

## HERBERT SCHAMBECK

*em. o. Univ.-Prof. Dr. Dr.h.c. mult. Herbert Schambeck*

### VOM WESEN UND WERT DEMOKRATISCHER VERFASSUNGSSTAATLICHKEIT

#### I.

Die Verfassung ist der Ausdruck eines Zustandes; spricht man von der Verfassung eines Menschen, so meint man seine Haltung; spricht man von der Verfassung eines Staates, dann versteht man darunter den Zustand der Ordnung eines Staates.

Betrachtungen über die Verfassung eines Staates stellen daher gleichzeitig auch Betrachtungen über die Situation der Ordnung eines Staates dar. Die Verfassung wird daher auch als Staatsordnung bezeichnet. Sie konstituiert und legitimiert die Ordnung eines Staates überhaupt und ermöglicht deren Weiterentwicklung.

Nach den Ordnungsbedürfnissen und Problemlagen in einem Staat, dem politischen Bewusstsein seiner Einwohner und den politischen Kräften in einem Staat wird sowohl die Staats- wie die Verfassungswertung jeweils verschiedene Wirkkräfte haben. Nicht zuletzt wird die Verfassung eines Staates auch in einer gewissen Weise von der Situation dieses Staates in der Völkergemeinschaft mitbestimmt, wie z.B. früher die Staaten Mittel- und Osteuropas als sogenannte Volksdemokratien im seinerzeitigen kommunistischen Ostblock oder die Staaten der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Integration Europas.

Ihren Funktionen nach hat eine Verfassung Ordnungskräfte in einem Staat zu repräsentieren und zu integrieren, damit eine Staatsgewalt möglich wird. Diese Staatsgewalt hat auf die Anliegen der Gesellschaft und der Einzelmenschen eine Antwort zu geben, die in der heutigen Zeit in vielen Fällen mit Sozialhilfen und damit auch mit Sozialkorrekturen verbunden sind. All diese Aufgaben wird ein Staat nur bei Dauer seines Bestehens erfüllen können, weshalb die Kontinuität der Verfassung von Wichtigkeit ist.

Diese Funktionen der Repräsentationen, Integration, des Antwortgebens, der Sozialhilfe und der Kontinuität einer Verfassung werden in zwei verschiedenen Formen möglich sein, nämlich als geschriebene oder ungeschriebene Verfassung.

Die geschriebene Verfassung kann in einer Verfassungsurkunde beinhaltet sein. Als Beispiel sei die Verfassung der USA von 1787, sowie die Verfassung Deutschlands, nämlich das Bonner Grundgesetz 1949, genannt, das mit seinem Inkorporierungsgebot in Art. 79 Abs. 1 verlangt, dass jede Verfassungsänderung nur durch Aufnahme in das Grundgesetz erfolgt. Eine solche Identität von Verfassung und Verfassungsurkunde kann ein besonderes Verfassungs- und damit auch Staatsbewusstsein ermöglichen. Anders hingegen dort, wo es für eine Verfassungsordnung mehrere Verfassungsrechtsquellen gibt, wie z.B. in Österreich.

In Österreich ist Verfassungsrecht in Verfassungsgesetzen des Bundes und der Länder, in einfachen Bundesgesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen sowie in verfassungsändernden Staatsverträgen verankert. Die Folge dieses Rechtsquellenpluralismus ist eine Unübersichtlichkeit und ein mangelhaftes Verfassungsbewusstsein.

Anders ist hingegen die Situation in Staaten, in denen es keine geschriebene Verfassung gibt. In diesem Fall ist es, wie etwa im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, ein entsprechendes patriotisches Bewusstsein, welches mit einer beachtenswerten politischen Tradition eine Verfassungsordnung ermöglicht.

