

DEMOKRATIE, RECHTS- UND VERFASSUNGSSTAAT

WERTE, IHR KONFLIKT UND SCHUTZ

HERBERT SCHAMBECK

SUMMARY

Democracy expresses itself as a political system of order in the forms of government of a republic and a monarchy. It expresses the idea of the identity of ruler and ruled persons which includes the acceptance of the people's right to self-determination. In this sense, the single person is not ruled by others, but he can contribute to the realisation of the order binding him. Democracy itself is neutral in relation to values, but as a form of decision-making in the state it can be used for accepting and realising values.

Positive law can be explained with reference to the claim of the state on, as well as with reference to, the people's effort towards order. It appears in the form of different forms of legal rules determining and being determined by each other in the gradual succession of the legal order, and its rules concretise the constitution. A state whose acts are bound to positive law is called a state governed by the rule of law, a state in which the legitimisation of law and the action of the state is based on the constitution is a constitutional state.

In a constitutional state with a democratic form of decision-making it is possible that constitutional law gives values to the rest of the legal order and can be more precisely implemented by principles and institutions of a democratic constitutional state, as for example in the case of the democratic right to vote, the constitutionality of acts of the state, constitutional rights, the responsibility of ministers, the rule of law with regard to administration and jurisdiction, the independence of the courts, the installation of an administration subject to the judiciary, the separation of powers, the control of government by parliament, the jurisdiction of the constitutional court as well as administrative jurisdiction, the control of the keeping of accounts and management and public liability.

The constitutional state, because it makes law at the highest level, is on the one hand based on the people's need for protection and on the other hand on their evaluations. Therefore it has a function with regard to stability and continuation as well as in relation to evaluation.

Positive law, which is necessary for the concretising of natural law, gives the possibility of a certain value which appears in particular in the acceptance of *dignitas humana* based on the *imago Dei*-doctrine. But even if positive and pre-positive law are realised in their reciprocal necessity, the whole of positive law is not determined by pre-positive law. In the same way, questions of order neutral to values find their expressions in rules. But even in the case of the pre-positive determination of positive law, different legal views and opinions of natural law are sometimes reached so that law-making is needed in a democratic constitutional state. It can accept values and prescribe them for the legal order.

Constitutional law can more or less clearly show a people's consciousness of values. The less values, namely the ethical or political content of constitutional law, the greater is the liberty of the political forces in parliament to impinge on the nature of laws and the weaker is the protection against arbitrariness of current policy. As constitutional law, having a longer existence, is therefore the measure for the rest of the legal order, the difference between constitutional law and law is of special importance and constitutional law also signifies a form of protection of minorities.

By considering the principles of the constitution, not only legislative bodies but also those dealing with administration and jurisdiction have to make decisions at each level of the legal order which try to connect aspects necessary from a legal point of view with those which are reasonable from a political point of view. But the result should also be justifiable from an ethical angle, so that, as experiences of authoritarian and totalitarian systems show, injustice is not done in the name of law. In order to prevent this, a simple doctrine of forms of legal rules or the idea of a formal state governed by the rule of law expressed by legal positivism is not sufficient, but a glance at the contents of laws and legal ethics is necessary. In this sense, the state governed by the rule of law and with it the constitutional state are of a substantial character, especially after the years of authoritarian and totalitarian regimes.

For the realisation of a democratic constitutional state governed by the rule of law, the separation of powers and control are important. This involves on the one hand the relation between the party-political groups forming the government and the opposition, and on the other hand, in its classic character, the division of the state powers into legislation, administration and jurisdiction in order to control one another. This means the authorities of jurisdiction and administration should not be influenced in implementing the law. This independence can also be put at risk by democratisation at the level of jurisdiction and administration which can lead to a "jacobinisation", which in turn means an incalculable political training of the mind that cannot be foreseen and which has a negative effect on the priority of legislation and can endanger the concretising of the constitution. From this point of view, plebiscitary constitutional institutions have a different constitutional significance.

Nowadays, one form of the separation of powers in the sense of sharing power and control is shown in democratic constitutional states which provide a federal organisation through the co-operation of the confederacy and the federal states, the co-existence of governmental and self-administration, the parliamentary and the extra-parliamentary training of minds, representative and the plebiscitary constitutional institutions, parties and lobbies, officials and the politicians, and the Church and the state.

The democratic constitutional state governed by law also expresses itself especially in its constitutional rights, which on the one hand determine the relationship of the individual with the state and on the other hand show the borders of the possibilities of a state in a particular way. Constitutional rights should have a shared idea of the human being as their basis. In order to be able to correspond with it, they need constitutional rights which are based on these values in the appropriate forms of constitutional law.

The protection of institutions, of the order and the principles of constitutional states, and with that also of democracy and of the state governed by law, is the task of the constitutional court, which is – especially in relation to constitutional rights – not only important with regard to occasional cases, but also with regard to the development of the whole order of the state. The composition and the competence of constitutional courts express the political and legal order of a state. Whereas there are constitutional courts which are responsible for jurisdiction in constitutional law, civil law or penal law affairs, there are also constitutional courts which are only competent in constitutional affairs. Because of the recent unsteadiness caused by a huge amount of laws and the increasing influence of political parties and lobbies, there is a demand for a strengthening of legal protection. This effort is accompanied by the growing realisation that the plurality of mass society demands minimal consent in relation to the acknowledgement of constitutional rights for private and public life in order to create and to maintain the democratic constitutional state. For this reason, it is necessary to reflect upon approved institutions of the democratic constitutional state and to connect it with the continuous renewal of the political sense of responsibility, where ethics can be an important element for positive law, and positive law can be the same for democracy in a constitutional state.

I.

DIE DEMOKRATIE ALS POLITISCHES ORDNUNGSSYSTEM

Die Demokratie ist ein politisches Ordnungssystem, dessen Verwirklichung in den Staatsformen der Republik und Monarchie möglich ist. Die Demokratie wurde zunächst als Bezeichnung einer bestimmten Staatsform, z.B. bei Plato und Aristoteles, neben der Monarchie und Aristokratie verwendet und später von der Bezeichnung Republik abgelöst, um hernach in der Staatsform der Monarchie und Republik als politisches Ordnungssystem Wirklichkeit zu werden.

Einschätzungen der Demokratie

Schon bei der Verwendung des Ausdrucks Demokratie in der griechischen Antike zeigen sich große Unterschiede. Plato, der nach der

Gesetzesbindung die Staatsformen in gute und schlechte einteilt, verwendet die Bezeichnung Demokratie sowohl für die gute als auch die schlechte Form der Volksherrschaft. Aristoteles, der die Staatsformen hingegen *nach der Beachtung des Gemeinwohls* unterscheidet, gebraucht den Begriff Demokratie für die schlechte Form, die er als Pöbelherrschaft ansieht und nennt die gute Form der Volksherrschaft Politie.

Formen der Demokratie

Als Herrschaft des Volkes drückt die Demokratie die Idee der Identität von Herrscher und Beherrschtem aus. Die Geschichte zeigt, daß dies *weder in plebiszitärer noch in repräsentativer Form* jemals *hundertprozentig gelungen* ist. Aus unterschiedlichen Gründen, vor allem aber im Hinblick auf die Pluralität der Gesellschaft und in ihr auch der einzelnen Menschen gibt es kein für alle Staaten gleich gültiges, nämlich allgemein anerkanntes System an demokratischer Ordnung.

Die Demokratie und die Selbstbestimmung des Menschen

Die Idee der Demokratie drückt das *Bemühen* aus, daß der *Mensch im Staat nicht fremdbestimmt* ist, sondern an der Gestaltung der ihn bindenden Ordnung mitwirken kann: an ihrem Zustandekommen und an ihrer Verwirklichung. Auf diese Weise ist *die Demokratie eine Technik zur Herstellung und Aufrechterhaltung einer Form der Ordnung im öffentlichen Leben*. Da auf diesem Wege der Mensch diese Ordnung mitbestimmt, gewährt sie ihm einen Zugang zur Selbstbestimmung und so auch zur Persönlichkeitsentfaltung. In der Demokratie ist der *Mensch Person und Untertan zugleich*: Person, weil er an der Legitimation der öffentlichen Ordnung mitwirkt und Untertan, weil er an die derart demokratisch zustandekommene Ordnung gebunden ist.

Demokratie und Werte

Für den Einzelmenschen stellt die Demokratie einen Wert dar, nicht aber als Mittel der Willensbildung im öffentlichen Leben selbst. Als solches kann die Demokratie zur Anerkennung und Verwirklichung von Werten beitragen, muß es aber nicht. Als Demokratie wurden Herrschaftsformen bezeichnet, die sowohl Recht als auch Unrecht gesetzt sowie die Freiheit und Würde des Menschen anerkannt, aber auch verletzt haben. In dieser Sicht ist *die Demokratie als Herrschaftsmittel wertneutral*, sie kann aber auch zur Wertverwirklichung verwendet werden.

