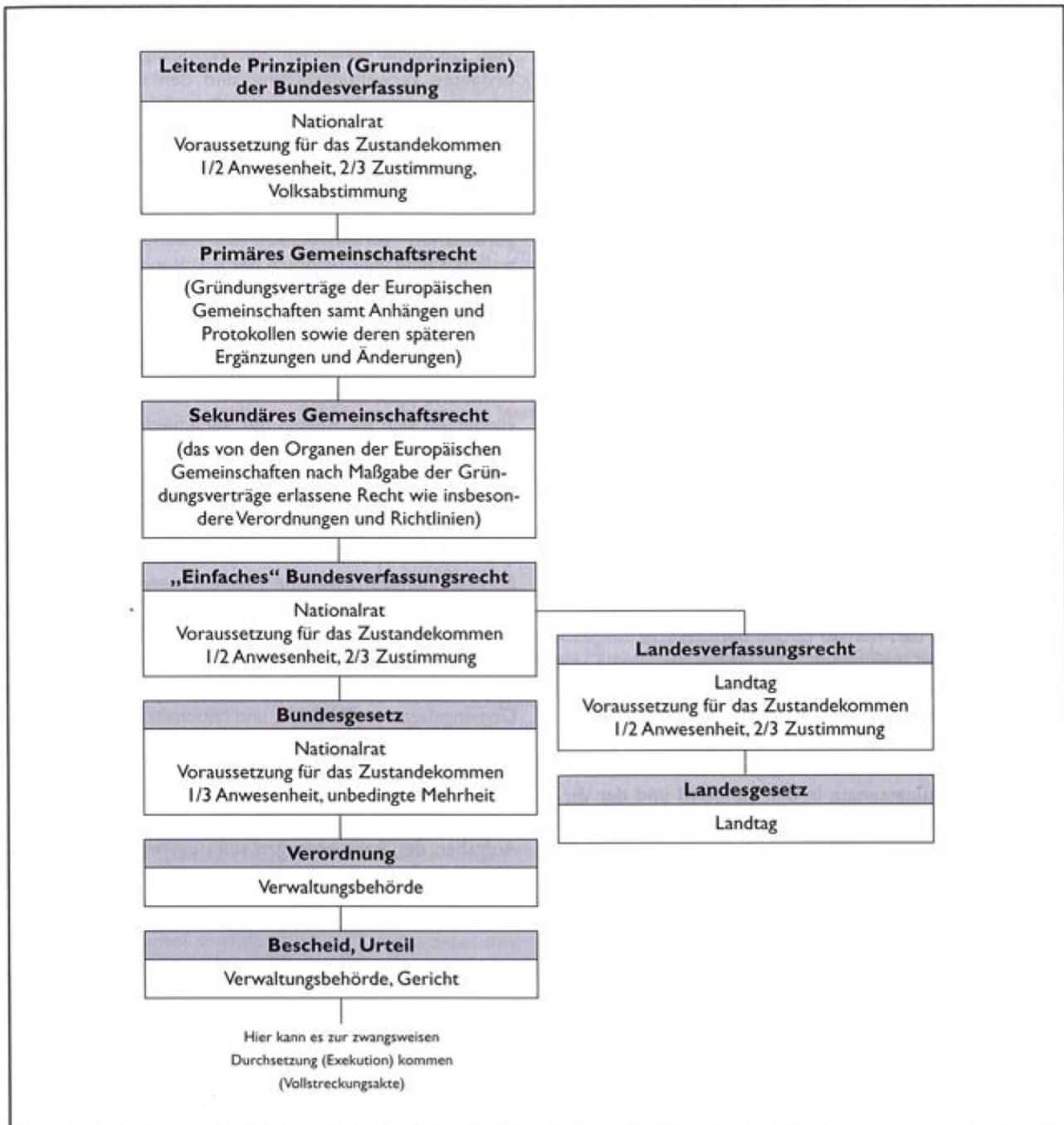
Die Regierungsbildung 1999/2000 („Wende“) zeigte, dass die alten Konventionen nicht mehr alle eingehalten werden. Das B-VG aber wurde eingehalten.