#### II.

Der demokratische Verfassungsstaat, der zunächst im 19. Jahrhundert in der Staatsform der konstitutionellen Monarchie und später auch in der demokratischen Republik auftrat, ist das normative Ergebnis einer Mehrzahl von Entwicklungstendenzen. Zunächst ist der Rationalismus zu nennen, der durch Vernunftoptimismus zu den Kodifikationen zuerst des privaten Rechts und später auch unter dem Einfluss der Aufklärung sowie in kritischer Auseinandersetzung mit dem Absolutismus zur Kodifikation auch des öffentlichen Rechts führte. Diese Verfassungsurkunden, welche besonders deutlich im 19. Jahrhundert eine Konfrontation von Gesellschaft und Staat unter dem Bemühen um Beschränkung der Stellung des Monarchen verdeutlichten, erhalten eine besondere Prägung durch das Entstehen des Gesetzesstaates, nämlich des demokratischen Rechtsstaates, in dem Liberalismus und Demokratismus eine Symbiose eingegangen sind. Der Liberalismus war nach dem Erleben der Herrschermacht in

der Monarchie auf die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Staatshandelns durch Bindung an generell abstrakte Normen gerichtet, welche der Demokratismus auf dem Wege der parlamentarischen Staatswillensbildung ermöglichte.

Dieser Weg der demokratischen Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit war auch beginnend mit der Französischen Revolution und immer stärker werdend im 19. Jahrhundert verbunden mit einem sich zunächst politisch und später auch konstitutionell ausdrückenden Nationalbewusstsein, das Nationalstaaten und nationalstaatliche Verfassungen entstehen ließ.

Alle diese Verfassungsrechtssysteme sind Ergebnisse einer sich normativ ausdrückenden Auseinandersetzung der Politik mit der Geschichte eines Staates sowie der Gegenwarts- und Zukunftserwartungen eines Volkes unter Heranziehung des Instrumentariums des jeweiligen Rechtssystems. Dadurch wird das Verfassungsrecht zum Ausdruck kodifizierter Politik eines Staates und seiner politischen Kultur. In ihrer kontinuierlichen Geltung erweist sich daher das Verfassungsrecht eines Staates auch als Perpetuierung einer politischen normativen Momentaufnahme, wodurch auch Geschichte weiterwirken kann.

Betrachtet man die Verfassungsentwicklung in den heutigen Demokratien Europas, so kann man vor allem zwei Gruppen feststellen: zum einen die traditionellen Verfassungsstaaten mit freier Demokratie und zum anderen jene Staaten Mittel- und Osteuropas, die sich seit der Wende um einen Weg zur demokratischen Verfassungsstaatlichkeit bemühen. Die erstgenannte Gruppe ist durch einen mannigfachen Pluralismus im politischen Leben gekennzeichnet. Die anderen Staaten der sogenannten neuen Demokratien suchen die viele Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens prägenden Spuren des früheren autoritären und totalitären Sozialismus zu beseitigen und mit mehr oder weniger geglückter Kontinuität eine Systemänderung in Politik, Recht und Staat herbeizuführen. Sie orientieren sich dabei zumeist an den Beispielen der bisherigen westlichen Demokratien, die sie mit den hinterlassenen Resten des bisherigen sogenannten Staatssozialismus zu verkräften suchen, wobei die Jahrzehnte statischer marxistischer Unfreiheit erkennbare Spuren hinterlassen haben.

### III.

Der demokratische Verfassungsstaat ist zumeist gekennzeichnet von einem demokratischen Wahlrecht, von der Bindung allen Staatshandelns an die Verfassung und die Gesetze, der Verantwortung des Parlaments zur Gesetzgebung und Kontrolle, der Ministerverantwortlichkeit, den Grundrechten, der Gesetzesbindung der Verwaltung, der Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit der Gerichte, der Justizmäßigkeit der Verwaltung durch Über- und Unterordnung der Verwaltungsbehörden, dem Instanzenzug mit Überprüfung der Verwaltungsakte durch ranghöhere Verwaltungsbehörden und Gerichte, der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechnungs- und Gebarungskontrolle durch Rechnungshöfe, in letzter Zeit auch durch die Schaffung der Einrichtung des Ombudsmanns sowie von Formen der direkten Demokratie.

Diese hervorgehobenen wichtigsten Kennzeichen des demokratischen Verfassungsstaates in Europa stehen unter dem Einfluss von zeitgebundenen Faktoren der Innen- und Außenpolitik; in der Innenpolitik etwa von Seiten der politischen Parteien und Interessenverbände sowie von Politik- und Rechtsbewusstsein der Einzelmenschen im Staat, in der Außenpolitik vor allem durch die Teilnahme an der europäischen Integration, etwa durch angestrebte oder vollzogene Mitgliedschaft bei der Europäischen Union.