Gerade das nun zu Ende gehende 20. Jahrhundert hat immer wieder *die verschiedenen Formen an Demokratie* erleben und leider auch erleiden lassen. Hans Zacher hat bereits in seinem Vortrag anlässlich des Workshops zur Vorbereitung unserer Plenartagung über die Demokratie hervorgehoben: "Autoritäre, faschistische und kommunistische Systeme haben immer wieder den Weg beschritten, der 'formalen Demokratie' die 'reale Demokratie' gegenüberzustellen, die 'Herrschaft für das Volk' von der 'Herrschaft durch das Volk' zu lösen, um dem Volk aufzuzwingen, was die jeweils Herrschenden als *bonum commune* definierten, und um an die Stelle der Gleichheit, Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt eines jeden Ungleichheit, Unfreiheit, Unsicherheit und entsprechende Differenzierung der Wohlfahrt eines jeden treten zu lassen."¹ Welcher Wandel aber auch in unserer Zeit erlebbar ist, hat der letzte Generalsekretär der KPDSU Michail Gorbatschow zum Ausdruck gebracht, wenn er 1987 in seinem Buch "Perestroika" schrieb: "Es kann keine Wahrung des Rechts ohne Demokratie geben. Ebenso wenig kann Demokratie Bestand haben und sich entwickeln ohne die Herrschaft der Gesetze"²

Das positive Recht als Herrschaftsmittel

Das *Mittel der Herrschaft* in den verschiedenen Formen der Demokratie war *das positive Recht*, das zu verschiedenen zu bewertenden Inhalten gebraucht und, so wie die Demokratie, auch mißbraucht wurde.

Zu verschiedenen Zeiten und in unterschiedlichen Formen ist die Demokratie erlebbar gewesen. Das Streben der Menschen nach einem Maß an Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Staates und seiner Organe hat nämlich zur Bindung deren Handelns an das positive Recht und dieses an die Verfassung als der obersten Ordnung des Staates geführt.

II.

DAS POSITIVE RECHT IM DIENST DER VERFASSUNG

Das positive Recht selbst ist ein zur Norm gewordener *Ausdruck des Ordnungsanspruches des Staates und des Ordnungstrebens der Menschen durch den Staat*. Es tritt uns in verschiedenen Rechtssatzformen entgegen, die einem *Stufenbau* gleich, ein Bild, das auf den Wiener Staatsrechtslehrer Adolf

¹ HANS F. ZACHER, *Democracy: Common Questions*, in: *Proceedings of the Workshop on Democracy*, hrsg. von der Päpstlichen Akademie der Sozialwissenschaften, Vatikan 1998, S. 123.

² MICHAEL GORBATSCHOW, *Perestroika*, München 1987, S. 132.

Merkel zurückgeht, in einem bedingenden bedingten Zusammenhang der einzelnen Rechtssätze zueinander stehen; nämlich des Verfassungsrechtes, einfachen Gesetzesrechtes und der Verordnungen als generell abstrakter Normen sowie der Gerichtsurteile und Verwaltungsbescheide und zu deren Ausführung der Vollstreckungsakte, welche, auf den einzelnen Rechtsfall bezogen, individuell konkrete Rechtsnormen sind.

Da die Verfassungsrechtsordnung die Grundlage des Staates überhaupt ist, stehen *alle Akte des positiven Rechts im Dienste der Konkretisierung der Verfassung*.

Der Rechts- und Verfassungsstaat

Der Staat, dessen Handeln an das positive Recht gebunden ist, wird als *Rechtsstaat* und dort, wo die Legitimation für das Recht und Handeln des Staates in der Verfassung begründet ist, als *Verfassungsstaat* bezeichnet. Die *Demokratie* selbst ist *eine Form der Staatswillensbildung*, die in Bezug auf Werte neutral, weil auch unabhängig von deren Inhalt ist. *Der Verfassungsstaat* hingegen bietet die *Möglichkeit zu einer Wertentscheidung* und zur Festlegung der Rangordnung der Werte. Es können nämlich durch das Verfassungsrecht und innerhalb dieses Verfassungsrechtes bestimmte Grundsätze hervorgehoben soviemit eigener Wertigkeit ausgestattet und auf diese Weise der gesamten Rechtsordnung zur Beachtung vorgeschrieben werden, z.B. die Staatsform, die Grundrechte, der Staatsaufbau und die Staatszweck- sowie Staatszielbestimmungen. Ein für viele Staaten prägendes Beispiel bietet die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, nämlich das Bonner Grundgesetz, welches im Art. 79 Abs. 3 erklärt, daß eine Änderung dieses Grundgesetzes, die u.a. die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt- es handelt sich dabei besonders um den Schutz der Menschenwürde sowie um die Anerkennung Deutschlands als demokratischer und sozialer Bundesstaat sowie des Widerstandsrechtes-unzulässig ist.

Diese Abänderung des Verfassungsrechtes ist nämlich in einzelnen Staaten, wie etwa das angeführte Beispiel zeigt, in Bezug auf einzelne Bestimmungen absolut verboten, in anderen Bereichen aber wieder mit qualifiziertem Präsenz- und Konsensquorum, in manchen Fällen, wie in Österreich, zusätzlich mit obligatorischer oder fakultativer Volksabstimmung und besonderer Kennzeichnung bei der Kundmachung möglich.

Verfassungsrecht ist *kodifizierte Politik* und stellt auch eine Auseinandersetzung mit der vorangegangenen Zeit sowie ihrem politischen System dar. Das zeigt sich z.B. nach dem Ende diktatorischer Regime in der Verfassung Italiens 1948, Deutschlands 1949 und später in den Verfassungen Griechen-

lands 1975, Portugals 1976 und Spaniens 1978 sowie seit der sogenannten politischen Wende 1989/90 in den Verfassungen Mittel- und Osteuropas. *Der Verfassungsstaat ist das Ergebnis einer Konfrontation mit der Geschichte*, in der sich in positiv annehmender oder kritisch ablehnender Form Geschichtsverständnis, Gegenwartsverantwortung und Zukunftserwartung miteinander verbinden; wie etwa in Deutschland im Bonner Grundgesetz nach dem 2. Weltkrieg in Bezug auf die Weimarer Verfassung von 1919 und der Verfassung des Deutschen Reiches 1933.

Funktionen der Verfassung

Das Verfassungsrecht hat eine mehrfache Funktion zu erfüllen. Es hat alle Ordnungskräfte im Staat zu integrieren, den Staat zu konstituieren, die Ausführung der Staatsgewalt zu legitimieren, den Menschen im Staat auf ihre Anliegen eine Antwort und nötigenfalls eine Hilfe zu geben, der Rechtsordnung Grundlage zu sein sowie dem Staat und seiner Rechtsordnung Dauerhaftigkeit zu verschaffen.

Das Verfassungsrecht eines Staates hat sich einerseits mit dem Sicherheits- und Schutzbedürfnis des einzelnen Menschen und der Situation der Gesellschaft sowie den Ordnungsproblemen des Staates einer bestimmten Zeit auseinanderzusetzen, gleichzeitig aber auch offen für die Erfordernisse späterer Entwicklungen zu sein. Auf diese Weise hat der Verfassungsstaat eine Stabilitäts-, Kontinuitäts- und eine Wertungsfunktion zu erfüllen.

Der Verfassungsstaat ist das Ergebnis höchstrangiger Rechtssetzung und geht letztlich auf das Schutzbedürfnis und ein bestimmtes Wertdenken der Menschen zurück.

Das Ordnungs- und Sicherheitsstreben der Menschen bedarf der Form des positiven Rechtes und damit auch der Rechtssetzung durch zuständige Staatsorgane. Mit der *Rechtssetzung* entsteht die Geltung des jeweiligen Rechtssatzes. Damit ist im Hinblick auf die Unterschiedlichkeit in der Meinungs- und Urteilsbildung der Menschen eine Willensbildung im Staat möglich, die *auf parlamentarischem Weg* ein- oder mehrstimmig sein kann. Dabei zeigt sich die Einstellung zu verschiedenen Werten und deren Durchsetzung.

Pluralität der Werte

Diese Werte können *unterschiedlich begründet* sein; sie können vor allem religiös, weltanschaulich, philosophisch, ideologisch, parteipolitisch und beruflich fundiert sein. Überzeugungen, Glaubenshaltungen und Interes-

sen können dadurch zum Tragen kommen; Kirchen, Religionsgemeinschaften, Parteien und Interessenverbände sind besondere Repräsentanten dieser Anliegen, Welche die Rechtssetzung mitbestimmen.

Normierung des Rechts

Rechtssetzung ist *Normsetzung durch Positivierung* im Staat. Die Positivität des Rechts setzt aber die Normalität der Lage voraus. Nur das, was sich regelmäßig ereignet, läßt sich positivieren. *Das Normieren verlangt* daher auch *das Typisieren* in den Bereichen des privaten und öffentlichen Rechts. Alfred Verdross erklärte schon, daß "das soziale Leben typische Elemente aufweist, so daß aus ihnen typische Ordnungsmodelle ermittelt werden können. Diese Typisierung ist deshalb möglich, da sowohl in der Natur des Menschen wie in der menschlichen Umwelt bestimmte konstante Grundstrukturen vorhanden sind, die im Wechsel der Erscheinungen beharren"³. Das gilt in bestimmter Weise für das private und öffentliche Leben sowie für das private und öffentliche Recht. Dazu gibt es natürlich auch *Ausnahmeregelungen*; wie z.B. im öffentlichen Recht neben der Gesetzgebung auch das Notverordnungsrecht oder die Suspension von Grundrechten.

Das positive Recht bewegt sich zwischen generell abstrakten und individuell konkreten Normen.

III.

