
A német és az osztrák föderáció alapjegyei

Maróti Dávid*

Jelen tanulmányban a német és az osztrák föderációt kívánom bemutatni. A mai német és osztrák állami berendezkedés gyökerei több száz évre nyúlnak vissza, így nem lehet azt állítani, hogy a ma ismert állami struktúrák csupán a II. világháború, illetve az azt követő időszak végkifejletei lennének. A közép- és a kora újkori német fejedelemségek a széleskörű önállóságukkal és a Habsburg Birodalom heterogén konglomerátumi mivoltában lerakták a ma ismert Német Szövetségi Köztársaság és Ausztria állami berendezkedésének alapjait, még ha azok jelentős változásokon is estek át az évszázadok során. Mindazonáltal ez a tanulmány a II. világháború után létrejövő államszerkezetek vizsgálatára korlátozódik a mai hatályos jognak megfelelően.

1. A német föderáció

A Német Szövetségi Köztársaságot 1949-ben hozták létre a nyugati szövetséges hatalmak. Ők nevezték ki a tartományok miniszterelnökeit. A tartományoknak azt a feladatot tűzték ki célul, hogy dolgozzanak ki egy új alkotmánytervezetet, mely megakadályozza, hogy Németország ismét egy erősen központosított hatalommá váljon. Az alkotmányozó gyűlés munkájában 65 tartományi parlamenti képviselő vett részt. Végül 1949. május 23-án hatályba lépett a bonni Alaptörvény, megalakítva a Német Szövetségi Köztársaságot. Az Alaptörvény keletkezésére a nyugati befolyás mellett az új tartományi alkotmányok is nagy hatással voltak, lévén, hogy ez utóbbiakat a tartományok az 1946–1947-es tartományi alkotmányozási hullám során fogadták el.¹

* Doktorjelölt, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közigazgatástudományi Doktori Iskola

¹ STOLLEIS, Michael: Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945–1949. In: ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I, Historische Grundlagen, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2003, 291–305.

Németország területe 16 tartományra² (Landra) oszlik, amelyek közül 3 tartományi jogú város (Berlin, Hamburg és Bréma). A tartományokat a német Alaptörvény (Grundgesetz, a továbbiakban: GG) Preambuluma nevesíti meg.

A GG különbséget tesz a törvényhozói jogkör és a közigazgatási jogkör között. Általánosságban véve elmondható, hogy a törvényhozói jogkör a Szövetséget, a közigazgatási jogkör – az igazgatási feladatok, a szövetségi törvények implementálása és végrehajtása – a tartományokat illeti.³

1.1. Hatáskörmegosztás a szövetség és a tartományok között. Az állami illetékesség és az állami feladatok végrehajtása a tartományok kompetenciája mindaddig, amíg a GG máshogy nem szabályoz, vagy megenged (GG 30. cikk). A 31. cikk a „lex superior derogat legi inferiori” elv alapján a szövetségi jogot a tartományi jog fölé helyezi.⁴

A GG 70. cikke kétféle hatáskörrel rendelkezik, azaz a kizárólagos szövetségi és a konkuráló törvényalkotási jogkörökről. A kizárólagos szövetségi törvényalkotási jogkör fogalma annyit tesz, hogy a tartományi törvényhozások csak és annyiban szabályozhatnak egy kérdéskört, amennyiben a szövetségi törvény kifejezetten feljogosítja őket erre (GG 71. cikk). A konkuráló törvényalkotási jogkör ezzel szemben azt mondja ki, hogy a tartományok minden olyan területen jogszabályokat alkothatnak, amelyeken a szövetségi törvényhozás nem alkotott jogot (72. cikk).⁵ A *kizárólagos szövetségi törvényhozás* az alábbi területekre terjed ki (73. cikk):

1. lakosság külső fenyegetésekkel szembeni védelme;
2. állampolgársággal kapcsolatos ügyek;
3. lakóhely megválasztásának joga, útlevélügyek, hatósági bejelentésekkel kapcsolatos ügyek (anyakönyvi nyilvántartási ügyek), igazolvánnyal kapcsolatos ügyek, be- és kivándorlás, kiadatás;
4. valutával, szövetségi pénzügyekkel kapcsolatos jogkörök;
5. egységes vámrendszer és kereskedelem fenntartása;
6. a német kultúra megőrzése a külföldre történő vándorlás elkerülése érdekében;
7. légi- és vasúti közlekedés;
8. postaszolgálat és telekommunikáció;
9. közjogi kérdésekkel kapcsolatos ügyek;
10. iparjogvédelem, szerzői és kiadói jogvédelem;
11. nemzetközi terrorizmus elleni védelem;
12. a Szövetség és a tartományok közötti együttműködés erősítése a bűnügyi, a demokratikus jogrend- és az alkotmányvédelem területén;

² Baden-Württemberg, Bajorország, Berlin, Brandenburg, Bréma, Hamburg, Hessen, Mecklenburg – Elő-Pomeránia, Alsó-Szászország, Észak-Rajna – Vesztfália, Rajna-vidék – Pfalz, Saar-vidék, Szászország, Szász-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringia.

³ BRÖHMER Jürgen: *The German Constitution Turns 60*. Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 2011. 17.

⁴ Grundgesetz: <http://www.bundestag.de/grundgesetz> (2017. április 12.)

⁵ LAUFER Heinz, MÜNCH Ursula: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Leske+Budrich, Opladen, 1998, 127.

13. a Szövetség külpolitikáját fenyegető erőszakos és arra buzdító cselekedetek elleni küzdelem;
14. szövetségi statisztikák készítése;
15. hadijog és a robbanóanyagokkal kapcsolatos jog;
16. a hadirokkantokról, a hadiözvegyekről/hadiárvrókról és az egykori hadifoglyokról való gondoskodás;
17. az atomenergia békés célú felhasználása és a radioaktív anyagok biztonságos elhelyezése.

A *konkuráló törvényhozás* területei szintén taxatív fel vannak sorolva a GG-ben (74. cikk):

1. polgári jog, büntető jog, bírósági szervezet, bírósági eljárások (a nyomozati eljárás lebonyolítása kivételével), ügyvédség, közjegyzőség, jogi tanácsadás;
2. anyakönyvi ügyek (kivéve a Szövetség hatáskörébe tartozó anyakönyvi nyilvántartási ügyeket);
3. egyesülési jog;
4. külföldiek tartózkodási és letelepedési jogával kapcsolatos ügyek;
5. menekültekkel, hontalanokkal kapcsolatos ügyek;
6. hatósági szegénygondozás;
7. háborús károk és jóvátétel;
8. katonasírok, háborús áldozatok sírjainak, önkényuralom áldozatainak sírjairól való gondoskodás;
9. gazdasági jog, kivéve az üzletzárással, a vendéglátóegységekkel, a szórakoztatóiparral, a kiállításokkal, a vásárok és a piacok tartásával kapcsolatos ügyeket;
10. munkajog, üzemi alkotmány,⁶ munkavédelem, munkaközvetítés társadalombiztosítás, munkanélküli segély;
11. tanulmányi ösztöndíj, a tudományos kutatások előmozdítása;
12. kisajátítási jog;
13. a talaj, a természeti kincsek, a köztulajdonban lévő termelőeszközök, vagy a köztulajdon egyéb formáinak átalakítása;
14. gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma;
15. a mezőgazdaságról és az erdőszetről való gondoskodás (a földbirtokrendezés kivételével), a nyílttengeri és a part menti halászat biztosítása, tengerpartvédelem;