Diese Tendenzen der Entwicklung sind Teil eines Geschichtsverlaufs, in dem zu verschiedenen Zeiten die Auseinandersetzung zwischen Staat und Gesellschaft, etwa zwischen dem Monarchen, seiner Regierung und den Repräsentanten, früher die Stände, heute die Verbände, erfolgte. Die Demokratisierung des "Wahlrechtes und die Rechte des Parlaments sind ein Ausdruck hierfür. Heute ist es der Einfluss der politischen Parteien und der Interessenverbände, welcher im demokratischen Verfassungsstaat tonangebend wurde; dazu tritt seit dem Ende des Sowjetimperiums und des Kommunismus ein Maß an Entideologisierung und Pluralisierung des politischen Lebens.

Mit dem Ende des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa kam aber nicht das Ende der sozialen Frage, sie blieb oft als neue Form der Armut bestehen und schuf neue Spannungen auf Grund neuer sozialer Unterschiede. Auch trat nach dem Wegfall des marxistischen Einheitsdruckes eine neue Form, des Nationalismus hervor, der, wie in den Nachfolgestaaten der UdSSR und Jugoslawien, zu folgenschweren Auseinandersetzungen zwischen den Nationalitäten und Minderheiten führte: Es wurden separatistische, anarchistische und terroristische Aktionen gesetzt; Staaten gingen unter und neue entstanden. Aus Bundesstaaten, wie der UdSSR wurden souveräne Staaten und in Westeuropa entstand eine Rechtsform sui generis, nämlich die Europäische Union als Staatenverbund, auch sie hatte Einfluss auf die Entwicklung der Verfassungsstaatlichkeit der modernen Demokratien, berührt sie doch die Gewaltenteilung, den Parlamentarismus und die Demokratien in einem Staat, da sie die Übertragung von Hoheitsrechten des Staates an internationale Einrichtungen zur Folge hat.

### IV.

Betrachtet man die Entwicklung der Verfassungsstrukturen und politischen Systeme einzelner moderner Demokratien, die bei ihrer Vielzahl nur beispielhalber aber nie vollständig behandelt werden können, so zeigt sich, dass das Wahlrechtssystem von grundlegender Bedeutung ist. Es dient der Repräsentation des Volkes und ist in einem Staat mit parlamentarischem Regierungssystem, wie z.B. Deutschland und Österreich neben vielen anderen, in dem vom Vertrauen des Parlaments – welches das Recht zur Mißtrauensvotierung hat – der Bestand der Regierung abhängt, auch von Bedeutung für die Zusammensetzung der Regierung.

In dieser Sicht besteht zwischen dem System des Wahlrechts und dem der Regierung ein enger Zusammenhang. Hat sich nämlich ein Staat für das Proportionalwahlssystem, welches einen starken Repräsentations- und einen geringen Integrationseffekt hat und deshalb nur sehr schwer eine absolute Mehrheit zustande kommen lässt, entschieden, ist meist eine Koalitionsregierung mit einem kompromisshaften Regierungsprogramm die Folge; in diesem Fall besteht zwischen der Koalition von Parteien in Regierung und Parlament ein solcher Zusammenhang, dass die Gewaltenteilung zwischen den Koalitionsparteien einerseits sowie der Opposition andererseits verläuft. Die parlamentarischen Kontrollrechte sollten in diesem Fall im Rahmen des Möglichen – abgesehen von der Misstrauensvotierung – Minderheitenrechte werden, damit sie auch der Opposition zugänglich sind.

Anders ist hingegen die Situation beim Mehrheitswahlrecht. Hier besteht auf Grund des starken Integrations- und geringen Repräsentationseffektes die Chance auf eine absolute Mehrheit und somit auf eine Alleinregierung durch eine Partei. Die Gewaltenteilung kann so wirksam werden.