PRÄPOSITIVES UND POSITIVES RECHT

Auf allen diesen *Stufen der Rechtssetzung* bemüht sich der Mensch, sei es in der Gesetzgebung durch den Beschluß eines Verfassungsgesetzes oder einfachen Gesetzes, in der Gerichtsbarkeit im Urteilsspruch und in der Verwaltung durch Erlassen einer Verordnung oder eines Bescheides, ein Sollen zu begründen, das auf eine Seinsgestaltung gerichtet ist. *Die Positivität des Rechts* auf dem Weg der Normierung setzt nämlich *eine Sollensbegründung durch Menschen als Funktionsträger* voraus. Das verlangt auf allen Stufen der Rechtsordnung ein bestimmtes qualifiziertes Rechtsdenken und eine möglichst umfassende Seinsbetrachtung, der im Letzten auch *die Präpositivität* als erste und letzte Rechtsbegründung vorangeht. So kann man bereits bei Aurelius Augustinus und bei Thomas

³ ALFRED VERDROSS, *Abendländische Rechtsphilosophie*, 2. Auflage, Wien 1963, S. 177 f.

von Aquin ein bestimmtes stufenförmiges Ordnungsdenken in der Unterscheidung von *lex aeterna*, *lex naturalis* und *lex humana* bzw. *lex temporalis* feststellen. Präpositives und positives Recht werden in ihrer wechselseitigen Notwendigkeit, das positive Recht in seinem Erfordernis der Konkretisierung des Naturrechtes erkannt. Damit wird auch vom positiven Recht eine bestimmte *Wertigkeit* erwartet, vor allem, daß es die Freiheit und Würde des Menschen anerkennt, *die dignitas humana*, welche in der Lehre des Christentums von der Gottesebenbildlichkeit aller Menschen, also *in der Imago Dei-Lehre, ihre metaphysische Begründung* erhält. Sicher ist *nicht alles positive Recht präpositiv bedingt*. Papst Pius XII., der in seiner Ansprache vom 13. November 1949 über "Der Rechtspositivismus und das richtige Recht" erklärte, das bloß gesetzliche Recht sei vom wahren Recht dadurch zu unterscheiden, daß dieses "schon mit dem bloßen Licht der Vernunft aus der Natur der Dinge und des Menschen selbst wahrnehmbar ist"⁴, betonte am 13. Oktober 1955 in einer anderen Rede in Bezug auf das Erfordernis des positiven Rechts das, "was nach den Grundsätzen der Natur nicht mit Sicherheit feststand und das zu ergänzen, worüber die Natur schwieg"⁵.

Pluralität in der demokratischen Staatswillensbildung

Differenziert sind die der *Rechtssetzung* im Verfassungsstaat *auf dem Weg der demokratischen Staatswillensbildung* sich stellenden Ordnungsprobleme. Nicht alle Menschen haben angesichts der vielfachen Pluralität der Gesellschaft die gleiche Einsicht auf verschiedenen Gebieten, z.B. beginnend mit dem Recht auf Leben und der Anerkennung von Ehe und Familie. *Nicht jeder positive Rechtssatz ist* auch, wie bereits betont, *präpositiv bedingt*, und wo dies der Fall ist, wie z.B. bei Grundrechten, führt dies bei verschiedenen Völkern und Staaten bisweilen auch zu verschiedenen Rechtsansichten und Naturrechtsauffassungen. Es bedarf daher im demokratischen Verfassungsstaat der zur Rechtssetzung führenden Staatswillensbildung. *Das Verfassungsrecht* ist dabei *der normative Ausdruck eines höchstrangigen und höherwertigen Rechts*, dem gerade bei der Pluralität an Ansichten und Wertungen im öffentlichen Leben eine entscheidende integrative und stabilisierende Bedeutung zukommt. Im Verfassungsrecht muß nämlich von mehreren, unter Umständen gleich

⁴ *Aufbau und Entfaltung des gesellschaftlichen Lebens - Soziale Summe Pius XII.*, hrsg. von Arthur Fridolin Utz, und Joseph-Fulko-Groner, 1. Band, Freiburg 1954, Nr. 388.

⁵ UTZ - GRONER, 3. Band, Nr. 6286.

wichtigen und bedeutenden Möglichkeiten die demokratisch erfolgreich vertretbare Möglichkeit beschlossen werden. Wo es sich um einen präpositiv, etwa im Naturrecht erkennbaren Rechtssatz, wie z.B. im Bereich der Grundrechte, handelt, stehen nicht selten mehrere Erfüllungsmöglichkeiten offen.

Der Verfassungsstaat bietet angesichts der *Pluralitäten* durch seine Möglichkeit der Rechtssetzung einen Beitrag zur Rechtssicherheit; er führt nämlich zu einer *Entscheidung* für die Anerkennung einer bestimmten Wertung, sei es durch Einsicht in präpositives Recht, wie es das Naturrecht ist, sei es *durch einen politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß*, wie immer er bedingt sei.

In diesem Zusammenhang sei auf Arthur F. Utz verwiesen, der schon hervorhob: "Von den Übertreibungen, die der Begriff der Allgemeingültigkeit der Natur in der Naturrechtsphilosophie über sich ergehen lassen mußte, einmal abgesehen, kann man doch nicht leugnen, daß jeder Rechtspolitiker namentlich heute das Bestreben hat, die Rechtsentwicklung auf feste Grundlagen zu stellen, um Unerträglichkeiten des gesellschaftlichen Zusammenlebens möglichst zu verhindern."⁶ Er stellt bezüglich des Menschen fest, es "liegt in dem, was wir die Natur des Menschen nennen, etwas, von dem wir wissen, daß es trotz aller in der Zeit erfahrungsgemäß durchgemachten Veränderungen einen Grundbefund besitzt, der unverlierbar ist. Wie anders könnte man von der Würde des Menschen sprechen, die wir für jede Zeit und jede Erfahrung als realgültige Norm unseres zwischenmenschlichen Handelns zu respektieren haben?"⁷ und erkennt zu deren Schutz: "Da es über der Staatsgewalt keine rechtsetzende Macht mehr gibt, müssen zur Rettung der Person deren ver Rechte konstitutionell verbrieft werden"⁸ und warnt vor einem "Erkenntnis pessimismus"⁹.

Die Menschen- und Grundrechtsentwicklung und mit ihr viele Tendenzen der *Entwicklung zu einer humanen Rechts- und Staatsordnung* zeigen, daß es ein Maß an Einsicht in präpositive Bezüge und ein für das positive Recht nicht irrelevantes Naturrechtsdenken gibt; daneben gibt es aber *auch wertneutrale Ordnungsfragen*, wie z.B. die Wahl einer Landeshauptstadt oder die Entscheidung für die Links- oder Rechtsfahrordnung auf der Straße. Generelle Abgrenzungen von allge-

⁶ ARTHUR F. UTZ, *Auf der Suche nach der Natur des Menschen - Ein Beitrag zum Begriff der Natur in der Naturrechtslehre*, in: *Das Naturrechtsdenken heute und morgen, Gedächtnisschrift für René Marcic*, hrsg. von Dorothea Mayer-Maly und Peter M. Simons, Berlin 1983, S. 941.

⁷ UTZ,, a.a.O., S. 942 f.

⁸ UTZ,, a.a.O., S. 944.

⁹ UTZ,, a.a.O., S. 946.

meiner Gültigkeit werden sich aber nicht treffen lassen; sie hängen mit vom geistigen Bewußtsein und der politischen Verantwortung des jeweiligen Volkes sowie seiner Repräsentanten im betreffenden Staat ab, z.B. ob und wie Demokratie in welcher Staatsform verwirklicht wird, welche Grundwerte, Grundpflichten und Grundrechte anerkannt werden sowie in welchen Grundrechtsformen welche Grundrechtswerte positiviert und damit geschützt werden. *Aus dem Verfassungsrecht des jeweiligen Staates* kann das *Wertbewußtsein eines Volkes* und seiner Repräsentanten mehr oder weniger *deutlich* entnommen werden. Die Pluralität der zu ordnenden Probleme und ihre Bewältigung wird darin deutlich, vor allem der Umstand, daß jeder Staat zur Herstellung und Aufrechterhaltung seiner Ordnung des positiven Rechts und einer Verfassung bedarf.

Zur Verfassung im formellen Sinn

Wie es das Wort Verfassung ausdrückt, handelt es sich hier überhaupt um ein Verfaßtsein, nämlich um einen Zustand. *Die Verfassung eines Staates* verdeutlicht den *Zustand eines Gemeinwesens*. Wenn sie in positiven Rechtssätzen im Verfassungsrang die normativrechtliche Grundordnung eines Staates ausdrückt, stellt sie die Verfassung im formellen Sinn dar. Dieses Verfassungsrecht kann wie z.B. im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in einem einzigen Gesetz oder wie in Österreich in einer Mehrzahl von Verfassungsrechtsquellen enthalten sein. So ist in Österreich Verfassungsrecht in Verfassungsgesetzen des Bundes und der Länder, in einfachen Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen sowie in verfassungsändernden Staatsverträgen enthalten; die wichtigste Verfassungsrechtsquelle ist dabei das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 mit seinen vielen bis heute ergangenen Novellen.

Das Entstehen eines *Verfassungsbewußtsein* ist in einem Staat mit einer Vielzahl von Verfassungsrechtsquellen sehr schwierig; wir sehen das deutlich in Österreich.