A vadászati ügyek, a környezetvédelem, a tájvédelem, a földbirtokmegosztás, a területrendezés, a vízgazdálkodás, a főiskolai felvételi és diplomarendszer szintén a konkuráló törvényhozás területei, azonban ezeken a területeken a tartományok a

⁶ A munkavállalók érdekeinek képviselete és érvényesítése az üzemi alkotmánnyal valósul meg, Az üzemi alkotmány elősegíti a munkavállalói érdekek közvetítését a munkaadók felé és a megfelelő megoldások kidolgozását. Az ún. üzemi tanácsok – szervezett érdekképviseletek – az üzemi alkotmány előírásai alapján működnek. Ezek az érdekképviseleti szervek a munkaadóknak is kedvezőek, ugyanis a vállalatok fenntartása csak a munkavállalók érdekeinek becsatornázása révén valósulhat meg. Betriebsverfassungsgesetz in Deutschland:

<http://www.businesslocationcenter.de/de/wirtschaftsstandort/arbeitsmarkt/arbeitsrecht-und-tarifsystm/betriebsverfassungsgesetz> (2017. április 12.)

szövetségi szabályozástól eltérhetnek (GG 72. cikk (3)), így a GG egyfajta opt-out jogot biztosít nekik.⁷

A GG ugyan nem nevesíti meg, azonban de facto léteznek *tartományi törvényhozói hatáskörök* is:

1. rendfenntartás, ideértve a rendvédelmi szervekkel kapcsolatos szabályozást, és a preventív jellegük megteremtését, azonban a tartományi törvényhozások nem szabályozhatják kizárólagosan e szervek működését – például a büntető eljárás területét –, ugyanis az már a konkuráló jogalkotási hatáskörbe tartozik;
2. alap-, közép- és felsőfokú oktatás, azonban a Szövetség a felsőoktatási intézmények infrastruktúrájával kapcsolatos területein megtartotta hatáskörét;
3. kultúra és művészetek;
4. hírközlő csatornák, azaz a rádiózás, a televíziózás és az internet.

A jogalkotási hatáskörök megoszlását figyelembe véve kijelenthetjük, hogy összességében a Szövetség javára billen az egyensúly. Ez nemcsak annak az egyszerű ténynek tudható be, hogy az elmúlt több mint 60 évben a szövetségi törvényhozás több jogszabályt alkotott az egyes területeken, hanem annak is, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság széleskörű diszkrecionalitást biztosított a Szövetségnek. Mindazonáltal az is világos, hogy a de iure szűk jogalkotási hatáskörök ellenére az egyes tartományoknak de facto nagy szerepük van, hiszen a Szövetség kénytelen rájuk hagyatkozni a szövetségi törvényhozás által elfogadott jogszabályok implementálása és végrehajtása során, azaz a közigazgatás területén is.⁸ Tehát a jogalkotási hatáskörök esetén a Szövetség javára, míg a végrehajtási (közigazgatási) hatáskörök tekintetében a tartományok javára tolódnak el a hatáskörök.

1.2. A szövetségi választójog. A Bundestagot (Szövetségi Gyűlés) általános, egyenlő, szabad, titkos és közvetlen módon 4 évre választják. A Bundestag képviselőinek megválasztása vegyes választási rendszerben történik. A választások során legalább 598 képviselői helyről⁹ döntenek, melyek közül 299 mandátumot egyfordulós választással, a relatív többség elve, míg a másik 299 mandátumot a pártok tartományi listái alapján osztanak ki. Aktív választójoggal rendelkezik minden német állampolgár, aki a választás napján betöltötte 18. életévét, valamint a külföldön élő német állampolgárok közül az, aki a 14. életév betöltése után és az utóbbi 25 évben legalább 3 hónapot egyhuzamban a Német Szövetségi Köztársaság (beleértve az NDK egykori területét is) területén élt. Passzív választójoggal bír minden 18. életévét betöltött német állampolgár függetlenül attól, hol él a Szövetség területén belül.¹⁰

⁷ Grundgesetz: <http://www.bundestag.de/grundgesetz> (2017. április 12.)

⁸ BRÖHMER: i. m. 18–19.

⁹ Előfordulhatnak ún. többlet- és kiegyenlítő mandátumok, azonban ezek hiányában is meghaladja az 598-at a Bundestag képviselői helyeinek száma.

¹⁰ Wahlsystem der Bundestagswahl: <http://www.wahlrecht.de/bundestag/> (2017. április 12.)

1.3. A szövetségi törvényhozás. A szövetségi törvényhozásban a Bundestag, a Bundesrat (Szövetségi Tanács) és a Szövetségi Kormány működik közre. Törvénykezdeményezési jog illeti meg a szövetségi kormányt, a Bundesratot és a Bundestagot is. Ez utóbbi esetben a Bundestag képviselőinek legalább 5 %-ának kell támogatnia az adott törvénytervezet benyújtását. A törvénykezdeményezési eljárás az alábbiak szerint alakul¹¹:

1. Amennyiben a szövetségi kormány él a törvénykezdeményezési jogával, akkor a tervezetet először a Bundesratnak kell benyújtania, mely véleményt formál róla. Ezután a tervezet visszakerül a szövetségi kormányhoz, mely megfogalmazza ellenvéleményét. Miután ez a procedúra lezárult, a törvénytervezet a Bundestag elé kerül.
2. Ha a Bundesrat kezdeményezi a törvényalkotást, akkor az előző eset fordítottja játszódik le, melynek végén szintén a Bundestag elé kerül a törvénytervezet.
3. Amennyiben a Bundestag él a törvénykezdeményezési jogával, sem a Bundesrat sem a szövetségi kormány véleménye nem köti az adott törvénytervezet megalkotása kapcsán.

Az első két eljárási forma során azért kerül a törvénytervezet csak utólag a Bundestag elé, mert így lehetősége van megismerni mind a tagállamok – a Bundesraton keresztül –, mind a szövetségi kormány álláspontját a szóban forgó törvénytervezetrel szemben, mely meggyorsítja a törvényhozás folyamatát.

Ha a törvénytervezet elfogadását a Bundestag többsége támogatja, *elfogadott* törvénytervezetről beszélünk. Ezt követően, immáron a törvényjavaslat a Bundesrat elé kerül. A Szövetségi Tanács megkerülhetetlen a szövetségi törvényhozásban. Kétfajta törvényhozási eljárás lehetséges. Az egyik típusban a Bundesrat pozitív *jóváhagyása* kell, mely azt jelenti, hogy a delegált kormánytagok, illetve a tömbszavazás folytán a tartományok többségének pozitív szavazata szükséges a törvény megalkotásához. A másik típus megadja a *vétőjogot* a Bundesratnak, azonban ezzel élve a törvényjavaslat így is a Bundestag elé kerül, ahol abszolút többséggel jóváhagyhatják az eredeti javaslatot. Az utóbbi típusnál tehát a törvényhozási procedúra ideje megnyúlik, de nem lehetetlenül el az adott törvényjavaslat elfogadása. Végül miután az adott törvényjavaslatot a Bundestag is elfogadja, az a szövetségi elnök elé kerül, aki aláírja, majd kihirdeti azt. A törvény ezek után megjelenik a Szövetségi Közlönyben, ami magával vonja a törvény életbe, illetve hatályba lépését.