Die Gewaltenteilung, deren Ideengeschichte auf HESIOD, POLYBIOS, ARISTOTELES, JOHN LOCKE und MONTESQUIEU zurückgeht, verlangt eine Funktionsteilung in Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung mit einer „balance of power“ und einer gegenseitigen Kontrolle. Wenn im heutigen Parteienstaat die Parlamentsmehrheit die Regierung bildet, die Beamten sowie die Staatsanwälte weisungsgebunden und gehorsampflichtig sind, letztere dem Justizminister gegenüber, kommt es darauf an, welche Kontrolle im Parlament der Opposition offensteht und wie die Rechtssetzung und Rechtsvollziehung durch unabhängige Gerichte, etwa durch Verfassungs- und Verwaltungsgerichte, überprüft wird.

Daneben zeigen sich wirksame Formen der Gewaltenteilung durch eine Machtverteilung zwischen Bund und Länder in einem Bundesstaat, in jeder Demokratie zwischen parlamentarischer und außerpolitischer Willensbildung; letztere durch Fernsehen, Rundfunk, Massenmedien und insbesondere Zeitungen, zwischen indirekter, nämlich parlamentarischer Demokratie und direkter Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragung sowie dem Petitionsrecht. Sie können die parlamentarische Staatswillensbildung nicht ersetzen, sondern nur das freie Mandat des Parlamentariers als Entscheidungshilfe ergänzen. Eine Machtverteilung zeigt sich auch zwischen den politischen Parteien und den übrigen Verbänden des öffentlichen Lebens, insbesondere den Interessenverbänden.

## V.

Das politische Wollen der Parteien im parlamentarischen Regierungssystem wird im Rahmen des Möglichen als Rechtssetzung durch den Inhalt des Verfassungsrechtes bestimmt. Da Verfassungsrecht nur in qualifizierter Weise zustande kommen kann, nämlich mit einem besonderen Präsenz- und Konsensquorum sowie Kennzeichnungspflicht, allenfalls in Verbindung mit einer Volksabstimmung, bestimmt das Verfassungsrecht entscheidend das Verhältnis von Recht und Politik. Es stellt auch durch diese Qualifikationserfordernisse für sein Zustandekommen und damit auch für seine Abänderung einen qualifizierten Schutz der parlamentarischen Minderheit vor willkürlicher Verfassungsänderung dar.

Da das Verfassungsrecht im Gesetzesstaat als demokratischer Rechtsstaat – einem Stufenbau gleich – seine Ausführung in der einfachen Gesetzgebung sowie der Verwaltung und Gerichtsbarkeit verlangt und jeder Rechtsakt – gleich auf welcher Stufe – im Dienste der Verfassungskonkretisierung zu stehen hat, ist die mehr oder weniger gegebene Ausführlichkeit des Verfassungsrechtes für die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit der Rechtssetzung und Rechtsvollziehung im Staat bestimmend. Je weniger das Verfassungsrecht normiert, etwa auch mit Staatszweck- und Staatszielbestimmungen oder mit ethischen Aussagen, desto freier ist der einfache Gesetzgeber in seiner parlamentarischen Staatswillensbildung! Dies ist bei der Mehrzweckeverwendung des heutigen Staates von keiner geringen Bedeutung! Jene Aufgaben, zu denen ein Staat mit seinem Parlament und der Regierung sich verpflichtet, wird er selbst auf Grund seiner Gebundenheit an Verfassungs- und Gesetzesrecht zu erfüllen haben; wie er dies aber tut, ist eine politische Entscheidung. Konkret können diese Staatsaufgaben in ihrer Möglichkeit vor allem aus den Kompetenzvorschriften des Verfassungsrechtes und den einfachen Gesetzen, besonders finanziell aus dem Budget, entnommen werden.

Auf Grund der Anliegen der Einzelmenschen und der Interessen der Gesellschaft ist der heutige Staat auf kulturellen Fortschritt, wirtschaftliches Wachstum und soziale Sicherheit ausgerichtet. Im demokratischen Verfassungsstaat kann er Kultur-, Sozial- und Wirtschaftsstaat nur als Rechtsstaat, nämlich auf Grund von Gesetzen, werden.