Verfassungsrecht kommt zum Unterschied von einfachem Gesetzesrecht durch einen erschwerten Weg der Rechtssetzung zustande; so durch qualifiziertes Präsenz- und Konsensquorum, bisweilen verbunden mit noch folgender Volksabstimmung, die sie z.B. in Österreich für eine Totaländerung des Verfassungsrechtes obligatorisch ist, und der besonderen Kennzeichnung in einem Kundmachungsorgan. Manche Staaten beschließen Verfassungsrecht in einem eigenen verfassungsgebenden Organ, andere wieder auf dem Weg normaler Gesetzgebung nur in qualifizierter Form.

IV.

VERFASSUNGSRECHT ALS KODIFIZIERTE POLITIK

Form und noch mehr Inhalt des Verfassungsrechts erweisen sich bereits bei ihrer Entstehung und noch mehr in ihrer Weiterentwicklung als *kodifizierte Politik*. Es verlangt einen ständigen Meinungs- und Willensbildungsprozeß im öffentlichen, vor allem aber im parlamentarischen Leben. Auf diese Weise steht die Verfassung in der Form des positiven Rechts auch im Dienst der Demokratie und drückt mit der Pluralität in der Demokratie natürlich auch kompromißhaft das politische Bewußtsein und damit auch die Werthaltung im Staat einer bestimmten Zeit aus. Aus einer Mehrzahl von rechtspolitischen Möglichkeiten entscheidet sich der Verfassungsgesetzgeber für eine, welche Inhalt des Verfassungsrechtes wird. Der *Rechtssetzungsakt des Verfassungsgesetzgebers* bietet auch die *Gelegenheit, die Pluralität der Anschauungen aufzuheben und einen Wert höchstrangig der gesamten Rechtsordnung zur Ausführung vorzuschreiben*. Auf diese Weise kann der Verfassungsgesetzgeber der Rechtsordnung eines Staates eine Wertordnung zugrunde legen, welche vor allem auch mit Grundrechten und Grundpflichten einem staatlichen Gemeinwesen eine bestimmte ethische Grundlage gibt; er kann aber auch in positivistischer Werteneutralität davon Abstand nehmen.

Verfassungsrecht und einfaches Gesetzesrecht

Je mehr der Verfassungsgesetzgeber schweigt und keine Wertentscheidung trifft, desto größer wird der Entscheidungsraum für den einfachen Gesetzgeber und damit auch für politische Entscheidungen nach den jeweiligen Mehrheiten. Die *Unterscheidung von Verfassungsrecht und einfachem Gesetz* ist auch deshalb so *wesentlich*, weil das Verfassungsrecht den Maßstab für die übrige Rechtsordnung vorgibt. *Je geringer im Verfassungsrecht dessen wertender, nämlich ethischer und rechtspolitischer Gehalt ist, desto größer wird die Dispositionsfreiheit der politischen Kräfte im Parlament auf der Ebene einfacher Gesetzgebung* und desto mehr nimmt aber auch der Schutz vor tagespolitischer Willkür ab. In dieser Sicht kommt dem *Verfassungsrecht* auch die *Bedeutung eines qualifizierten Minderheitenschutzes* zu.

Durch die Aufnahme in *das Verfassungsrecht* wird dem Staat eine der bloßen Tagespolitik anheimgestellte Entscheidung des Gesetzgebers betreffend die Grundordnung des Staates unmöglich gemacht. Sie soll *über die politische Augenblickslage hinaus wirken*. Verfassungsrecht soll auf *längere zeitliche Dauer ausgerichtet* sein. Aus diesem Grund ist es mit

den Grundsätzen und Anliegen des demokratischen Verfassungsstaates *nicht vereinbar, wenn Verfassungsbestimmungen nur auf eine gewisse Zeit beschlossen* werden. Das Verfassungsrecht *verliert sich* damit *ins Provisorische und Experimentelle* und — dies ist besonders wichtig für die Grundrechte, deren Schutz und Interpretation — *verliert an normativer Kraft*.

Gliederung des Verfassungsrechtes

Betrachtet man den *Gehalt der demokratischen Verfassungsstaatlichkeit*, so enthalten die Verfassungen *die Regelung der Staatsorganisation*, nämlich die Ausübung der drei Staatsfunktionen Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung *sowie die Regelung der Beziehung zwischen dem Einzelmenschen und dem Staat in Grundrechten*. Diese hauptsächlich anzusehende *Zweiteilung in den Verfassungsurkunden* ist besonders deutlich geworden vor mehr als zwei Jahrhunderten in der *nordamerikanischen Verfassungsentwicklung* von den Pflanzungsverträgen der Siedler zu den Verfassungen der Kolonien der englischen Krone und letztlich zur Verfassung der USA: Es war eine *Zweiteilung in Frame of Government und in Bill or Declaration of Rights*.

Zur Entwicklung der Verfassungsstaaten

In der Entwicklung der Verfassungsstaaten zeigt sich *ein Weg zur Konstitutionalisierung und Demokratisierung der Staaten* sowie auch zu einer Verbundenheit von Demokratismus und Liberalismus, was sich vor allem auch im Gehalt des demokratischen Rechtsstaates, nämlich des Gesetzesstaates dokumentiert.

Der Liberalismus war auf eine Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des staatlichen Handelns *und der Demokratismus* auf die Rechtssicherheit durch die Bindung des Staatshandelns an auf dem Weg demokratischer Staatswillensbildung zustande gekommener Gesetze gerichtet.

Das Gesetz

Das Gesetz als generell abstrakte Regelung ist ein bestimmter Ausdruck an Gleichheit und Gerechtigkeit; denn diese Regelung gilt für jeden der folgenden Anlaßfälle und vermag so in gewisser Weise im Rechtsleben einer *Emotionalisierung entgegenzuwirken und zur Objektivierung beizutragen*.

Ein *Gesetz*, welches nicht generell für alle möglichen folgenden

Rechtsfälle, sondern *nur für einen konkreten Anlaß als Einzelmaßnahme* gedacht und beschlossen wird, wäre daher als *mit dem Grundsatz demokratischer Rechtsstaatlichkeit unvereinbar abzulehnen!*

Zur Kunst der Gesetzgebung

Die Kunst der Gesetzgebung im allgemeinen und der Verfassungsgesetzgebung im besonderen besteht vor allem darin, einen vorhersehbaren und berechenbaren *Zusammenhang von Allgemeinem und Konkretem* im Rechtsleben, besonders von Rechtssetzung und Rechtsvollziehung zu ermöglichen.

Hans Zacher hat treffend geschrieben: "Das Allgemeine muß das Konkrete ermöglichen, legitimieren; und das Konkrete muß am Allgemeinen meßbar sein. Das Dauernde muß der Veränderung Raum geben und die Veränderung muß an Dauerndes gebunden sein."¹⁰ Es wäre aber falsch, bei allem Zusammenhang im sogenannten Stufenbau der Rechtsordnung anzunehmen, daß ein Automatismus der Verfassung und Rechtskonkretisierung Platz greifen kann; das ist nicht der Fall, auf all den bereits genannten Stufen ist *für alle Rechtssatzformen jeweils eine neue Rechtsfindung und Rechtssetzung* vom Verfassungsrecht bis zu dem in einem Vollstreckungsakt auszuführenden Gerichtsurteil und Verwaltungsbescheid *notwendig*. Im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen und des positivrechtlich zu Beschließenden ergibt sich hierfür das Erfordernis der Vereinbarkeit von rechtlich Zulässigem und politisch Gewolltem; ein Messen an Werten ist in dem Zusammenhang nicht auszuschließen; im Gegenteil es ist notwendig!

Stufenbau der Rechtsordnung

Auf allen Stufen der Rechtsordnung ist es erforderlich, einerseits das *Verfassungsrecht zu konkretisieren* und andererseits sich jeweils *einer eigenen Rechtsfindung* für die Beschlußfassung eines einfachen Gesetzes im Parlament, für das Erlassen einer Verordnung und für den Bescheid der Verwaltungsbehörde sowie für das Urteil bei Gericht *zu befleißigen*. Diese Rechtsfindung zeugt für die Dynamik des Rechtslebens, sei es in der Auseinandersetzung, die zur auch einfachen Gesetzgebung führt, sei es aber auch für *die Vollziehung der Gesetze* im Bereich von Gerichtsbarkeit und Verwaltung, die in einer Verwobenheit von Sollen und Sein eine *dem*

¹⁰ HANS ZACHER, *Was kann der Rechtsstaat leisten?* in: Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, hrsg. von Joachim Burmeister, München 1997, S. 396 f.

Verfassungsauftrag angepaßte Lebensbewältigung mit Sozialverständnis zum Inhalt hat. Unter Beachtung der Grundsätze der Verfassung haben die Organe der Gesetzgebung und Vollziehung *auf den einzelnen Ebenen der Rechtsordnung* in jeweiliger Eigenverantwortung Entscheidungen der Rechtssetzung und Rechtsfindung zu treffen, die *das rechtlich Gebotene mit dem politisch Zumutbaren* meist zu vereinbaren suchen.