Abban az esetben, ha a Bundestag és a Bundesrat viszonya politikai okok miatt gátolja a szövetségi törvényhozást, a Közvetítő Bizottság jár közben.¹² A Bizottság felállítását a Bundesrat kezdeményezheti a törvénytervezet benyújtásától számított 3 héten belül. A Bizottság szabályzatát a Bundestag alkotja meg a Bundesrat

¹¹ KRAMER Jutta: Federal Republic of Germany = Constitutional origins, structure, and change in federal countries, szerk. KINCAID John, TARR G. Alan, McGill-Queen's University Press, London, 2005. 155–156.

¹² A Szövetségi Gyűlés törvénykezése abban az esetben bénulhat meg, ha a szövetségi választások alkalmával megválasztott képviselők és a tagállami tartományi parlamenti választások során megválasztott képviselők eltérő politikai formációkból kerülnek ki.

jóváhagyásával. A jóváhagyásos szövetségi törvényhozás esetén a Bundestag és a Szövetségi Kormány is kezdeményezheti a Bizottság felállítását (GG 77. cikk (2)). A Bizottság 16-16 tagból áll, akiket a Bundestag és a Bundesrat együttesen delegálnak. Az eltérő álláspontok közötti kompromisszum megteremtésében kiemelkedő szerepe van a Bizottságnak. A Bizottság egy üggyel legfeljebb három alkalommal foglalkozhat érdemben, tehát a Bundesrat, a Bundestag és a szövetségi kormány is egyszer fordulhat kérelemmel hozzá ugyanabban az ügyben.¹³

Munkáját a nyilvánosságtól elzárva végzi, ennél a tulajdonságánál fogva szokás „titkos kormánynak” is nevezni. 1949 és 2005 között a „jóváhagyásos” törvényhozási formula dominált, azonban az I. Föderalizmus-reformcsomag (2006) csökkentette az így elfogadható ügykörök számát.¹⁴

A tartományok szűk jogalkotási hatáskörét ellensúlyozandó képviselőket delegálnak az Szövetségi Tanácsba, mely a második kamara a szövetségi törvényhozásban. Fontos kiemelni, hogy az Amerikai Egyesült Államokkal ellentétben a második kamarába nem közvetlenül választják a képviselőket, hanem a tartományi kormányok a saját tagjaik közül delegálják őket – a helyettesek is közülük kerülnek ki. Minden tartománynak legalább 3 szavazata van. A több mint kétmillió lakosú tartományok 4, a több mint hatmillió lakosú tartományok 5, a több mint 7 millió lakosú tartományok 6 szavazattal bírnak a Szövetségi Tanácsban. Minden tagállam annyi képviselőt állíthat, ahány szavazata van. A szavazatokat csakis egy egységben – blokkszavazás vagy tömbszavazás útján – adhatják le a tartományok képviselői (51. cikk). A Bundesrat bármely határozathozatalához elegendő az egyszerű többség.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a tartományi parlamenteknek nincs közvetlen befolyása a Bundesratban zajló folyamatokra, de még csak a tartományi kormányok Bundesratban kifejtett tevékenységeire sem. A Bundesratban a tartományi kormányok önállóan, tartományi utasítás nélkül végzik tevékenységüket. A Bundesratnak létezik egy európai kamarája, mely saját hatáskörben eljárva döntéseket hozhat az Unióval kapcsolatos ügyekben (GG 23. cikk).

1.4. A szövetségi kormányzat. A német szövetségi kormány típusát tekintve a kancellár modellbe tartozik. A szövetségi kormány összetételét a kancellár határozza meg, aki a miniszterek személyének kinevezésére javaslatot tesz a szövetségi elnöknél. A kancellárt a szövetségi elnök javaslatára a Bundestag abszolút többséggel választja meg.¹⁵ Ezt követően a szövetségi elnök kinevezi a kancellárt. A kancellár a gyakorlatban kötve van a koalíciós megállapodásokhoz, melyek nélkül képtelen lenne kormányt alakítani, illetve ha meg is alakulna a kormány, működése ellehetetlenülne. A kancellár helyettesét a miniszterek közül nevezi ki (GG. 69. cikk). A miniszterek egyaránt rendelkeznek helyettesekkel, akik

¹³ KRAMER: i. m. 155–156.

¹⁴ BRÖHMER: i. m. 20–21.

¹⁵ Kanzlerwahl: <https://www.bundestag.de/service/glossar/glossar/K/kanzlerwahl/245472> (2017. április 12.)

kinevezett közszolgák. A kabinet üléseit a kancellár vezeti, továbbá az általános politikai irányvonalak meghatározásért szintén a kancellár felel. A miniszterek a kancellárnak tartoznak felelősséggel és nem pedig a szövetségi törvényhozásnak, ami azt jelenti, hogy az egyes minisztereket nem lehet megbuktatni. A konstruktív bizalmatlansági indítvány csak a kancellár személye vagy az egész kormány ellen kezdeményezhető, viszont a kancellár leváltása az egész kormány bukását maga után vonja. Mivel a szövetségi törvények végrehajtása a tagállamokon keresztül megy végbe, a Szövetség közigazgatási hatásköre meglehetősen szűk, amely kizárólag a külügyi szolgálat, a szövetségi pénzügyek, a vízi útvonalak és a hajózás, a légi közlekedés, a szövetségi határrendészet és a szövetségi fegyveres erők fölötti közigazgatási kompetenciát jelenti (87. cikk).¹⁶

1.5. A szövetségi elnök. A szövetségi elnököt (Bundespräsident) a Bundesversammlung¹⁷ választja öt évre. A Bundesversammlung tagjainak felét a Bundestag képviselői, másik felét a tartományi parlamentek képviselői közül delegált, az előbbivel megegyező számú képviselő teszi ki. A Bundesversammlung abszolút többséggel dönt a szövetségi elnök személyéről. Ha az első két forduló eredménytelenül zárul, akkor a harmadik forduló lesz a döntő, amely során az a jelölt lesz az elnök, aki a legtöbb szavazatot kapja (GG 54. cikk).

Szövetségi elnök lehet minden német állampolgár, aki a Bundestag választásokon részt vehet és betöltötte a 40. életévét. A GG 54. cikk (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a szövetségi elnök egyszer választható újra közvetlenül a mandátuma lejárta után. Ez a rendelkezés tehát nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy több alkalommal is szövetségi elnök legyen egy arra jogosult, korábban már szövetségi elnöki pozíciót betöltött személy, csupán a közvetlen újraválaszthatóságot korlátozza. A szövetségi elnök akadályoztatása esetén jogosítványainak gyakorlására a Bundesrat elnöke jogosult.