## Zwei Rechtsordnungen in Österreich

Seit dem Beitritt zur EU bestehen in Österreich zwei Rechtsordnungen: das EU-Recht und das nationale Recht. Das Recht der EU hat gegenüber dem österreichischen Recht Vorrang. Behörden jeder Stufe sind verpflichtet, das österreichische Recht auf seine Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen und gegebenenfalls unangewendet zu lassen. Noch die geringste EU-Norm geht der höchsten Norm des österreichischen Rechts vor. Grenzen sind die Grundprinzipien der Bundesverfassung, also das republikanisch-demokratische, das föderalistische

(bundesstaatliche) und das (→)rechtsstaatliche Prinzip. Die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Rechtsstaatlichkeit überhaupt wurden durch das supranationale Gemeinschaftsrecht in Österreich noch gestärkt. Politische Rechte wie Wahlrechte, aber auch soziale Rechte sind allerdings vielfach Staatsbürgern vorbehalten. Der EU-Beitritt brachte für EU-Bürger nur das kommunale Wahlrecht und das zum Europäischen Parlament. Die Staatsbürger stehen in der Politik der Republik Österreich im Vordergrund.

### Grafik: Stufenbau der Rechtsordnung



Quelle: Hrnčir, Marcus/Urbanek, Sigrid: Der demokratische Rechtsstaat Österreich. In: Materialpaket Politische Bildung, hg. vom Forum Politische Bildung, Wien 2002

## Verwaltung, Verwaltungsrecht, Kontrolle

Was die Verwaltung und das Verwaltungsrecht betrifft, gibt es einen Traditionsbestand an öffentlichen Aufgaben (innere Verwaltung, insbesondere Sicherheitspolizei, auswärtige Verwaltung, Justizverwaltung, Landesverteidigung, Finanzverwaltung).

Aus dem Innenressort gingen im Laufe der Zeit Sonderverwaltungen wie die Bildungs-, Gesundheits-, Sozial-, Kultur-, Wirtschafts- und Umweltverwaltung hervor.

Die Tätigkeitsinhalte der Verwaltung sind von Zeit, Ort und Gesellschaft abhängig. In ihnen kommen die jeweiligen Staatszwecke zum Ausdruck. Beschränkt sich der Staat auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, so spricht man vom Ordnungsstaat (19. Jahrhundert). Im 20. Jahrhundert wurde die Gestaltung einer vielen Interessen angemessenen Gesellschaftsordnung Hauptzweck. Man spricht vom Lenkungs-, Leistungs- und Verteilungsstaat („Vielzweckstaat“). Der moderne Staat sichert, ordnet, leistet, verteilt, gestaltet, plant usw. Die Ausdehnung seiner Aufgaben bedeutete immer auch mehr Ausgaben und dementsprechend auch mehr Abgaben. Das Phänomen der wachsenden Zahl der öffentlich Bediensteten war die Konsequenz der ständig wachsenden Staatsaufgaben.

Lange war die Ausdehnung der Staatsaufgaben für unsere Demokratie bezeichnend. Es wurde mehr und anders verwaltet als früher. Im Laufe der Zeit stieß der Staat jedoch an seine Grenzen. Fragen der Finanzierung, Effizienz und Effektivität setzen ihm Schranken. Es kam/kommt zu (Re)privatisierungen, zu Dezentralisation, zu Ausgliederungen. Die Befriedigung verschiedener gesellschaftlicher Bedürfnisse wurde dem Markt (Angebot und Nachfrage) überlassen. Außer Staat und Markt gibt es aber auch andere Mittel der gesellschaftlichen Bedürfnisbefriedigung. Durch Aktivitäten der Zivilgesellschaft kann diese im Wege von Selbstorganisation und Selbsthilfe erfolgen.

### Kontrolle der Verwaltung

Die Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Gesetze bestimmen die Organe, die Inhalte und das Verfahren der Verwaltung. Die Kontrolle besteht in politischen und parlamentarischen Formen, für den Einzelnen vor allem in gerichtlichen in Gestalt der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsgerichtshof und unabhängige Verwaltungssenaten in den Ländern) und der Verfassungsgerichtsbarkeit, indem Verwaltungsakte einer besonderen Kontrolle im Hinblick auf die Gesetze und die Grund- und Freiheitsrechte unterliegen.