Zur Notwendigkeit der Rechtsinhaltsbetrachtung und Rechtsethik

Das Ergebnis der Verfassungskonkretisierung sollte auch *ethisch vertretbar sein, ist es aber nicht immer*. Nach den Erfahrungen mit und in den verschiedensten Staaten mit autoritären und totalitären Regimen wissen wir, wie sehr *auch im Namen des Rechts Unrechtes* getan werden kann und der Rechts- und Verfassungsstaat nicht der Gerechtigkeit, sondern dem Unrecht dienen kann. Eine solche Entwicklung ist durch eine bloß formelle Sicht des Rechtsstaates möglich, d.h. eines Staates, dem es nicht um den Inhalt, sondern primär um die Form des Rechtssatzes geht. Das ist die Sicht des *Rechtspositivismus*, wie ihn in diesem Jahrhundert Hans Kelsen vertreten hat. Adolf Merkl, der sein Schüler und mein Lehrer war, hat sich in seinem Lebensabend von dieser Rechtsauffassung abgewendet und einer mehr inhaltlichen Rechtsbetrachtung zugewendet. Er stellte in Bezug auf das Recht fest: "Weil dieses aber als all zu menschliche Einrichtung zwischen dem Versuch und der Karikatur der Gerechtigkeit schwankt, bedarf die Rechtstheorie der Ergänzung durch eine Rechtsethik."¹¹ Für ihn *genügte* daher *nicht mehr* eine *bloße Rechtsformenlehre*, er verlangte *vielmehr* eine *Rechtsinhaltsbetrachtung* und eine *Rechtsethik*; oft sagte er, es gäbe Zeiten, in denen es ehrenwerter sein kann, durch den Staat als für den Staat zu sterben!

V.

RECHTS- UND VERFASSUNGSSTAAT IM MATERIELLEN SINN

Seit Beendigung von autoritären und totalitären Regimen in Europa hat der *Rechtsstaat* und mit ihm auch der *Verfassungsstaat* einen *materiellen Charakter angenommen*, d.h. eine bestimmte inhaltliche Wertigkeit angestrebt. Sie hängt ganz wesentlich mit den Einrichtungen zusammen, die in einem Staat eine demokratische Willensbildung ermöglichen und dieses politische Ordnungssystem sichern. Diese Einrichtungen drücken

¹¹ ADOLF MERKL, *Zum 80. Geburtstag von Hans Kelsen - Reine Rechtslehre und Moralordnung*, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Band XI, Heft 3-4, Wien 1961, S. 313.

das politische Bewußtsein der Bevölkerung, die Entwicklungstendenzen einer Gesellschaft sowie nicht zuletzt das Schutz- und Sicherheitsbedürfnis des Einzelmenschen aus.

Die für die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Staates und seiner Rechtshandlungen notwendigen *Einrichtungen bedürfen der Verbundenheit mit einem adäquaten Rechtsinhalt*, der von einer entsprechenden Verfassungsgrundlage ausgeht.

Einrichtungen des demokratischen Rechts- und Verfassungsstaates

Die *Ordnung des demokratischen Rechts- und Verfassungsstaats* dokumentiert sich in bestimmten *Einrichtungen und Vorschriften*, wie dem demokratischen Wahlrecht, der Verfassungsmäßigkeit allen Staatshandelns, den Grundrechten, der Gesetzmäßigkeit der Vollziehung, der Ministerverantwortung, der Unabhängigkeit der Gerichte, der Justizmäßigkeit der Verwaltung, der Teilung der Gewalten in die drei Staatsfunktionen der Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und der Verwaltung, der Kontrolle der Regierung durch das Parlament, der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Rechnungs- und Gebarungskontrolle und der Amtshaftung. *Der demokratische Verfassungsstaat macht vor allem durch die Grundrechte den Einzelmenschen dem Staat ebenbürtig!*

Die Verfassungsgerichtsbarkeit

Dem Schutz der Verfassung und damit auch der Demokratie und des Rechtsstaates dient *die Verfassungsgerichtsbarkeit*. Sie setzt die Unterscheidung von Verfassungsrecht und einfachgesetzlichem Recht voraus. Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit ist ein bedeutender Teil der Geschichte und damit auch des Werdens des Verfassungsstaates und des Schutzes der Ordnung. In ihren *Zusammensetzungen* und ihren Kompetenzen sind die einzelnen Verfassungsgerichte Ausdruck der politischen und rechtlichen Ordnung eines Staates. Das zeigt schon die *Bestellung der Richter eines Verfassungsgerichtes*, die meist im Einvernehmen mit mehreren Organen, wie z.B., Staatsoberhaupt, Parlament und Regierung, erfolgt, sowie in den Vorschriften über deren Unvereinbarkeit mit anderen Berufen und Funktionen.

Was die *Zuständigkeiten* der Verfassungsgerichte betrifft, gibt es *zwei Typen solcher Höchstgerichte*, zunächst die mit umfassender Zuständigkeit, die also in gleicher Weise für Verfassungsrecht wie für Straf- und Zivilrecht zuständig sind, und solche Verfassungsgerichte, die nur für Verfassungsfragen Kompetenz haben.

Bereits zu Beginn der französischen Revolution hat Emanuel Joseph Sieyès eine Art Verfassungsgerichtsbarkeit vorgeschlagen, ohne daß diese verwirklicht worden wäre. Von wegweisender Bedeutung wurde die Entscheidung des Supreme Court der USA in der Rechtssache Marbury versus Madison, 1803, in welcher der Supreme Court die Prüfung von Gesetzen für sich in Anspruch nahm. Was aber nicht in einem eigenen Verfahren, sondern in einer sogenannten inzidenten Kontrolle mit Wirkung nur für den konkreten Anlaßfall erfolgte.

Der *Durchbruch zu einer eigenen Verfassungsgerichtsbarkeit*, die zu Entscheidungen über spezifische Verfassungsrechtsfragen und damit vor allem auch für die Gesetzesprüfung und den Schutz der Grundrechte zuständig ist, erfolgte als Folge der Lehre von Hans Kelsen über die Normenkontrolle *durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof im Bundes-Verfassungsgesetz 1920*. In diesem Jahr hat es in Europa neben dem österreichischen Verfassungsgerichtshof nur noch den der Tschechoslowakei gegeben, der aber kaum in Funktion getreten ist. 1921 kam es zur Errichtung des Staatsgerichtshofes von Liechtenstein.

Nach dem 2. Weltkrieg und der Zeit eines Mißbrauchs des positiven Rechts zu Unmenschlichkeiten hat die *Zahl der Verfassungsgerichtshöfe*, die ausschließlich für Verfassungsrecht kompetent sind, *zugenommen*. Hier gilt es die Verfassungsgerichte Deutschlands, Italiens, Frankreichs, Jugoslawiens, Spaniens, der Türkei und nach der politischen Wende 1989 vor allem auch die Verfassungsgerichte in Mittel- und Osteuropa einschließlich des heutigen Rußlands, zu nennen.

Es gibt aber noch andere Gerichte, die zwar nicht ausdrücklich als Verfassungsgerichte bezeichnet sind, aber Verfassungsgerichtsbarkeit ausüben, das ist das Bundesgericht in der Schweiz und die Höchstgerichte in Belgien, Griechenland und Zypern.

Höchstgerichte mit umfassender Zuständigkeit sind besonders der jeweilige Supreme Court der USA, jener Indiens und Kanadas. *Zu keiner Form der Verfassungsgerichtsbarkeit ist es in Großbritannien gekommen*. Eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit parlamentarischer Akte durch ein Gericht ist mit dem Verständnis des britischen Parlamentarismus nicht vereinbar.

Auf Grund seiner weiten Kompetenz und seiner Rechtsprechung ist das *Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland* zum *Vorbild* der Verfassungsgerichtsbarkeit geworden. Besonders sei auch darauf verwiesen, daß in Deutschland das Bundesverfassungsgericht ermächtigt ist, Gesetze nicht nur an der Verfassung, sondern auch an dem im Grundgesetz (Art. 20) vorausgesetzten überpositiven Recht zu messen. Mit dem Bundesverfassungsgericht wurde *auch das Bonner Grundgesetz* in den letzten Jahrzehnten *für viele Staaten der Welt*, welche die demokratische Verfassungsstaatlichkeit anstrebten, nach autoritären Regimen zum *Vorbild*.

In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, daß ein Verfassungsgericht durch seine Judikatur für einen demokratischen Verfassungsstaat von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung der gesamten Staatsrechtsordnung ist; sie hat, was vor allem in der Rechtsprechung über die Grundrechte deutlich wird, eine über den Einzelfall hinausgehende rechtsgestaltende Kraft!

Was für die Verfassungsgerichtsbarkeit als Schutz von Höchstwerten und Grundrechten innerhalb eines Staates gilt, ist auch von Bedeutung für die Höchstgerichtsbarkeit im Hinblick auf die internationale Ebene; in diesem Zusammenhang sei auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und auf den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften verwiesen.

Wie das Beispiel der Verfassungsgerichtsbarkeit zeigt, prägen die *Institutionen des Staates* die Verfassung ihrem Inhalt nach und vermitteln Wertigkeiten. Je allgemeiner das Verfassungsrecht gehalten ist, desto größer ist die Verantwortung des einfachen Gesetzgebers für ihre Konkretisierung und ist aber Recht und Unrecht möglich. Diese Grundsätze und Einrichtungen der Verfassung sind bisweilen, wie z.B. die Gewaltenteilung oder die Grundrechte, von klassischer Bedeutung, sie sind aber auch von zeitbedingten Umständen begleitet.