Az elnök nevezi ki, illetve menti fel a kancellárt, a szövetségi minisztereket, a szövetségi bírakat és a szövetségi hivatalnokokat. A Szövetség képvisellete a nemzetközi fórumokon és a nemzetközi szerződések aláírása szintén a Bundespräsident hatáskörébe tartoznak. Fontos kihangsúlyozni, hogy ezek a hatáskörök csak szimbolikus jelentőséggel bírnak, hiszen a külügyek súlypontja a szövetségi kormánynál található. Reprezentációs feladatain kívül a szövetségi elnök törvényki hirdetési, kinevezési és kegyelmi jogosítványokkal is bír.

A Szövetségi Elnök intézkedései kancellári vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötöttek. Ez a rendelkezés nem vonatkozik a kancellár-kinevezési, a -felmentési és a Bundestag feloszlásának jogköreire (GG. 58. cikk).

A GG 61. cikke értelmében a szövetségi elnök megtámadható a Szövetségi Alkotmánybíróság előtt. A Bundestag vagy a Bundesrat kétharmados többséggel a Szövetségi Alkotmánybíróság elé terjesztheti az államfő felmentésére tett javaslatát, amennyiben a GG vagy más szövetségi törvény megsértésének vádjával illetik.

¹⁶ KRAMER: i. m. 158–159.

¹⁷ Magyar fordításban a Bundesversammlung és a Bundestag jelentése megegyezik. A megkülönböztetés érdekében a Bundesversammlung Szövetségi Elnökválasztó Gyűlésként fordítható.

A szövetségi elnök gyenge közjogi pozíciója a Weimari Köztársaság gyengeségeire és annak következményeire vezethető vissza. A túlzott kompetenciával rendelkező birodalmi elnök, a közjogi értelemben vett gyenge kancellári pozíció és az erős jogosítványokkal bíró, ám megegyezésre képtelen szövetségi parlament egyvelege magában hordozta a bukást, és a náci rezsim hatalomra jutását. A szövetségi elnök szimbolikus jelentőségű hatáskörei a kancellári dominanciát erősítik.

1.6. A szövetségi bírósági rendszer. A szövetségi bíróságok fellebbviteli fórumként működnek. A tartományi bíróságok ítéleteit kizárólag jogi szempontból vizsgálják, de a ténytérítésüket már nem. A szövetségi bírósági rendszer az alábbi hat fő bíróságból tevődik össze (GG 93–95. cikk): Szövetségi Legfelsőbb Bíróság, Szövetségi Közigazgatási Bíróság, Szövetségi Pénzügyi Bíróság, Szövetségi Munkaügyi Bíróság, Szövetségi Szociális Bíróság, Szövetségi Alkotmánybíróság. Ezek mellett működik még a Szövetségi Szabadalmi Bíróság – mely az iparjogvédelemért felel – és a Szövetségi Katonai Büntetőbíróság (GG 96. cikk). A szövetségi bíróságok egyenrangúak, nincs közöttük hierarchia. Ugyan a Szövetségi Alkotmánybíróság kiemelkedik azáltal, hogy csak ő semmisíthet meg szövetségi törvényt, azonban ez nem azonos az Alkotmánybíróság szupremáciájával. Az Alkotmánybíróság ugyanis csak akkor járhat el, amennyiben sérül az alkotmány.¹⁸

2. Az osztrák föderáció

Ausztriát és Bécset – Németországhoz és Berlinhez hasonlóan – a II. világháború után négy megszállási övezetre osztották a győztes hatalmak. Bécs I. kerületét, azaz a kormányzati negyedét magában foglaló városközpontot leválasztották a többitől, és a Szövetségi Tanács felállításával közösen kormányozták a megszálló hatalmak.

A harcok befejezte után, 1945. április 27-én a Szociáldemokrata Párt, a Néppárt és a Kommunista Párt delegáltjaiból megalakult a szovjet befolyás alatt álló, Karl Renner vezette Ideiglenes Államkormány. Az Ideiglenes Államkormány megalakulása után kinyilvánította Ausztria függetlenségét. Ezt követően május 1-jén elfogadtak egy új ideiglenes alkotmányt, mely meghatározta az államszervezetet, beleértve a végrehajtó és a törvényhozó hatalom gyakorlását, illetve a közigazgatás központi és tagállami strukturáját.¹⁹

A Potsdami Konferencián az Ideiglenes Államkormány által kidolgozott függetlenségi nyilatkozatot a szövetséges hatalmak elfogadták, azonban az ideiglenes kormány legitimitásában nem értett egyet a három nyugati hatalom a szovjetekkel. Ugyanakkor az ellenkormány felállításának ötletét elvetették. Ennek

¹⁸ Természetesen szó szoros értelemben vett német alkotmányról nem beszélhetünk, mivel a Grundgesetz alaptörvénynek minősül. Az alkotmány szó ebben az értelemben az alkotmányos rendre utal.

¹⁹ ADAMOVICH Ludwig: Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts. Vierte, neubearbeitete Auflage, Springer Verlag, Wien, 1947, 38.

köszönhetően nem jutott ugyanarra a sorsra Ausztria, mint Németország. Előbbi területi integritása megmaradt. A Konferencián a szövetséges hatalmak megegyeztek Németország, Ausztria, Berlin és Bécs felosztásáról. A nyugati hatalmak csapatai csak ezt követően jelentek meg az osztrák fővárosban, és csak ezután ismerték el az Ideiglenes Államkormányt. A Szövetséges Ellenőrző Bizottságok létrejöttével az egyes megszállási zónák felügyeletét a szövetséges hatalmak kormányainak közvetlen megbízottjai, a katonai főparancsnokok látták el.

1945 novemberében szövetségi és tartományi parlamenti választásokat tartottak. Ezt követően a tartományi parlamentek képviselőket delegáltak a Szövetségi Tanácsba. Az újonnan megalakult szövetségi törvényhozás Karl Rennert választotta meg a II. Osztrák Köztársaság első szövetségi elnökének, aki kinevezte az új szövetségi kormányt.²⁰ Ezzel megszűnt az ideiglenes kormány megbízatása, és újra hatályba léptették az 1920/1929-es alkotmányt. Ausztria függetlensége azonban még korántsem állt helyre.

Már 1947-ben elkészült egy államszerződés-tervezet, de ennek elfogadása a szovjet ellenállás²¹ miatt meghiúsult. Az áttörést Sztálin 1953-ban bekövetkezett halála okozta. Ezt követően fokozatosan előkészítették az osztrák államszerződést. Az Államszerződést, egészen pontosan „A független és demokratikus Ausztria helyreállításáról szóló Államszerződés”-t (Staatsvertrag)²² végül 1955. május 15-én fogadták el.²³

Az Államszerződés értelmében mindkét katonai tömb garantálta Ausztria „teljes” szuverenitását²⁴ – azaz Ausztria egyik oldalhoz sem csatlakozhatott -, amellyel a katonai megszállás és a megszállási övezetek is megszűntek. A szövetséges hatalmak egyaránt garanciát vállaltak Ausztria függetlenségére, semlegességére és területi integrációjára. Az Államszerződés kimondta az Anschluss tilalmát is, valamint az Államszerződés szerint Ausztriának kötelezettséget kellett vállalnia arra, hogy kormánya mindig demokratikus úton alakul meg, továbbá hogy a náci szervezetek ellen fel fog lépni (Államszerződés 9-10. cikk).²⁵

A megszálló csapatok 1955 októberi kivonulása után az osztrák törvényhozás elfogadott egy alkotmányerejű törvényt Ausztria örökös semlegességéről.²⁶ Fontos megjegyezni, hogy a semlegesség nem jelent egyet a függetlenséggel, a két fogalom ugyanis nem jár együtt. A semlegességnek két dimenziója is van. A politikai-katonai tartalmat vizsgálva Ausztria nem léphetett be egyetlen katonai

²⁰ ZÖLLNER Erich: Geschichte Österreichs von den Anfängen bis zur Gegenwart. 8. Auflage, Verlag für Geschichte und Politik Wien, Wien, 1990, 531–532.