Auf diese Mehrzweckeverwendung des demokratischen Verfassungsstaates beziehen sich auch die Grundrechte. Sie sind als liberale Grundrechte auf eine Freiheit vom Staat durch Gewährung einer staatsfreien Sphäre gerichtet, die z.B. durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Freiheit des Eigentums, die Freizügigkeit der Person und des Vermögens, den Schutz vor willkürlicher Verhaftung usw., gewährleistet wird. Als politische oder demokratische Grundrechte verwirklichen sie eine Freiheit im Staat durch Mitwirkung am öffentlichen Leben, z.B. die Vereins- und Versammlungsfreiheit, das Petitionsrecht, Wahlrecht sowie liberal und demokratisch zugleich der Gleichheitsgrundsatz. Er stellt eine Säkularisation christlichen Gedankengutes dar, nämlich des Glaubenssatzes von der Gottesebenbildlichkeit aller Menschen. Daneben gibt es in den letzten Jahrzehnten immer deutlicher auch soziale Grundrechte, wie z.B. das Recht auf Arbeit, auf gerechte und gesunde Arbeitsbedingungen, das Recht auf berufliche Aus- und Fortbildung, auf Fürsorge und Rehabilitation, das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz, der Kinder und Jugendlichen auf Schutz, der Arbeitnehmerinnen auf Schutz etc. In den letzten Jahren hat auch der Umweltschutz verfassungsrechtliche Bedeutung erlangt; man könnte ihn geradezu als existentielles Grundrecht bezeichnen.

Je weniger das Verfassungsrecht Staatszweck- oder Staatszielbestimmungen enthält, desto größer ist die Verantwortung des Parlaments, durch einfache Gesetze den Weg zum Kultur-, Sozial- und Wirtschaftsstaat, als Rechtsstaat immer durch Gesetze ermächtigt, zu beschreiten. Je nach den örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten kann dann kultureller Fortschritt, wirtschaftliches Wachstum und soziale Sicherheit angestrebt werden.

## VI.

Gesellschaft und Wirtschaft werden in der Pluralität ihrer Anliegen von den politischen Parteien und den Interessenverbänden vertreten. In fast allen Demokratien haben die politischen Parteien und die Interessenverbände einen Einfluss ausgeübt, der bisweilen die Grenzen ihrer Organisationen überschritten hatte. Die politischen Parteien sind mit den Interessenverbänden von Einfluss auf die Zusammensetzungen von Parlament und Regierung und bemühen sich vor allem in Staaten mit Proportionalwahlssystem um eine Aufteilung der Positionen im Staat nach dem Verhältnis der abgegebenen Stimmen. Dieser sogenannte politische Proporz lässt leider allzu oft die Nichtmitglieder außer Acht und erzeugt Spannungen im politischen Leben bei Menschen, die sich vom jeweiligen politischen System ausgeschlossen fühlen. Dies hat mit dem Entstehen von Alternativszenen zur Folge.

Ein besonderes Phänomen ist die Vielzahl an Gesetzen, die laufend wegen des Gebots der Gesetzesbindung und der Mehrzweckeverwendung des Staates von Parlamenten beschlossen werden, aber in ihrem Inhalt nicht immer von einzelnen Menschen verstanden und wegen ihrer Vielzahl auch nicht laufend zur Kenntnis genommen werden können. So entsteht oft auch ein fehlendes Rechtsbewusstsein und bei einem Unrechtsbewusstsein einzelner Menschen leider ein Verleiten auch zu Anarchismus und Terrorismus.

Zur Verbesserung der Beziehung von Einzelmensch und Staat wurde die Einrichtung des Ombudsmanns in einzelner Staat mit unterschiedlicher Bezeichnung nach skandinavischem Vorbild als Rechtshilfe- und Rechtsschutzorgan geschaffen.

Aber auch der beste institutionalisierte Rechtsschutz verlangt eine praktizierte Rechtserziehung, d.h. ein Bemühen um ein Verstehen der Verfassung und ihrer Gesetze; dies ist die Voraussetzung für ein Mitdenken, Miturteilen und Mitentscheiden durch den Einzelmenschen im Staat. Gelegenheit hierzu bieten als Entscheidungshilfen des Parlaments Volksbegehren, Volksbefragung oder Volksabstimmung. Daneben kann auch je nach dem jeweiligen Verfassungssystem die Möglichkeit einer zweiten parlamentarischen Kammer eine Rolle spielen.