Zur Gewaltenteilung

So war z.B. *die Gewaltenteilung*, deren Ideengeschichte von Hesiod über Aristoteles und John Locke bis zu Montesquieu reicht, in ihrer klassischen Prägung eine Teilung der drei Staatsfunktionen Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung zum Zweck wechselseitiger Kontrolle. In einer Zeit, in welcher nicht mehr, wie in der Monarchie, der Monarch und die von seinem Vertrauen getragene sowie von ihm ernannte Regierung sich mit dem Parlament konfrontieren und gegenseitige Kontrolle ausüben, hat sich die Gewaltenteilung in einem Staat mit einem parlamentarischen Regierungssystem zu einem solchen zwischen der die Regierung bildenden parteipolitischen Gruppierung einerseits und der Opposition andererseits gewandelt. Konfrontierende und kontrollierende Teilung der Staatsgewalt *im Sinne von Machtverteilung* ist heute in einem Föderalstaat auch zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Politikern und Beamten, Staats- und Selbstverwaltung, parlamentarischer und außerparlamentarischer Willensbildung, wie sie die Massenmedien betreiben, weiters zwischen parlamentarischer und plebiszitärer Demokratie, zwischen Parteien und Interessenverbänden und nicht zuletzt zwischen Kirche und Staat gegeben.

Diese *verschiedenen Formen der Gewaltenteilung* sind *unterschiedlich bedingt*, verfassungsrechtlich begründet, aber von einer zeitgemäßen Form

der Kontrolle durch Möglichkeiten von balance of power begleitet. Sie ermöglichen Transparenz im Staat und so auch eigenständiges Mitdenken des Einzelnen in der Politik.

VI.

ABGESTIMMTHEIT VON VERFASSUNGSEINRICHTUNGEN

Diese *Kennzeichen demokratischer Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit* bestehen nicht neben-, sondern miteinander, sie *stehen* nahezu *in einem bedingenden bedingten Zusammenhang*. So schließt die Ministerverantwortlichkeit der obersten Vollzugsorgane die Weisungsgebundenheit und Gehorsamspflicht der öffentlichen Bediensteten, welche ihnen nach- und zugeordnet sind und für die sie einstehen müssen, mit ein. Es bedarf daher der Überprüfbarkeit des Verwaltungshandeln durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es verlangt weiters die Demokratisierung und damit Politisierung des Staates auf allen Stufen der Rechtsordnung die weitere Gerichtsbarkeit, vor allem die Verfassungsgerichtsbarkeit, welche insbesondere eine Überprüfung der Gesetze, Verordnungen, Bescheide, Wahlen und der Ministerverantwortlichkeit auf ihre Verfassungs- bzw. Gesetzmäßigkeit vorsieht. *Wo die Verfassungsgerichtsbarkeit durch Politik behindert oder beschränkt wird, gefährdet diese ihre eigene Legitimation!* Dies ist der Fall, wenn wie z.B. in Österreich der Verfassungsgerichtshof keine Zuständigkeit zur Überprüfung von Verfassungsbestimmungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hat und deshalb das Parlament gelegentlich *einzelne Gesetzesbestimmungen in den Verfassungsrang erhebt und so deren Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof verhindert*.

Demokratisierung und Jakobinisierung

In gleicher Weise kommt es darauf an, die Beamten und Richter in der Vollziehung der Gesetze nicht zu beeinflussen und *nicht die Bürokratie gegen die Demokratie auszuspielen*, stehen sie doch *beide im Dienst des demokratischen Rechts- und Verfassungsstaates*; für diesen ist eine ausgewogene Ordnung von Wichtigkeit und können z.B. Berufsbeamte und Berufsrichter, welche ernannt werden und in der Vollziehung den obersten Vollzugsorganen, welche vom parlamentarischen Vertrauen getragen sind, verantwortlich sind, konsequenter die auf dem Weg parlamentarischer Staatswillensbildung beschlossenen Gesetze ausführen als Vollzugsorgane, welche sich in zeitlichen Abständen, wie politische Mandatäre, in Wahlgängen Vertrauensabstimmungen stellen müssen. Würden nämlich nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Gerichtsbarkeit und

Verwaltung in gleicher Weise demokratisiert werden, würden diese *Gefahr* laufen, zu *einer Jakobinisierung* zu führen, d.h. zu einer nicht vorhersehbaren und unberechenbaren politischen Willensbildung, welche auf Kosten des Vorranges der Gesetzgebung und der Verfassungskonkretisierung geht, deren Zusammenhang mit den übrigen Stufen der Rechtsordnung so verloren gehen kann.

Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie

Ähnlich müssen die *Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtungen der direkten Demokratie* gesehen werden. Diese können vor allem mit Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung eine wertvolle Ergänzung des freien Mandats der Abgeordneten sein, z.B. als Volksabstimmung in einer wichtigen Frage von Politik und Recht. Sie können, wie bei einer Totaländerung der Verfassung, das letzte Wort, bei einem Volksbegehren das erste Wort als Gesetzesanregung haben und bei einer Volksbefragung eine Entscheidungshilfe sein. *All diese plebiszitären Verfassungseinrichtungen haben unterschiedliche verfassungsrechtliche Bedeutungen*, sie können aber zur Bürgernähe der Demokratie beitragen; sie sind jedoch dann *abzulehnen*, wenn sie die *parlamentarische Staatswillensbildung nicht ergänzen, sondern zu ersetzen suchen*. Dies würde nämlich *nicht zur Demokratisierung, sondern vielmehr ebenfalls zu einer Jakobinisierung führen*, das heißt, sie würden nicht die Rechtsordnung in einer den Grundsätzen der Verfassungsstaatlichkeit entsprechenden Form der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit weiter ausführen und damit die gesetzgebende Verantwortung der Volksvertreter zum Tragen bringen, sondern vielmehr eine tagespolitische Entscheidung von jeweiligen Einzelinteressen auf dem Wege plebiszitärer Selbsthilfe herbeiführen. Ludwig Adamovich hat bereits festgestellt: „Grundsätzlich ... ist die plebiszitäre Entscheidung von Einzelfällen wohl der größte Verstoß gegen Grundprinzipien der rechtsstaatlichen Demokratie, den man sich vorstellen kann.“¹² Aus diesem Grund sieht z.B. das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz für eine Volksbefragung vor, daß sie nur über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu deren Regelung der Bundesgesetzgeber zuständig ist, stattfinden kann, nicht aber über Wahlen sowie Angelegenheiten, über die ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat.¹³

¹² LUDWIG ADAMOVICH, *Demokratie und Rechtsstaat*, in: *Dimensionen und Perspektiven des Rechts*, Festschrift für Wilhelm Rosenzweig, Wien 1988, S. 38.

¹³ Art. 49 b B-VG.

VII.

DIE GRUNDRECHTE

Der demokratische Rechts- und Verfassungsstaat verlangt eine ausgewogene Abgestimmtheit der verschiedenen Grundsätze und Einrichtungen der Verfassung. Das Gleiche gilt auch in Bezug auf die Grundrechte. Diese sichern die Stellung des Einzelmenschen gegenüber dem Staat. Mit dem Sicherheits- und Schutzbedürfnis der Menschen haben sich die Grundrechte weiterentwickelt; sie drücken damit auch eine bestimmte Werthaltung und ein Freiheitsbedürfnis aus. Sie sind nämlich als *demokratische Grundrechte*, wie z.B. das Wahlrecht, die Vereins- und Versammlungsfreiheit, auf eine Freiheit im Staat gerichtet, als *liberale Grundrechte* auf eine Freiheit vom Staat, wie die Glaubens-, Gewissens- und Meinungsfreiheit, als *soziale Grundrechte* auf eine Freiheit durch den Staat, wie z.B. das Recht auf Arbeit, auf freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, auf Fürsorge, auf soziale Sicherheit, auf Rehabilitation etc.; dazu gibt es auch *Grundrechte des wirtschaftlichen Lebens*, wie den Schutz des Eigentums, der Erwerbsfreiheit, der Freizügigkeit der Person und des Vermögens und in den letzten Jahren Grundrechte, die auf die Existenz des Menschen und auf den Umweltschutz bezogen sind; ich bezeichne sie als *existentielle Grundrechte*, wie z.B. vor allem das Recht auf Leben, sowie das Recht auf die Reinheit der Luft und des Wassers sowie den Schutz vor Lärm.

Mit der Entwicklung des Lebens und seiner Schutzbedürfnisse entwickelte sich auch das System der Grundrechte und ihres Schutzes. So waren diese früher als klassische Grundrechte, nämlich als demokratische und liberale Grundrechte auf eine Freiheit im und vom Staat mehr oder weniger auf ein Unterlassen obrigkeitlichen Handelns gerichtet, so sind sie in den letzten Jahrzehnten hingegen in einem vermehrten Maße aber auf ein Tun des Staates abgestellt. Manche dieser Grundrechte lassen sich nicht hundertprozentig kategorisieren, z.B. der Gleichheitsgrundsatz, er ist sowohl ein liberales, demokratisches wie soziales Grundrecht.

Leider fehlt die Zeit, um näher auf die einzelnen Grundrechte in ihrer heutigen Bedeutung für den demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat einzugehen. Zwei Hinweise sollen aber in diesem Zusammenhang noch ergänzend und abrundend gegeben werden, nämlich auf das *Verhältnis von Grundrechtswert und Grundrechtsform* sowie von *Grundrechtswürdigkeit und Grundrechtsfähigkeit*. Auch in diesen beiden Problemstellungen drücken sich Beziehungen von Wert und Recht aus.

Das Menschenbild

Wie bereits im Zusammenhang mit der Einteilung der Inhalte der Grundrechte betont, sind sie auf verschiedene Grundrechtswerte bezogen.