²¹ A szovjet ellenállás annak volt köszönhető, hogy Jugoszláviának területi igényei voltak Ausztriával szemben. A Sztálin-Tito viszony megromlásával azonban ez a követelés elsorvadt. Mindemellett a hidegháború „kitörése” szintén nem vitte előre Ausztria ügyét.

²² A Staatsvertrag a német jogi nyelvben az államok közötti nemzetközi szerződést jelenti. Az osztrák jogban a pontos megjelölés nélküli „államszerződés” kifejezés alatt az 1955-ös Államszerződést értik.

²³ SZABÓ István: Ausztria államszervezete 1918–1955. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2010. 448.

²⁴ A teljes szuverenitás azonban mégsem valósult meg, hiszen Ausztriának megtiltották bármely katonai-politikai szervezethez való csatlakozását. A teljes szuverenitás értelmében egy államot nem lehet korlátozni, amennyiben részes fél kíván lenni egy nemzetközi szervezetben.

²⁵ Staatsvertrag, betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich

²⁶ Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs

szervezetbe sem. Ugyanakkor ez nem jelentette azt, hogy ne vehetne részt egy ENSZ keretében megvalósuló békefenntartó misszióban.²⁷ A semlegesség politikai-gazdasági oldalát tekintve Ausztria szintén nem lehetett tagja nemzetközi gazdasági szervezeteknek. Azonban a lazább gazdasági kapcsolatokat tömörítő Európai Szabadkereskedelmi Társulásban (EFTA) való részvétel Ausztria számára megengedett volt. (Ausztria az EFTA alapító államai közé tartozott).

A hidegháború után a semlegesség-felfogás újfent megváltozott Ausztriában. Katonai-politikai értelemben mindinkább érezhető volt a nemzetközi közösségi szerepvállalás, tekintve Ausztria fokozottabb fellépését az ENSZ BT szankcióinak érvényesítésében. A semlegesség gazdasági-politikai vetülete is átalakult, melyre a legjobb példa Ausztria 1995-ös csatlakozása az Európai Unióhoz.²⁸

2.1. Hatáskörmegosztás a szövetség és a tartományok között. A Szövetség és a tartományok közötti hatásköröket az 1920/1929-es Szövetségi Alkotmánytörvény a német Alaptörvényhez hasonlóan megnevesíti. Elkülöníti a törvényhozási és a közigazgatási (végrehajtási) hatásköröket. A 1920/1929-es állapotokhoz képest természetesen többször módosításra került már a kompetenciák megosztása. A kompetenciákat négy csoportba sorolhatjuk.²⁹ Az első csoportba tartoznak azok a hatáskörök, melyekben a törvényhozás és a végrehajtás teljes mértékben a Szövetséget illeti (10. cikk):

- 1) A szövetségi alkotmánnyal kapcsolatos ügykörök, ideértve a Nemzeti Tanács választását, a szövetségi népszavazásokat és az alkotmánybíráskodást, a közigazgatási bíráskodást, kivéve a tartományi közigazgatási bíróságok szervezetének meghatározását;
- 2) Külpolitikai, külgazdasági ügyek; nemzetközi szerződések megkötése; külkereskedelem; vámügy;
- 3) A Szövetség területére történő be- és kilépés szabályozása, ellenőrzése; be- és kivándorlásügy; útlevelügy; kitoloncolás, kiutasítás, kiadatás;
- 4) szövetségi pénzügyek; a monopóliumok szabályozása;
- 5) pénz-, hitel-, tőzsde-, bankügyek; mérték- és súlyügyek; szabványügyek, ipari szabványügyek;
- 6) magánjogi ügyek, beleértve a gazdasági társulások szabályozását; büntetőjog, közigazgatási büntetőjog, közigazgatási büntetőeljárás, kivéve azok az jogkörök, amelyek tartományi kompetenciába tartoznak;
- 7) egyesülési és gyülekezési jog; anyakönyvvezetés, névváltoztatás; idegenrendészet;
- 8) nyilvános ügynökségek és üzletközvetítők;
- 9) iparügy, szabadalmi ügyek, kereskedelmi és iparkamarákkal kapcsolatos ügyek;
- 10) a vasúti, a vízi és a légi közlekedés szabályozása; árvízvédelem; vízi rendészet; postaügy, távközlési ügyek;

²⁷ BRAUNEDER Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 9. durchgesehene Auflage, Manz Verlag, Wien, 2003, 269.

²⁸ SZABÓ: i.m. 454–455.

²⁹ Uo. 459–461.

- 11) bányaugy; vizek szabályozása, karbantartása;
- 12) munkajog;
- 13) egészségügy;
- 14) honvédelem;

A második kategóriába azok az ügyek tartoznak, amelyekben a Szövetséget illeti a törvényhozás és a végrehajtási rendeletek kibocsátása, a tagállamokat pedig a tényleges végrehajtás (11. cikk):

- 1) Az állampolgárság;
- 2) A szakmai képviselők, kivéve a 10. cikkelyben említettek, valamint a mező- és erdőgazdasági képviselők;
- 3) Közúti rendőrség a 10. cikkben foglalt ügyek kivételével;
- 4) Egészségügy kivéve a 10. cikk hatálya alá tartozó eseteket;
- 5) Néplakásügyek;

A harmadik csoport azon ügyek köre, amelyeknél a Szövetség csupán keretszabályokat állít, melyeken belül a tagállamok végrehajtási törvényeket bocsátanak ki, valamint ténylegesen végre is hajtják azokat (12. cikk):

- 1) Szegényügy; népesedéspolitikai, kivéve a 10. cikk hatálya alá tartozó ügyek;
- 2) Földreform, agrárterületek művelése;
- 3) Munkajog, kivéve a 10. cikk hatálya alá eső ügyek;

És végül a negyedik kompetenciakategóriába azok az ügyek tartoznak, ahol a törvényhozás és a végrehajtás teljes egészében tartományi feladat (15. cikk):³⁰

- 1) Tartományi alkotmányokkal kapcsolatos ügyek;
- 2) A lakóházakkal kapcsolatos építési jog;
- 3) Területrendezés, környezet- és tájvédelem;
- 4) Idegenforgalom, rendezvényszervezés;
- 5) Hulladékgazdálkodás;
- 6) Óvoda- és napközi ügyek;
- 7) Községi jog.