Für Missstände in der Verwaltung ist die seit 1977 bestehende Volksanwaltschaft zuständig.

Die im Alltag wichtigste Kontrolle der Verwaltung erfolgt durch die Verwaltung selbst. Unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder wird die staatliche Verwaltung auf Grund der Gesetze durch viele verschiedene Organe geführt. Das Aufsichtsrecht der vorgesetzten Organe schließt die Verpflichtung in sich, es gegebenenfalls auch wahrzunehmen. Alle Verwaltungsorgane sind –

soweit verfassungsgesetzlich nicht anderes bestimmt ist – an die Weisung der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich. Das Recht Weisungen zu erteilen, schließt die Verpflichtung in sich, sie allenfalls zu geben. Weisungen sind abzulehnen, wenn sie von einem unzuständigen Organ erteilt wurden oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.

Weisungsrecht und -gebundenheit sowie dienstrechtliche Verantwortlichkeit richten sich nach der organisatorischen Über- und Unterordnung. Weisungsrecht und -gebundenheit bestehen nur innerhalb desselben Verwaltungsbereichs, d. h. innerhalb der Bundesverwaltung, innerhalb der Landesverwaltung und innerhalb der Selbstverwaltung. Die dienstrechtlichen Vorschriften enthalten Bestimmungen über die Gehorsamspflicht und stellen die Mittel und Wege zur Durchsetzung, insbesondere im Wege von Disziplinarverfahren, zur Verfügung. Die untergeordneten Verwaltungsorgane sind den übergeordneten verantwortlich. Die obersten Organe der Verwaltung (Bundesminister, Mitglieder der Landesregierung) sind politisch (z. B. Frage-, Enqueterecht, Misstrauensvotum) und rechtlich dem Parlament (Nationalrat, Landtage; Ministerverantwortlichkeit, Anklage beim Verfassungsgerichtshof) verantwortlich. Der Bundespräsident ist politisch dem Volk, rechtlich der (→) Bundesversammlung und dem Verfassungsgerichtshof verantwortlich.

## Zusammenfassung

Recht und Staat sind Ergebnisse von Entwicklungen. Dabei gliederten sich die Regeln der verschiedenen Sozialordnungen wie Religion, Moral, Sitte, Recht erst allmählich als eigene Ordnungen aus. Je weiter die Ordnungen auseinander treten, desto mehr Wahlmöglichkeiten hat der Einzelne.

Obwohl sich die politischen Systeme und Verfassungen Europas ziemlich angenähert haben, bestehen doch noch weitgehend national geprägte Rechtsordnungen. Dies gilt insbesondere für den umfangreichsten Teil jeder Rechtsordnung, für das Verwaltungsrecht. Allerdings besteht mehr oder weniger in allen Rechtsbereichen bereits eine Gemengelage von EU-Recht und nationalstaatlichem Recht. In Österreich geht EU-Recht dem nationalen Recht vor.

Da die Verwaltung und das Verwaltungsrecht sich immer weiter ausgedehnt haben, wird auf Grund der Kosten und der Effizienz immer häufiger die Frage gestellt, welche Aufgaben der Staat besorgen soll oder muss und welche Aufgaben die Gesellschaft über den Markt oder in Selbstorganisation erfüllen soll.

## Grafik: Übersicht über nationale und internationale Gerichtshöfe

### Oberster Gerichtshof

Sitz in Wien

#### Zusammensetzung

Präsident, Vizepräsidenten, Senatsvorsitzende und Räte; auf Lebenszeit (65. J.); entscheidet i. d. R. in Senaten aus 5 Richtern.

#### Aufgabe

Oberste Instanz in Zivil- und Strafrechtssachen, wobei der Zugang nach Streitwert bzw. Schwere des Delikts beschränkt ist.

NATIONAL

### Verwaltungsgerichtshof

Sitz in Wien

#### Zusammensetzung

Präsident, Vizepräsident, sonstige Mitglieder (Senatspräsident und Räte); berufsmäßig angestellte Richter (65. J.); mindestens 1/3 aus Richteramt; 1/4 aus Berufsstellungen in den Ländern (d. h. möglichst aus dem Verwaltungsdienst der Länder); Jus-Studium und 10 Jahre Berufserfahrung; Senate mit 5 Mitgliedern.