Damit sie aber dem ihnen zugrunde liegenden gemeinsamen *Menschenbild* entsprechen können, bedürfen sie eines auf diese Werte abgestellten Grundrechtsschutzes *in entsprechenden Grundrechtsformen*. Solche sind vor allem für die klassischen Grundrechte, die kein Tun, sondern ein Unterlassen des Staates verlangen, das subjektive öffentliche Recht, weiters der Programmsatz, die Einrichtungsgarantie und die Organisationsvorschriften. Besonders im Hinblick auf die letzte aktuelle Grundrechtsentwicklung, wie etwa bei den wirtschaftlichen, sozialen und existentiellen Grundrechten kommt es darauf an, die *für den einzelnen Grundrechtswert entsprechende Grundrechtsform zu finden*, damit nicht das ihnen zugrunde liegende gleiche Menschenbild Schaden leidet. So würde nämlich die für alle, auch für die sozialen Grundrechte vorgesehene Positivierung als subjektiv öffentliches Recht, z.B. als Recht auf Arbeit, zu einem Dirigismus und damit auch zur Pflicht auf Arbeit führen; die Folge wäre z.B. keine soziale Marktwirtschaft, sondern eine dirigistische Planwirtschaft, die schließlich nicht zum Schutz der Freiheit, sondern auf deren Kosten gehen würde; genauso wird man im Wirtschafts- und Sozialleben nur das auf den Einzelnen verteilen können, was man vorher in einem Miteinander von Arbeitgeber und Arbeitnehmer erwirtschaftet hat. *Der soziale Rechtsstaat und der demokratische Verfassungsstaat verlangen eine Ausgewogenheit im Denken und Handeln!*

Diese Ausgewogenheit ist auch in Bezug auf die Tatsache erforderlich, daß nicht alles, was *grundrechtsfähig* auch *grundrechtswürdig* ist, z.B. in Bezug auf ethische Werte, wie Menschenliebe, Nächstenhilfe, Verständnis, Barmherzigkeit, Entgegenkommen und Rücksichtnahme. Wer hat selbst noch nicht derartige Grundbedürfnisse gespürt, etwa auch auf Alleinsein und in Ruhe gelassen zu werden! All dies sind persönliche Anliegen und Wünsche, die sich nicht immer in Rechtsansprüche, auch nicht in Grundrechte fassen lassen.

Staatszwecke und Staatsziele

Die *Grundrechte* bestimmen zwar das Verhältnis vom Einzelnen zum Staat. Sie sind aber darüber hinaus mit der *Grenzziehung der Möglichkeiten des Staates* in bestimmter Weise auch für die *Staatszweck- und Staatszielbestimmung* in einer Staats- und Verfassungsordnung von Bedeutung, welche noch zunimmt, wenn eine Verfassung, wie die Österreichs, keine ausdrückliche Staatszweckbestimmung enthält. Anderes gilt für Deutschland, wo das Bonner Grundgesetz Deutschland vorschreibt, sozialer Rechtsstaat und sozialer Bundesstaat zu sein. Betrachtet man nämlich die Verfassungen der einzelnen Staaten, so kann man auch in

Weiterentwicklung ihres Inhalts feststellen, daß neben der Regelung der Staatsorganisation und der Grundrechte auch immer mehr Aussagen über die Zwecke und Ziele des Staates aufgenommen werden. *Der demokratische Rechts- und Verfassungsstaat der Gegenwart ist nicht mehr bloß auf die Herstellung und Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit — Ferdinand Lassalle hat hierfür die Bezeichnung "Nachwächterstaat"¹⁴ geprägt —, sondern auch auf kulturellen Fortschritt, wirtschaftliches Wachstum und soziale Sicherheit ausgerichtet.* Er ist auf diese Weise Kultur-, Wirtschafts- und Sozialstaat geworden und *soll diese Aufgaben* aufgrund der Gesetze als demokratischer Rechtsstaat, d.h. *als Gesetzesstaat erfüllen. Zur Erfüllung dieses Gesetzesstaatsgebotes für den Mehrzweckstaat* bedarf es einer *Weiterentwicklung seines Instrumentariums und Systems.*

So gilt es, das *Gebot der Gesetzesbindung* in der Verwaltung über die Hoheitsverwaltung *auch auf die Privatwirtschaftsverwaltung zu erstrecken*, was sich eber im Hinblick auf die Aufgaben des Staates als Eigenunternehmer, Auftragserteiler und Subventionsvergeber nicht in gleicher Weise verwirklichen läßt wie in der Hoheitsverwaltung.

VIII.

GESETZESFLUT UND RECHTSUNSICHERHEIT

Mit Zunahme der Staatsaufgaben ist es auch zu einer *Vermehrung der Gesetzgebung* gekommen. Da jedes Staatshandeln seine Bindung und damit Deckung durch das Gesetz verlangt, ist die Zahl der Gesetze gewachsen und mit der Gesetzesflut auch die *Gesetzesunkenntnis und Rechtsunsicherheit*. Die Folge war *die Schaffung eines neuen Typs von Rechtsschutzorganen* nach dem Vorbild des skandinavischen Ombudsmans, der dort auch als Ersatz für das fehlende Verwaltungsverfahrenrecht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet wurde. In Österreich wurde die Schaffung eines solchen Organs, es heißt "Volksanwaltschaft", mit einer vorausgehenden Erweiterung der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs und auch Änderung der Kompetenzen des Verwaltungsgerichtshofs verbunden.

¹⁴ FERDINAND LASSALLE, "Arbeiterprogramm", Rede "Über den besonderen Zusammenhang der gegenwärtigen Geschichtsperiode mit der Idee des Arbeiterstandes", gehalten am 12. April 1862 in Berlin im Handwerkerverein der Oranienburger Vorstadt; abgedruckt in: Ferdinand Lassalles Gesammelte Reden und Schriften, herausgegeben und eingeleitet von Eduard Bernstein, Band II, Berlin 1920/21, S. 195.

Verbesserte Kontrolle

Mit dem *Anwachsen an Staatsaufgaben* hat auch das *Mißtrauen gegenüber dem Staat* und somit auch der *Wunsch nach einer Vermehrung seiner Kontrolle* zugenommen, die insbesondere schon im Parlament neben der Gesetzgebung zum Tragen kommen soll. Letzteres hängt mit der schon skizzierten neuen Form der Gewaltenteilung zusammen, die nicht mehr wie früher zur Zeit der konstitutionellen Monarchie zwischen dem Monarchen und seiner Regierung einerseits sowie dem Parlament andererseits verläuft, sondern heute zwischen den Regierungsparteien und der Opposition; daraus ergab sich im Hinblick auf das parlamentarische Regierungssystem das Erfordernis, mit Ausnahme des Rechts zur Mißtrauensvotierung die politischen, rechtlichen und finanziellen Kontrollrechte weitgehend im Rahmen der möglichen zu *parlamentarischen Minderheitenrechten* zu machen, wobei die Opposition die Eigenverantwortung hat, sich nicht zu einer Obstruktion verleiten zu lassen.

Im demokratischen Verfassungsstaat der Gegenwart mit parlamentarischem Regierungssystem hat *das Parlament* eine besondere Wirksamkeit; besonders weil es, wie kein anderes Staatsorgan, *in der Öffentlichkeit* steht. Dabei muß realistisch bemerkt werden, daß im Hinblick auf den Umfang des Verwaltungsapparats die Regierung in der Vorbereitung auf die Rechtssetzung stärker und einflußreicher als das Parlament ist, das zwar das beschließende letzte Wort in der Gesetzgebung spricht, die Regierung mit der Überzahl an Regierungsvorlagen aber das erste und wegweisende Wort. Es soll aber die Bedeutung der Ausschußtätigkeit auch bei *Regierungsvorlagen* nicht unterschätzt werden.

Politische Parteien und Interessenverbände

Wenn gleich der *Einfluß der Regierung* durch die große Mehrzahl an *Regierungsvorlagen* zunimmt, hat der das *Parlament* die Möglichkeit, diesen *Bedeutungsverlust* durch eine *Vermehrung und Verbesserung der Kontrolle der Regierung* und der ihr unterstehenden *Verwaltung* wieder auszugleichen. Übersehen darf man dabei nicht, daß mit dem Anwachsen der Staatsaufgaben, der Regierungsverantwortung und der Gesetzgebung auch der Einfluß der politischen Parteien und Interessenverbände wächst; beide mögen aber ihre Grenzen nicht übersehen! So sind *alle Parteien* auch in ihrer Gesamtheit *nicht das Volk* in einem Staat, *sondern* vielmehr, wie auch der Name Partei, welcher sich vom lateinischen Wort *pars* ableitet, verdeutlicht, *nur ein Teil desselben*. In gleicher Weise sind die *Interessenverbände* auch *nicht* die *Vertretung aller Interessen eines Volkes*, *sondern nur eines Teiles*, daneben gibt

es auch sogenannte "berufsständisch Heimatlose", für welche keine eigenen Berufsverbände zuständig sind, z.B. die Hausfrauen.