Láthatjuk, hogy az osztrák föderációban is szimmetrikusan oszlanak meg a szövetségi - tartományi kompetenciák a törvényhozási-közigazgatási jogkörök mentén, akár csak Németországban. Ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy az NSZK-ban sokkal nagyobb mértékben tudnak beleszólni a tartományok a szövetségi ügyekbe, mint Ausztriában. Ausztriában inkább a szövetség dominanciája érvényesül a tartományokkal szemben. Jelentős különbség még a két állam szövetségi-tartományi hatáskörmegoszlása tekintetében, hogy az NSZK-ban a GG nem nevesíti meg a kizárólagos tartományi kompetenciákba tartozó ügyeket. Ezeket a területeken a tartományok saját maguk alakíthatnak ki ügyköröket. Ezzel szemben Ausztriában az alkotmány a tartományi hatásköröket is szabályozza. Természetes, hogy a kompetenciák kompetenciáját, avagy a hatáskört megállapító hatáskört a föderális szerkezetű államokban a szövetség birtokolja. Ez alól vannak olykor kivételek – ahogyan ezt láthattuk a németországi tartományok esetében –, azonban Ausztria esetében erről nem beszélhetünk. Összefoglalva, ha összevetjük

³⁰ Das bundesstaatliche Prinzip: <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/PR/> (2017. április 10.)

az osztrák és a német föderációt, akkor előbbinél inkább szövetségi tartományokról, utóbbi esetében pedig szövetségi tagállamokról beszélhetünk.

2.2. A szövetségi választójog. A Nemzeti Tanácsot 5 évre választják. Az osztrák választójogi rendszer az arányos képviseleti elv mentén működik. A szavazásra jogosultak rendelkeznek ún. előnyszavazattal, melyet leadhatnak a listán szereplő jelöltek valamelyikére. Amelyik jelölt elegendő előnyszavazatot gyűjt össze, előrébb rangsorolódik a pártlistán. A Nemzeti Tanácsi választások során 183 mandátum sorsáról döntenek. Összesen három pártlistára lehet szavazni: szövetségi, tartományi, regionális.

Aktív választójog illeti meg azon személyeket, akik osztrák állampolgárok, a választások napján betöltötték a 16. életévüket, és nem állnak választásoktól való eltiltás hatálya alatt. A külföldön élő osztrák állampolgárok is élhetnek aktív választójogukkal, amennyiben felvetetik magukat egy osztrák község szavazói nyilvántartásába.³¹

Passzív választójoggal rendelkezik az a személy, aki osztrák állampolgár, a választások napján betöltötte 18. életévét, és akit nem ítélt osztrák bíróság előre megfontolt szándékkal elkövetett bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre egy évnél hosszabb időtartamra.³² Az osztrák választási rendszerben ismert még az ún. vertikális irányban működő többjelöltség intézménye is, mely lehetővé teszi, hogy egy jelölt akár a regionális, a tartományi és a szövetségi szinten is jelöltesse magát. Horizontális szinten azonban nem megengedett a többjelöltség. Ez persze nem jelenti azt, hogy egy Landtag-képviselő egyidőben Bundesrat-képviselő is lehet, ugyanis az alkotmány 35. cikk (2) bekezdése kimondja az összeférhetlenséget e tekintetben. A passzív választójog minden arra jogosultat megillet függetlenül attól, hol él a Szövetség területén belül.³³

Ez utóbbi Németországban sincs másképp. Az osztrák választási rendszert összehasonlítva a némettel láthatjuk, hogy előbbi egy tisztán arányos, míg utóbbi egy vegyes rendszer. Hasonló vonásokat mutat az aktív választójog alsó korhatára. Ugyan Ausztriában a szövetségi és a tartományi szinten is megengedett a 16. életév betöltése utáni aktív szavazati jog, Németországban még csak néhány községben és tartományban tartott választás alkalmával lehet ettől a kortól élni vele. Azonban a szövetségi politikában rendre visszatérő elképzelés a Bundestag

³¹ Stimmabgabe im Ausland:

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320510.html#Voraussetzungen> (2017. április 8.)

³² Nationalratswahlen:

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320610.html#Aktive> (2017. április 1.)

³³ Nationalratswahlen:

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320610.html#Passive> (2017. április 2.)

választásokon való részvétel alsó korhatárának csökkentése, és az aktív választójog kiterjesztése a 16. életévüket betöltött személyekre.³⁴

2.3. A szövetségi törvényhozás. Ausztria esetében nem beszélhetünk egy egységes szerkezetbe foglalt alkotmányról, hiszen több alkotmányerejű törvény szabályozza a szövetségi alkotmányjogot. Az első és legfontosabb jogforrásként az 1920-as alkotmánytörvényt és annak 1925-ös és 1929-es novelláit szokták megjelölni, de emellett jelentős jogforrásnak számít az 1955-ös osztrák Államszerződés és az Ausztria örökös semlegességéről szóló alkotmányerejű törvény is.

Ausztriában a szövetségi törvényhozás szintén kétkamarás a föderális szerkezetnek megfelelően. A Nemzeti Tanácsba (Nationalrat) a Szövetség állampolgárai közvetlenül, a Szövetségi Tanácsba (Bundesrat) a tartományok parlamentjei (Landtag) választanak képviselőket (35. cikk (1)). *Itt eltérés mutatkozik Németországhoz képest, ahol a Szövetségi Tanácsba nem a tartományi parlamentek delegálnak képviselőket, hanem a tartományi kormányok tagjai alkotják azt (GG 51. cikk (1)). Ez azt is jelenti egyben, hogy egy osztrák tartományi parlament által delegált bundesrati képviselői csoportban megtalálhatók egy adott tartomány kormánypárti és ellenzéki erőinek képviselői is.*³⁵ *A német Bundesratban egy adott tartomány által delegált bundesrati képviselői csoport tagjai csak a tartományi kormányok tagjai lehetnek, tehát a tartományi ellenzéki erők nem kaphatnak képviselői helyet.*

A Bundesratban a tartományok a lakosságuk arányában képviseltetik magukat. A legnépesebb tartomány 12 mandátummal rendelkezik. A többi tartományt annyi mandátum illeti meg, amilyen arányban a lakossága a legnépesebb tartomány lakosságával áll (0,5-től felfelé kell kerekíteni). Azonban minden tartományt legalább három mandátum megillet. A tartományoknak gondoskodniuk kell a bundesrati képviselők helyetteseinek megválasztásáról is. A Bundesratban az elnöki tisztség betöltésekor a rotációs rendszert alkalmazzák, mely szerint a tagállamok - fél évente, ábécé sorrendben – egymást váltva adják az elnököt. Az elnök a bundesrati képviselők közül kerül ki. *Itt is eltérés mutatkozik Németországhoz képest, ahol a Bundesrat választja meg a saját elnökét egy évre.*

A Szövetségi Tanács határozatainak többségét a tagok egyharmadának jelenlétében leadott egyszerű szavazattöbbséggel hozza. *A német Bundesrat is egyszerű szavazattöbbséggel hoz határozatot a legtöbb esetben, azonban a GG nem köti a határozathozatal érvényességét a jelenlévő tagok számához (GG 52. cikk (3) bekezdés).*

Törvénykezdeményezési jog illeti meg a Nemzeti Tanácsot, a Szövetségi Kormányt és a Szövetségi Tanácsot. A Szövetségi Tanács ugyanakkor csak a Szövetségi Kormányon keresztül terjeszthet törvénytervezetet a Nemzeti Tanács

³⁴ Wahlberechtigung & Wahlrecht:
<http://www.welt.de/politik/wahl/bundestagswahl/article116123416/Wahlberechtigung-amp-Wahlrecht.html> (2017. április 3.)