#### Aufgaben

Entscheidet kassatorisch = nicht in der Sache selbst, sondern hebt rechtswidrige Bescheide auf; Kontrolle und Sicherung der Gesetzmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung.

- Bescheidbeschwerde: Beschwerde, mit der die Rechtswidrigkeit von Bescheiden von Verwaltungsbehörden behauptet wird.
- Säumnisbeschwerde: Beschwerde, mit der die Verletzung der Entscheidungspflicht einer Verwaltungsbehörde behauptet wird.

NATIONAL

### Verfassungsgerichtshof

Sitz in Wien

#### Zusammensetzung

Präsident, Vizepräsident, 12 weitere Mitglieder und 6 Ersatzmitglieder; „nebenamtlich“ (70. J.); Jus-Studium und 10 Jahre Berufserfahrung; entscheidet im Plenum; mindestens Vorsitzender und 8 Richter.

#### Aufgaben

- Kompetenzstreitigkeiten zwischen Landes- und Bundesbehörden oder Verwaltungsbehörden und Gerichten
- Prüfung von Verordnungen auf Gesetzwidrigkeit
- Prüfung von Gesetzen auf Verfassungswidrigkeit
- Prüfung von Staatsverträgen
- Überprüfung von Wahlen und Volksabstimmungen
- Beschwerden gegen Bescheide, mit denen Grundrechte verletzt werden; tritt viermal jährlich in Sessionen zusammen.

NATIONAL

### Europäischer Gerichtshof

Sitz in Luxemburg

#### Zusammensetzung

15 Richter und 8 Generalanwälte, einvernehmlich durch Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union für 6 Jahre bestellt.

#### Aufgaben

Für Streitigkeiten bei der Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts zuständig.

- Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten oder Gemeinschaftsorganen
- Streitigkeiten zwischen Gemeinschaftsorganen und Individuen
- Vorabentscheidungsverfahren bei Vorlage von Rechtsfragen durch nationale Gerichte

INTERNATIONAL

### Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Sitz in Straßburg

Geregelt in der Europäischen Menschenrechtskonvention 1950

#### Zusammensetzung

So viele Richter wie Mitglieder des Europarates; von Parlamentarischer Versammlung des Europarates auf 9 Jahre bestellt; tagt nicht in Permanenz, sondern fallweise in Kammern zu je 9 Mitgliedern; Urteile für Mitgliedstaaten bindend.

#### Aufgaben

Wacht über Einhaltung der durch die Europäische Menschenrechtskommission gewährleisteten Grund- und Freiheitsrechte.

- Staatenbeschwerde durch Mitgliedstaaten gegen andere Mitgliedstaaten
- Individualbeschwerde durch Einzelpersonen oder Organisationen gegen Mitgliedstaaten

INTERNATIONAL

## Europäische Entwicklung



### Die Herausbildung eines europäischen Verfassungsraumes

Ein Staat, der zur europäischen Staatenfamilie gehören will, muss heute eine Verfassung mit rechtsstaatlich-demokratischem Standard haben

– nur dann wird er in den Europarat (Europaratsstatut) und/oder die Europäische Union (Art. 6 und 7 des EU-Vertrags) aufgenommen. Man spricht von einem „europäischen Verfassungsraum“. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten samt Zusatzprotokollen wird als „Magna Charta Europas“ und der Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte als möglicher Träger einer europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit angesehen. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg umschrieb Mitte der 80er-Jahre den damaligen EWG-Vertrag (EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) als „Verfassungsurkunde der Gemeinschaft“. Heute werden die völkerrechtlichen Verträge, die die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Union begründen, als „Gemeinschaftsverfassung“ oder als „Verfassung der europäischen Union“ angesehen. Für manche ist die Europäische Union allerdings erst auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung. Es gibt eine Fülle von Anregungen dafür. Die beschlossene Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird als erster Schritt bezeichnet. Der nächste Schritt ist die auf dem so genannten EU-Konvent zu diskutierende zukünftige Gemeinschaftsordnung. Sie muss freilich erst von den zuständigen Organen der Europäischen Union beschlossen werden.