Eine solche zweite Kammer kann entweder ein föderales, ein konservatives oder ein berufsständisches Element in einem Parlamentssystem sein. Nur dann, wenn ein zur ersten Kammer verschiedenes Prinzip zum Tragen kommt, gibt eine zweite Kammer im Parlament eine besondere Wirkung. Was für die Gesetzgebung im Besonderen gilt, gilt auch für den Staat im Allgemeinen. Die verschiedenen Funktionen des Staates verlangen unterschiedliche, sich aber ergänzende Strukturprinzipien.

## VII.

Betrachtet man das heutige Verfassungsleben, so drückt es – unabhängig von der jeweiligen Staatsform – bisweilen in unterschiedlicher Stärke und Erkennbarkeit das aus, was CICERO unter gemischter Verfassung verstand: das demokratische Prinzip in der Volksvertretung, das aristokratische Prinzip in einer zweiten Kammer des Parlaments und das monarchische Prinzip in der Position des Staatsoberhauptes, sei dieses dazu durch Geburt oder Wahl berufen.

Die Pluralität derartiger Verfassungsprinzipien vermag der Pluralität des öffentlichen Lebens und der Aufgaben des Staates zu entsprechen. Die Menschen repräsentieren örtliche Zugehörigkeiten, religiöse Einstellungen, ideologische und weltanschauliche Auffassungen, berufliche Interessen und nicht zuletzt auch höchst persönliche private Meinungen. Eine Demokratie ist ein politisches System, das auf Offenheit, nämlich Transparenz im Staat, abgestellt ist und daher auch die entsprechende Repräsentation im Staat verlangt.

Der Repräsentation kann das Parlament dienen, in dessen Zusammensetzung die Einstellungen der Menschen eines Staates und die Strukturen der Gesellschaft zum Tragen kommen. Das Parlament dient mittels der Wahl der Vertretungen des Volkes, der Rechtsfindung durch die Gesetzgebung und der Kontrolle der politisch Verantwortlichen und über diese der Vollziehung, soweit sie nicht der Kontrolle der Gerichte unterliegen.

Dieser Kontrolle im Staat dient auch das Vertrauensprinzip in einem parlamentarischen Regierungssystem. Nach diesem müssen die Regierung und jedes ihrer Mitglieder vom Vertrauen des Parlaments getragen sein. Auf diese Weise verbindet sich die Individualleistung des politisch Verantwortlichen in der Regierung mit dem Vertrauen der politischen Verantwortungsträger im Parlament und somit das Individuelle mit dem Kollektiven.

Das Vertrauensprinzip des parlamentarischen Regierungssystems lässt die politischen Parteien, die als Fraktionen im Parlament wirken, auf die Zusammensetzung der Regierung von prägendem Einfluss sein. Sie ist zwar entscheidend, aber meist in ihrer Höchstverantwortung auf die Mitwirkung des Staatsoberhauptes angewiesen. Dieses wirkt an dem für den Bestand der Regierung notwendigen Vertrauensprinzip ernennend, angelobend oder aber auch abberufend und entlassend mit. Auf diese Weise ist für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems einer Demokratie sowohl das Vertrauen eines allgemeinen Vertretungskörpers als auch das des Individualorgans Staatsoberhaupt bestimmend.

Bei einem Staatsoberhaupt in einer Monarchie verbindet sich im parlamentarischen Regierungssystem das demokratische mit dem aristokratischen Prinzip, bei einem solchen der Republik aber, in dem das Staatsoberhaupt entweder vom Volk oder vom Parlament gewählt ist, ist das demokratische Prinzip zweifach repräsentiert, nämlich

durch das Parlament und das Staatsoberhaupt sowie mit Vertrauen beider durch die Regierung als oberstes Vollzugsorgan.