Mit den Anliegen ihrer Mitglieder und den Strukturen der Parteien und Verbände sowie Anliegen der Gesellschaft ändert sich das *Verhältnis von Staat und Gesellschaft*; der Staat, der immer mehr von Parteien und Interessenverbänden bestimmt wird, wird vergesellschaftet; die Zuständigkeiten des Mehrzweckestaates werden geradezu nach partei- und sonst verbändepolitischen Interessen "parzelliert". Diese Vergesellschaftung des Staates kann auf Kosten der Autorität des Staates gehen, dessen Parlament Gefahr läuft, immer mehr zu einem Clearinghaus der Gruppeninteressen zu werden. Dazu tritt noch das Paradoxon, daß nahezu im gleichen Maße, in welchem dem Staat von den Menschen Aufgaben auch zur Daseinsvorsorge übertragen werden, das Interesse des Einzelnen an diesem seinem Staat mehr oder weniger abnimmt.

Die Selbstkonfrontation des Menschen im demokratischen Verfassungsstaat

Oft hat es den Eindruck, als würde das, was man geradezu umsonst, etwa automatisch vom Staat erhält, als nicht so wertvoll angesehen werden. Auf diese Weise *münden* Betrachtungen über Demokratie, Recht und Verfassungsstaat, seine Strukturen und Werte in dem *Hinweis auf die Selbstkonfrontation des Menschen* und in seiner Vielzahl in der pluralistischen Massengesellschaft *im Hinweis auf die Notwendigkeit zur Herstellung und Aufrechterhaltung des demokratischen Rechts- und Verfassungsstaates* durch wenigstens einen Minimalkonsens in der allgemeinen *Anerkennung von Grundwerten des privaten und öffentlichen Lebens*. Wie schwer dies in der heutigen Zeit ist, zeigen auch die Diskussionen um Werte und Einrichtungen von existentiell-fundamentaler Bedeutung, wie es besonders das Recht zum Leben und die Begriffsfindung der Familie sowie deren Schutz ist. Es ist daher *notwendig*, das *Überdenken von bewährten Einrichtungen der demokratischen Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit* mit einer ständigen *Erneuerung des politischen Verantwortungsdenkens* zu verbinden, wobei die *Ethik* wesentlicher Maßstab für das positive Recht sein kann und das positive Recht dies für die Demokratie im Verfassungsstaat ist.

LITERATUR

- LUDWIG ADAMOVICH, *Demokratie und Rechtsstaat*, in: *Dimensionen und Perspektiven des Rechts*, Festschrift für Wilhelm Rosenzweig, Wien 1988, S. 27 ff.
- LUDWIG ADAMOVICH, *Der Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich. Geschichte - Gegenwart - Visionen*, Journal für Rechtspolitik, Jg. 5, Heft 1, 1997, S. 1 ff.
- FRANZ BYDLINSKI, *Rechtsgesinnung als Aufgabe*, Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft, Heft 43/44, St. Pölten - Wien 1987.
- KURT EICHENBERGER, *Der Staat der Gegenwart*, Basel 1980.
- MICHAIL GORBATSCHOW, *Perestroika*, München 1987.
- MAX IMBODEN, *Staat und Recht*, Basel - Stuttgart 1971.
- JOSEF ISENSEE, *Staat und Verfassung*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von demselben und Paul Kirchhof, Band I, Heidelberg 1987, S. 591 ff.
- JOSEF ISENSEE, *Das Volk als Grund der Verfassung*, Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge G 334, Opladen 1995.
- WERNER KÄGI, *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre*, Zürich 1937.
- WERNER KÄGI, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht*, Zürich 1945, Neudruck Zürich 1971.
- HANS KELSEN, *Politische Weltanschauung und Erziehung*, *Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung*, Band 2, 1913, S. 1 ff, Neudruck in: *Die Wiener Rechtstheoretische Schule*, hrsg. von Hans Klecatsky, René Marcic und Herbert Schambeck, Band 2, Wien - Frankfurt - Zürich - Salzburg - München 1968, S. 1501 ff.
- HANS KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., Tübingen 1929, Neudruck Aalen 1963.
- PAUL KIRCHHOF, *Stetige Verfassung und politische Erneuerung*, Goldbach 1995.
- KARL KORINEK, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Band 39, Berlin - New York 1981, S. 7 ff.
- KARL KORINEK, *Verfassungsbewußtsein in Österreich*, Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft, Heft 33/34, St. Pölten - Wien 1981.
- FERDINAND LASSALLES, *Gesammelte Reden und Schriften*, hrsg. und eingeleitet von Eduard Bernstein, Band II, Berlin 1920/21.
- WINFRIED MARTINI, *Das Ende aller Sicherheit. Eine Kritik des Westens*, Stuttgart 1954.
- THEO MAYER-MALY, *Rechtskenntnis und Gesetzesflut*, Salzburg - München 1969.
- THEO MAYER-MALY, *Gedanken über das Recht*, Wien - Köln - Graz 1985.
- ADOLF MERKL, *Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues*, in: *Gesellschaft, Staat und Recht*, Festschrift für Hans Kelsen zum 50. Geburtstag, hrsg. von Alfred Verdross, Wien 1931, S. 252 ff, Neudruck in: derselbe, *Gesammelte Schriften*, 1. Band, 1. Teilband, hrsg. von Dorothea Mayer-Maly Herbert Schambeck, und Wolf - Dietrich Genssmann, Berlin 1993, S. 437 ff.

- ADOLF MERKL, *Idee und Gestalt der politischen Freiheit*, in: *Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti*, Zürich 1953, S. 163 ff, Neudruck in: derselbe, *Gesammelte Schriften*, 1. Band, 2. Teilband, Berlin 1995, S. 579 ff.
- ADOLF MERKL, *Zum 80. Geburtstag von Hans Kelsen. Reine Rechtslehre und Moralordnung*, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Band XI, Heft 3-4, Wien 1961, S. 293 ff, Neudruck in: derselbe, *Gesammelte Schriften*, 1. Band, 1. Teilband, S. 629 ff.
- ADOLF MERKL, *Die Zukunft der Demokratie - Hoffnung oder Verhängnis?*, in: *Internationale Festschrift für Alfred Verdross zum 80. Geburtstag*, hrsg. von René Marcic, Hermann Mosler, Erik Suy und Karl Zemanek, München - Salzburg 1971, S. 271 ff, Neudruck in: derselbe, *Gesammelte Schriften*, 1. Band, 2. Teilband, S. 715 ff.
- PETER SALADIN, *Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat*, Bern - Stuttgart 1984.
- PETER SALADIN, *Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt*, Bern-München-Wien 1995.
- HERBERT SCHAMBECK, *Der Verfassungsbegriff und seine Entwicklung*, in: *Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag*, hrsg. von Adolf J. Merkl, René Marcic, Alfred Verdross und Robert Walter, Wien 1971, S. 211 ff.
- HERBERT SCHAMBECK, *Menschenbild und Staatsform*, in: *Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft 1977*, Köln 1978, S. 26 ff.
- HERBERT SCHAMBECK, *Ethik und Staat, Schriften zum öffentlichen Recht*, Band 500, Berlin 1986.
- HERBERT SCHAMBECK, *Entwicklungstendenzen der Demokratie und des Rechtsstaates heute, Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft*, Heft 64, Wien 1994.
- HERBERT SCHAMBECK, *Der Begriff der "Natur der Sache" - Ein Beitrag zur rechtsphilosophischen Grundlagenforschung*, Wien 1964.
- HERBERT SCHAMBECK, *Vom Sinnwandel des Rechtsstaates, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e.V. Berlin*, Heft 38, Berlin 1970.
- HERBERT SCHAMBECK, *Das Recht und seine Verantwortung in unserer Zeit*, in: *Österreichs Rechtstheorie und Rechtspraxis um die Jahrtausendwende*, hrsg. von Walter Barfuß, Wien 1994, S. 7 ff.
- HERBERT SCHAMBECK, *Zur Idee und den heutigen Formen der Gewaltenteilung im Staat*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge, Band 115, I. Halbband, Heft 5, 1996, S. 423 ff.
- ULRICH SCHEUNER, *Staatstheorie und Staatsrecht - Gesammelte Schriften*, hrsg. von Joseph Listl und Wolfgang Rüfner, Berlin 1978.
- KLAUS STERN, *Der Staat des Grundgesetzes. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Wien - Berlin - Rom - München 1992.
- KLAUS STERN, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgeber, Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge G 350*, Opladen 1997.
- ARTHUR FRIDOLIN UTZ, *Auf der Suche nach der Natur des Menschen - Ein Beitrag zum Begriff der Natur in der Naturrechtslehre*, in: *Das Naturrechtsdenken heute und morgen*, Gedächtnisschrift für René Marcic, hrsg. von Dorothea Mayer-Maly und Peter M. Simons, Berlin 1983, S. 941 ff.
- ARTHUR FRIDOLIN UTZ - JOSEPH FULKO GRONER (Hrsg.), *Aufbau und Entfaltung des gesellschaftlichen Lebens - Soziale Summe Pius XII.*, 1. Band, Freiburg 1954 und 3. Band, Freiburg 1961.

ALFRED VERDROSS, *Abendländische Rechtsphilosophie*, 2. Auflage, Wien 1963.

ALFRED VERDROSS, *Statisches und dynamisches Naturrecht*, Freiburg 1971.

HANS F. ZACHER, *Democracy: Common Questions*, in: *Proceedings of the Workshop on Democracy*, hrsg. von der Päpstlichen Akademie der Sozialwissenschaften, Vatikan 1998, S. 119 ff.

HANS F. ZACHER, *Was kann der Rechtsstaat leisten?*, in: *Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag*, hrsg. von Joachim Burmeister, München 1997, S. 393 ff.