³⁵ Ez a szabályozás a svájci varázsformula mintájára jött létre. Igaz, a svájci Szövetségi Tanács nem a parlament egyik kamarájának, hanem a szövetségi kormánynak felel meg.

elé. *Ez az eljárás hasonlít az NSZK-ban is alkalmazott törvényjavaslat-tételi eljárásra annyiban, hogy a Szövetségi Tanács törvénykezdeményezése során bekapcsolódik a Szövetségi Kormány is. Ausztriában azonban fordítva ez már nem teljesül, hiszen a Szövetségi Kormány törvénykezdeményezése alkalmával nem terjeszti a Bundesrat elé a törvénytervezet.*

A Nemzeti Tanács által elfogadott törvényjavaslatokat a Szövetségi elnök elé lehet terjeszteni, amennyiben a Szövetségi Tanács nem él vétőjogával. Ha élni kíván vele, akkor a törvényjavaslatot a Nemzeti Tanács elé visszautalhatja, melyről a Szövetségi Kancellárnak értesülnie kell. Azonban, ha a Nemzeti Tanács egyszerű többséggel ismét a törvényjavaslat elfogadásáról dönt, a törvényjavaslatot a Szövetségi Elnökhöz kell benyújtani aláírásra és kihirdetésre. Emellett vannak olyan ügykörök is, amelyekben a döntéshozatal a Bundesrat *teljes mellőzésével* megy végbe. Ebből következik, hogy az osztrák Bundesrat gyakorlatilag konzultatív szerepet tölt be egy törvényjavaslat elfogadása során, hiszen a jóváhagyása nélkül is meg lehet alkotni egy szövetségi törvényt (42. cikk).

Az osztrák Bundesrat vétőjoga megegyezik a német Bundesratéval, azonban jogalkotási hatáskörét tekintve az előbbi sokkal gyengébb az utóbbinál. A német Bundesrat ugyanis bizonyos jogalkotási folyamatok során akár az egész törvényjavaslatot megsemmisítheti. Így a német példával ellentétben az osztrák szövetségi jogalkotási folyamat során nincs értelme egyeztető bizottságot felállítani.³⁶

2.4. A szövetségi kormányzat. A Szövetségi Kormányt a kancellár, az alkancellár (a kancellár helyettese) és a miniszterek alkotják. A német modelltől eltérően a kancellár nem utasíthatja a minisztereket, nem emelkedik ki közülük, egyenrangú velük (primus inter pares). Kizárólag a kancellár személye ellen nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani, a kancellár menesztéséhez az egész kormányt meneszteni kell. A kormány tagjait a Szövetségi Elnök nevezi ki a kancellár javaslatára. Ugyanígy a Szövetségi elnök fel is mentheti őket hivatalukból. A Szövetségi Kormány vagy a miniszterek kötelesek lemondani, ha a Nemzeti Tanács megvonja tőlük a bizalmat. A Szövetségi Kormány tagja csak olyan személy lehet, aki rendelkezik a Nemzeti Tanácsi választójoggal, azonban a kormánytagoktól nem elvárt a Nemzeti Tanácsi mandátum.³⁷

2.5. A szövetségi elnök. A Szövetségi Elnököt közvetlenül a nép választja. Mindenki részt vehet az elnökválasztáson, aki jogosult a Nemzeti Tanácsi választásokon is részt venni. Egyes tartományok a Szövetségi Elnök választásán kötelezővé teszik a szavazást polgáraik számára.³⁸

Az elnökválasztás győztese az, aki a leadott és érvényes szavazatok több, mint felét megkapja. Sikertelen első forduló után tartani kell egy másodikat, ahol már csak a két legtöbb szavazatot kapott elnökjelöltre lehet szavazni.

³⁶ Lásd jelen tanulmány 6–7.

³⁷ SZABÓ: i.m. 481–482.

³⁸ NÉMETH István: Ausztria politikai rendszere (1945-2000). In: NÉMETH István, FIZIKER Róbert: Ausztria a 20. században: az "életképtelen" államtól a "boldogok szigetéig". L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2011. 292.

Passzív választójoggal rendelkezik a szövetségi elnöki választásokon az a személy, aki a Nemzeti Tanácsi választásokon is rendelkezik passzív választójoggal, és a választás napján betöltötte a 35. életévét.³⁹

A Szövetségi Elnök mandátuma 6 évre szól. A megbíratási ideje lejárt után egyszer választható közvetlenül újra. A Szövetségi Elnök megbíratása lejárt előtt is elmozdítható hivatalából. Az erről szóló népszavazás kiírásáról a Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung) gondoskodik, amennyiben a Szövetségi Gyűlést a Szövetségi Kancellár hívja össze a Nemzeti Tanács határozata alapján. A Nemzeti Tanács e határozata felfüggeszti a Szövetségi Elnököt hivatali jogosítványai gyakorlásában. Ezt követően kerül sor a népszavazásra. Ha a népszavazás az elnök elmozdítását elutasítja, úgy a Szövetségi Elnököt újraválasztottnak kell tekinteni. Az elnök mandátuma azonban ekkor sem haladhatja meg egybefüggően a 12 évet. Az elnök újraválasztása a Nemzeti Tanács feloszlását vonja maga után.

A Szövetségi Elnök képviseli a köztársaságot, fogadja a nagykövetekeket, kinevezi a konzulokat és nemzetközi szerződéseket köt. Ezek mellett kinevezi a szövetségi tisztviselőket, kegyelmi jogkör gyakorolhat, és egyéb kinevezéseket adhat. A Szövetségi Elnök – amennyiben Alkotmánytörvény vagy szövetségi törvény máshogy nem határoz – minden intézkedéséhez a Szövetségi Kormány vagy az illetékes szövetségi miniszter előterjesztése szükséges. Az elnöki intézkedések a Szövetségi Kancellár vagy a szövetségi miniszter ellenjegyzéséhez kötöttek. A Szövetségi Elnök hatásköreinek gyakorlása során a Szövetségi Gyűlésnek tartozik felelősséggel, mely a vádemelési eljárás lefolytatására is jogosult.⁴⁰

A Szövetségi Gyűlést a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács együttesen alkotják. Alapvetően két esetben ül össze: amikor a Szövetségi Elnök esküjét leteszi vagy hadüzenetről történik határozathozatal (38. cikk). *A német példától eltérően Ausztriában más funkcióval és jelentőséggel bír a Bundesversammlung, valamint a tagok is eltérő szisztéma alapján ülnek össze.*

A német Szövetségi Elnökhöz viszonyítva megállapítható, hogy az osztrák államfő jogállását tekintve erősebb. Ez részben a kötelező közvetlen választás garantálta legitimitációhoz köthető, részben pedig véleményem szerint a Habsburg-korszak öröksége. Bár az osztrák államfő erősebb jogállású, összességében ő sem rendelkezik erős jogosítványokkal.