### Die Verfassungen Europas

Fast alle Staaten Europas haben die aus den bürgerlichen Revolutionen in England und Frankreich sich entwickelnden politischen Ideen in Institutionen verwirklicht. Jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Rechtsstaat (Menschenrechtsstaat, Freiheitsstaat, Gesetzesstaat) und eine Demokratie.

Jeder Staat ist auch ein Sozialstaat (Staatszielbestimmungen, soziale Grundrechte, Systeme der sozialen Sicherheit). In Österreich bestehen zwar keine Staatszielbestimmung und kein System sozialer Grundrechte in der

Verfassung, in einfachen Gesetzen ist aber ein umfassendes System der sozialen Sicherheit gewährleistet. Alle Staaten haben die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten 1950 und die Zusatzprotokolle ratifiziert und sich zur Beachtung der darin enthaltenen Rechte verpflichtet. Gerichte, insbesondere Verfassungsgerichte, gewährleisten die Grund- und Freiheitsrechte, so der Verfassungsgerichtshof in Österreich. Verfassungsgerichtsbarkeit findet sich in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland und Portugal. Alle Mitgliedstaaten begründen die Legitimation des Staates im Volk, das vor allem in periodisch wiederkehrenden demokratischen Wahlen über die Kräfteverhältnisse im Regierungssystem entscheidet. In Dänemark, Finnland, Griechenland, Luxemburg, Portugal und Schweden besteht das Parlament nur aus einer Kammer; die anderen besitzen zwei Kammern, wobei föderativ oder regional gegliederte Staaten wie Belgien, Deutschland, Italien, Österreich oder Spanien in der zweiten Kammer vor allem regionale Interessen zum Ausdruck bringen. Bundesstaaten sind nur die Bundesrepublik Deutschland, Belgien und Österreich. Die Schweiz ist nicht Mitglied der Europäischen Union, aber der ausgeprägteste Bundesstaat Europas. Überall gibt es aber eine dezentrale Organisation auf lokaler Ebene, wobei die Selbstverwaltung der Gemeinden unterschiedlich gestaltet ist. Die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und ihre Trennung von Gesetzgebung und Verwaltung sind in allen Mitgliedstaaten gewährleistet.

Eine Reihe von Verfassungen bemüht sich um eine Stabilisierung des politischen Prozesses. Dabei sind das Staatsoberhaupt, der Regierungschef oder die Regierung gegenüber dem Parlament gestärkt worden. In Monarchien steht in diesem Zusammenhang der Regierungschef im Vordergrund; in Republiken ist vor allem der Staatspräsident Stabilisierungsfaktor. Frankreich, Finnland, Irland, Portugal, Österreich (hier wird das Staatsoberhaupt direkt vom Volk gewählt), Griechenland und Italien sind zu nennen, wo die Wahl durch die Volksvertretungen erfolgt. In Deutschland hat man im Verhältnis zur Weimarer Verfassung 1919, der das österreichische B-VG nachgebildet ist, den Präsidenten entmachtet und den Kanzler gestärkt. In Großbritannien ergibt sich die Stärke des Premierministers vor allem auf Grund des Mehrheitswahlrechts und des Parteiensystems.

## Literatur

Dachs, Herbert: Österreichs „Realverfassung“ im Wandel? In: Zum politischen System Österreich, Informationen zur Politischen Bildung Nr. 17, hg. vom Forum Politische Bildung, Innsbruck – Wien – München 2000, S. 39

Pelinka, Anton: Realverfassung versus geschriebene Verfassung. In: Justiz – Recht – Staat, Sonderband der Informationen zur Politischen Bildung, hg. vom Forum Politische Bildung, Innsbruck – Wien 1999, S. 74 ff.

Pelinka, Anton/Welan, Manfred: Austria Revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien 2001

Welan, Manfred: Recht in Österreich. Ein Überblick, 3. Auflage, Wien 2002

Welan, Manfred: Bedeutung und Wichtigkeit des rechtsstaatlichen Prinzips. In: Justiz – Recht – Staat, Sonderband der Informationen zur Politischen Bildung, hg. vom Forum Politische Bildung, Innsbruck – Wien 1999, S. 65 ff.