Verschiedene Verfassungsprinzipien wirken gegenseitig ergänzend und kontrollierend zusammen. Letzteres ist aber nur dann wirksam, wenn die Pluralität des Vielparteienstaates und nicht die Konformität einer einzigen Partei in einer Demokratie bestimmend sind. Dies war als Unterschied zwischen den sogenannten freien westlichen Demokratien und den Volksdemokratien in Mittel- und Osteuropa bis zur politischen Wende 1989/90 erlebbar.

### VIII.

Betrachtet man rück- und vorblickend die Entwicklung der Staaten und ihre Verfassungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts mit der Wende der Jahre 1989/90 und damit dem Ende des kommunistischen Machtblocks der sogenannten Volksdemokratien sowie die uns jetzt aufgegebenen Situation am Beginn des 2. Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts, dann ist die Integration in Europa nicht mehr eine begleitet von Konfrontation mit dem Kommunismus, sondern vielmehr eine Koordination von politischen Ordnungssystemen der Staaten von West-, Mittel- und Osteuropa, in der jeder Staat bemüht ist, ein dem Einzelmenschen und der Gesellschaft übergeordneter Herrschaftsverband zu sein, der Höchstfunktion erfüllt.

Diese Höchstfunktion des Staates verlangt die Ausübung des Rechts- und Machtzweckes, der Ruhe, Ordnung und Sicherheit gewährt, und des Kultur- und Wohlfahrtzweckes, wodurch die Interessen der Gesellschaft mit den Anliegen der Einzelmenschen, also als Individual- und Sozialanliegen auf kulturellen Fortschritt, wirtschaftliches Wachstum und soziale Sicherheit aufeinander bezogen werden. Innere und äußere Sicherheit soll der heutige demokratische Verfassungsstaat gewährleisten; das verbietet einerseits die Omnipotenz des Staates, der alle Aufgaben an sich zieht und die Gesellschaft mit ihren Menschen verstaatlicht und andererseits einen Wandel des Staates in ein Clearinghaus der Gruppeninteressen, während nämlich die Verstaatlichung der Gesellschaft das Subsidiaritätsprinzip verletzt, verletzt der vergesellschaftete Staat den Grundsatz des Gemeinwohls. Es bedarf vielmehr eine gegenseitige Bedingtheit von Staat, Gesellschaft und Einzelmenschen, in welcher der Rechtswegstaat von einer sozialetischen Rechtsinhaltsbetrachtung begleitet wird, die es ermöglicht, dass die Frage nach wozu und warum im und vom Staat eine Antwort erhält, die den Auftrag des Einzelnen im Staat nicht zu einem Müssen an Pflicht, sondern zu einem Wollen an Notwendigkeit werden lässt. Dadurch besteht die Chance, dass sich Konstitutionalität mit Legalität und beide sich mit Humanität verbinden, damit das Recht des Staates nicht am, sondern vom Volk ausgeht. Wenn dies in einem Staat gelingt, wurde aus der Geschichte gelernt, der Verantwortung der Gegenwart entsprochen und die Zukunft entsprechend vorbereitet. Diesen Weg wünsche ich der ukrainischen Nation und ihrem Staat: ad multos annos.

### Резюме

Стаття присвячена аналізу формування демократичної конституційності в країнах Європи, визначенню ознак демократичної конституційної держави, впливу на них факторів внутрішньої та зовнішньої політики, а також системи виборчого права. Автор статті аналізує дієві конституційні принципи та функції держави, які забезпечують вирішальну роль демократії в сучасних умовах.

**Ключові слова:** демократична конституційна держава, конституція, конституційні принципи, принцип субсидіарності, здійснення правових та владних цілей.

### Резюме

Статья посвящена анализу формирования демократической конституционности в странах Европы, определению признаков демократического конституционного государства, воздействия на них факторов внутренней и внешней политики, а также системы избирательного права. Автор статьи анализирует действенные конституционные принципы и функции государства, которые обеспечивают решающую роль демократии в современных условиях.

**Ключевые слова:** демократическое конституционное государство, конституция, конституционные принципы, принцип субсидиарности, осуществление правовых и властных целей.

### Summary

The article deals with the democratic constitutionality formation in the European countries, defining the features of the democratic constitutional state, influence of the internal and foreign policy factors on then, as well as election right system. The author of the article analyses constitutional principles and functions of the state that provide for the leading role of democracy in the modern world.