2.6. A szövetségi bírósági rendszer. Ausztriában kizárólag a Szövetség kompetenciájába tartozik az igazságszolgáltatás, a tartományok nem hozhatnak létre bíróságokat. A rendes bírósági hierarchia szintjei a körzeti bíróságok, a tartományi bíróságok, a tartományi felsőbíróságok és a Legfelsőbb Bíróság.⁴¹

Ausztriában is működik Szövetségi Közigazgatási Bíróság és Alkotmánybíróság. A Közigazgatási Bíróság fellebbviteli fórumként működik. Bárki panasszal élhet, aki a rendes jogorvoslati utat kimerítette. Panasszal élhet továbbá az illetékes

³⁹ Érdekeség, hogy az 1920/1929-es alkotmány korábban úgy rendelkezett, hogy nem lehet szövetségi elnök az, aki uralkodócsalád sarja. Ezt feltehetően a Habsburg-restaurációtól való félelem ihlette.

⁴⁰ SZABÓ: i.m. 477–480.

⁴¹ Az igazságszolgáltatás szervezete – a bírósági rendszer:

https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-at-hu.do?member=1
(2017. március 17.)

szövetségi miniszter is, amennyiben úgy állapítja meg, hogy az adott tartományi törvényhozás törvényt sértő jogszabályt fogadott el a 11. és/vagy a 12. cikkben foglalt hatáskörök gyakorlása során, mely sérti a Szövetség érdekeit. A fellebbezés e módja csak akkor vehető igénybe, ha a feleknek nincs más jogorvoslati lehetőségük. A közigazgatási bírósági rendszer az alábbiak szerint épül fel: egy-egy közigazgatási bíróság minden tartományban, Szövetségi Közigazgatási Bíróság és Szövetségi Adóügyi Bíróság.⁴² A közigazgatási bírósági rendszerhez kapcsolódó hatáskörök megosztását az Alkotmány 10., 11., 14.b és 15. cikke szabályozza.

Az Alkotmánybíróság dönt a Szövetség, a tartományok, a körzetek és a községek vagyoni jogi vitáiban, továbbá jogosult

- a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti;
- a bíróságok közötti, illetve a Közigazgatási Bíróság és az Alkotmánybíróság közötti;
- a tartományok, valamint egy tartomány és a Szövetség közötti hatásköri vitákban eljárni és határozatot hozni.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, hogy felülvizsgálja a szövetségi és a tartományi törvényhozások jogi aktusait, és amennyiben alkotmányellenesnek minősíti azokat, megsemmisíti. Emellett az Alkotmánybíróság dönti el jogvita esetén, hogy egy adott törvényhozási vagy közigazgatási ügykör szövetségi vagy tartományi hatáskörbe tartozik-e.⁴³

A német igazságszolgáltatási rendszerrel összevetve láthatjuk, hogy az osztrák tartományok a rendes bírósági rendszert figyelembe véve egyáltalán nem rendelkeznek az igazságszolgáltatás monopóliumával. Tartományi alkotmánybíróságok hiányában a tartományi alkotmányok védelméért is a Szövetségi Alkotmánybíróság felel. Ettől eltérő módon az NSZK-ban léteznek tartományi alkotmánybíróságok is, amelyek a tartományi alkotmányok védelmét látják el.

3. Összefoglalás

A II. világháború után a német és az osztrák állam eltérő fejlődési pályán ment keresztül. Németországban két kormány alakult, és az ország két részre szakadt. Ausztriában a nyugati hatalmak által támogatott ellenkormány felállítására nem került sor, így Ausztria területi integritása megmaradt.

A történeti és a kartális alkotmányt a jogirodalomban íratlan illetve írott alkotmánynak is szokták nevezni. Az íratlan alkotmány elnevezés arra kíván utalni, hogy a történeti alkotmány világában nincs egy egységes, írásba foglalt alaptörvény, és hogy az alkotmányt alkotó törvények, más jogszabályok mellett a szokásjog kiemelt szerepet játszik. A német és az osztrák föderációt vizsgálva megállapítható, hogy egyiknek sincs írott alkotmánya. Az NSZK-nak ugyan van egy írott alaptörvénye, azonban elnevezéséből adódóan az sem minősül önmagában alkotmánynak. Ausztria esetében az alkotmányt több alkotmánytörvény alkotja

⁴² Uo. (2017. március 28.)

⁴³ SZABÓ: i.m. 500–505.

együttesen. A jogforrási hierarchia csúcsán az 1920-as alkotmány és annak 1929-es kiegészítése áll, melyek a legfontosabb szövetségi alkotmányjogi rendelkezéseket tartalmazzák.

Az osztrák föderáció a gyenge föderációk típusába tartozik, mivel a hatáskörök 1945 után a Szövetség javára tolódtak el. A kilenc tartománynak⁴⁴ nincsenek a rendes bírósági rendszer tekintetében igazságszolgáltatási kompetenciái, valamint a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi jogosítványok tekintetében is a Szövetség javára billen az egyensúly.

A német föderáció decentralizáltságával szemben az osztrák föderáció jóval centralizáltabb. Egy dichotómiát felállítva mondhatjuk úgy is, hogy a német decentralizált föderáció az erős *tagállamaival* az erős föderációk típusába, míg az osztrák centralizált föderáció a gyengébb *tartományaival* a gyengébb föderációk típusába tartozik.

A két eltérő fejlődési modell kialakulásának történelmi gyökerei vannak. Az egykori német fejedelemségeknek széleskörű autonómiájuk volt a Német-római Birodalmon belül, illetve annak 1806-os bukásával az egyes fejedelemségek teljesen függetlenné, szuverénvé váltak. Az amúgy is gyenge központ kontrollja nélkül a német fejedelemségek, királyságok teljes mértékben önállóan irányíthatták bel- és külügyeiket. Az egységes német állam viszonylag későn alakult meg, így az 1871 utáni birodalmi szerkezetben a tartományok meg tudták tartani széleskörű kompetenciáikat. Egyedül a hitleri időszakban ment végbe egy erőteljes központosítás, azonban a II. világháború után a náci múlttal való szakítás még inkább csak megerősítette a tartományok erős, és a szövetségi elnök gyenge jogállását. Ezzel szemben a Habsburg Birodalom, illetve a későbbi Monarchia több száz éves múltjával a centralizált államszervezetet építette ki. Az egyes tartományoknak ugyanis nem voltak tartományurai, ezt a tisztséget minden tartományban a császár töltötte be, ami csak erősítette az Udvar kontrollját. Ha szemléletesen összevetjük a császári hatalmat az I., illetve a II. világháború utáni szövetségi elnöki hatalommal, akkor érthető, hogy a szövetségi elnök jogállását a közvetlen szavazás intézményének 1929-es bevezetésével, illetve az 1945 utáni újbóli bevezetésével kívánták megerősíteni. Ugyanakkor a demokratikus legitimitáció ellenére a II. világháború utáni szövetségi elnöki intézmény a német szövetségi elnökhöz hasonlóan a gyenge jogállású államfői modellbe sorolható.

⁴⁴ A kilenc tartomány a nyolc tartományból és egy tartományi jogállású városból áll: Burgenland, Karintia, Alsó-Ausztria, Felső-Ausztria, Salzburg, Stájerország, Tirol, Vorarlberg és a főváros, Bécs.