**Key words:** democratic constitutional state, the Constitution, constitutional principles, subsidiarity principles.

*Отримано 2.04.2012*

**М. П. БЕЗСМЕРТНИЙ**

*Максим Петрович Безсмертний, студент IV курсу  
Київського університету права НАН України*

## **ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ**

Дуже багато суттєвих змін за роки незалежності нашої держави відбулося як у системі органів прокуратури, так і навколо неї. Нині у державі не той соціально-політичний лад, не ті форми управління, форми власності, не ті функції прокуратури. Не те, за великим рахунком, і покоління як прокурорів і слідчих, так і тих, чиї інтереси вони покликані захищати. Тому глибоке вивчення стану справ з кадровим забезпеченням актуальне як ніколи.

Успішне виконання покладених на органи прокуратури функцій перебуває у прямій залежності від кадрового потенціалу і його здатності впоратися з цими завданнями. Якісна професійна підготовка, високі моральні риси та життєвий досвід кадрів дають змогу успішно вирішувати завдання зі зміцнення законності та правопорядку.

У цій статті поставлено питання про особливості працевлаштування прокурорсько-слідчих працівників, вимоги, що ставляться до них, а також порядок проходження стажування в органах прокуратури і прийняття «Присяги працівника прокуратури». Ці питання висвітлено у працях А. В. Акулича, Г. П. Середи, П. М. Каркач, О. Р. Михайленка та ін..

За двадцять років функціонування прокуратури як самостійного державного органу незалежної України було визначено чимало нових підходів до розв'язання кадрових проблем відомства, але складові організації роботи з кадрами залишилися незмінними з часів союзної держави. Вони є такими: добір кадрів, їхня розстановка, професійна підготовка та виховання, але їх слід суттєво коригувати, наповнити новим змістом. Пошуки засобів, які унеможливили би прийняття до органів прокуратури людей випадкових, слабо підготовлених, нечесних і непорядних, є одним з головних завдань при доборі кадрів. Підходи до кадрового комплектування за часів незалежності змінювалися. Але сталим залишається те, що прокурорські колективи продовжують поповнюватися в основному за рахунок випускників базових юридичних вузів: Київського та Львівського університетів, Одеської національної академії та Національної юридичної академії ім. Я. Мудрого<sup>1</sup>.

Проте неможливо не рахуватися з тим, що часи змінюються. Останніми роками значно ускладнилася прокурорсько-слідча діяльність, що потребує відповідного рівня професіоналізму. Саме цим і було продиктоване створення згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 р. № 1582 Академії прокуратури, якій у 2007 р. надано статус Національної, і подальше започаткування підготовки нею спеціалістів для органів прокуратури на базі бакалаврської освіти<sup>2</sup>. Це не означає відмови від співпраці з базовими вузами, краще за них юриста як такого ніхто підготувати не зможе, але дати на завершальному етапі навчання належну спеціалізовану підготовку з непростих аспектів прокурорсько-слідчої діяльності – це справа інша. Більш успішно це може зробити відомчий вуз за участю практичних працівників прокуратури. Тобто, йдеться про те, щоб поступово перейти на комплектування органів прокуратури лише випускниками Національної академії прокуратури, але на основі бакалаврської освіти, здобутої у базових вузах.

Вимоги, що ставляться до осіб, яких призначають на посади прокурорсько-слідчих працівників, чітко регламентовано Законом України «Про прокуратуру». Стаття 46 Закону визначає, що прокурорами та слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові та моральні якості. Ділові якості прокурорсько-слідчих працівників охоплюють комплекс професійних знань і практичних навичок, а також ставлення їх до виконання службових обов'язків. Надзвичайно важливим є рівень професійного уміння працівника, наявність у нього знань, навичок і особистих якостей, необхідних для виконання відповідної роботи.

Ділові якості працівників прокуратури – це теоретична підготовка і практичний досвід, уміння організувати роботу та якісно її виконувати, уміння виявити недоліки в роботі та їх подолати, здатність реально оцінити результати своєї роботи. На формування у працівників ділових якостей значно впливають такі чинники: