

Das österreichische Verfassungssystem

Vortrag am 15. 5. 2013 von **Univ. Prof. Dr. Ludwig Adamovich**, von 1984 bis 2002 Präsident des österreichischen Verfassungsgerichtshofes.

Zusammenfassung:

Eine Verfassung sorgt einerseits als Regelwerk für das geordnete Zusammenspiel staatlicher Organe und legt andererseits eine gesellschaftliche Wertordnung fest. Das österreichische Bundesverfassungsgesetz BVG kennt fünf leitende Prinzipien: demokratisches Prinzip, republikanisches Prinzip, rechtsstaatliches Prinzip, bundesstaatliches Prinzip und liberales Prinzip. Das BVG ist seit seiner Entstehung 1920 punktuell sehr oft geändert worden. Mit dem Österreich-Konvent (2003-2005) wurde versucht, eine umfassende Gesamtreform der Verfassung vorzubereiten, in entscheidenden Fragen konnte aber keine Einigung erzielt werden. In Hinblick auf den Schutz der Grundrechte spielen internationale Vereinbarungen und Abkommen eine wesentliche Rolle, die Europäische Menschenrechts-Konvention steht in Österreich im Verfassungsrang.

Für die Einhaltung und Interpretation der Verfassung spielt die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes eine entscheidende Rolle; der österreichische Verfassungsgerichtshof ist das weltweit älteste organisatorisch selbständige Verfassungsgericht.

Mehr zum Thema:

Im Sinne der **Begriffsklarheit** ist zwischen Verfassung und Verfassungsrecht zu unterscheiden: Jede Verfassung ist grundsätzlich eine politische Willenserklärung, das Verfassungsrecht ist juristisch gesehen eine Norm. Die Art und Weise, wie Rechtsentscheidungen tatsächlich getroffen werden, wird oft als Realverfassung bezeichnet.

Die Lehre vom **Stufenbau der Rechtsordnung** geht auf die Wiener Schule der Verfassungsjuristen um Hans Kelsen zurück: Jedes Element der Rechtsordnung hat demnach allen übergeordneten Rechtsvorschriften zu entsprechen. An oberster Stelle steht das Verfassungsrecht, darunter stehen – in absteigender Reihenfolge – einfache Gesetze, Verordnungen und administrative Normen, Entscheidungen im Einzelfall (wie z. B. Urteil und Bescheid) und zuletzt alle faktischen Amtshandlungen.

Die **Rolle einer Verfassung** lässt sich einerseits als grundsätzliches Regelwerk für das Funktionieren staatlicher Organe beschreiben, andererseits legt die Verfassung auch eine gesellschaftliche Wertordnung fest, vor allem in Hinblick auf Grund- und Freiheitsrechte.

Die Verfassung muss – wie jede Rechtsnorm – interpretiert werden. Beim Festlegen der Grenzen der Interpretation spielt neben der Rechtswissenschaft vor allem die Judikatur des **Verfassungsgerichtshofs** eine entscheidende Rolle. Aus funktionaler Sicht ist der Supreme Court der Vereinigten Staaten von Amerika das älteste Verfassungsgericht (seit 1803); er überprüft aber nicht nur, ob beschlossene Gesetze der Verfassung der Vereinigten Staaten entsprechen, sondern hat auch andere Aufgaben (z. B. als oberste zivilrechtliche Instanz). Der österreichische Verfassungsgerichtshof ist weltweit das älteste organisatorisch selbständige Verfassungsgericht (seit 1919). In den 1920er Jahren war dieses Modell noch ungewöhnlich, erst nach dem Zusammenbruch des totalitären NS-Staates 1945 setzte sich die organisatorisch selbständige Form eines Verfassungsgerichtshofs in Europa durch; heute

haben die meisten europäischen Länder ein selbständiges Verfassungsgericht, mit Ausnahme der skandinavischen Staaten, nur ansatzweise in Großbritannien.

In einer Verfassung können **Staatsziele** festgelegt sein, wie dies beispielsweise in der Schweizer Verfassung geschieht. Die österreichische Verfassung tut dies nur ansatzweise. Allerdings stellt sich auch die Frage, welchen Nutzen Staatsziele haben, wenn die praktische Umsetzung dieser Ziele offen bleibt bzw. wenn keine Instrumente zur Durchsetzung dieser Ziele festgelegt sind.

Das österreichische **Bundesverfassungsgesetz** BVG sieht im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung eine obligatorische Volksabstimmung vor. Jedenfalls als Gesamtänderung zu werten wäre ein gewichtiger Eingriff in die oder eine Beseitigung auch nur eines der **fünf leitenden Prinzipien der österreichischen Verfassungsordnung**:

1. Das **demokratische Prinzip** sieht eine wesentliche Beteiligung des Volkes an der staatlichen Willensbildung vor. In einer repräsentativen Demokratie wie Österreich geschieht dies vorwiegend über gewählte Vertretungskörper (Nationalrat, Bundesrat, Landtage und Gemeinderäte), ergänzt durch plebiszitäre Instrumente (Volksabstimmung, Volksbefragung, Volksbegehren). Die aktuelle Diskussion über den Ausbau bzw. die Aufwertung der direkten Demokratie erfolgt leider teilweise polemisch.
2. Das **republikanische Prinzip** lässt sich nur negativ definieren: Eine Republik ist ein Staat ohne Monarch. Eine Republik ist nicht zwingend demokratisch, sie kann auch totalitär geführt werden, wenn sich der Herrscher nicht als Monarch versteht. Für eine Monarchie ist ein gewisses sakrales Element typisch.
3. Dem **rechtsstaatlichen Prinzip** in formaler Hinsicht entsprechend, erfolgt die staatliche Willensbildung transparent und nachvollziehbar; jeder Staatsakt ist letztlich auf die Verfassung zurückzuführen. In materieller Hinsicht sorgt Rechtsstaatlichkeit für Grund- und Freiheitsrechte.
4. Das **bundesstaatliche Prinzip** – die Gliederung des Territoriums in teilselbständige Bundesländer – war zur Zeit der Entstehung der Bundesverfassung unter den damaligen politischen Lagern heftig umstritten. Als Kompromiss ist Österreich im Vergleich zu anderen bundesstaatlich organisierten Ländern relativ zentralistisch organisiert.
5. Dem **liberalen Prinzip** folgend werden die Grund- und Freiheitsrechte der Menschen gewahrt. Damit einher geht das Prinzip der **Gewaltenteilung**, die Trennung der staatlichen Organe in Gesetzgebung und Vollziehung, letztere teilt sich wiederum in Gerichtsbarkeit und Verwaltung. Eine Gewaltenteilung besteht zum Zwecke der gegenseitigen Kontrolle aller staatlichen Organe, beispielsweise erfolgt durch das Parlament eine Kontrolle der Verwaltung.

Diese fünf Prinzipien sind für den Staat von zentraler Bedeutung, es ist gefährlich, sie gegeneinander auszuspielen, was leider in der politischen Diskussion fallweise geschieht.

Die aktuelle Situation des österreichischen Bundesverfassungsrechts zeigt folgende Problemfelder bzw. Reformvorhaben:

- Die Bundesverfassung ist seit 1920 sehr oft geändert worden; abgesehen von der BVG-Novelle 1929 handelte es sich aber nur um punktuelle Änderungen. Das einzige Verfassungsgesetz, das als Gesamtänderung betrachtet und daher einer Volksabstimmung zugeführt wurde, betraf den Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union (1994).
- Mit dem Österreich-Konvent (2003-2005) wurde versucht, eine umfassende Gesamtreform der Verfassung vorzubereiten. In den entscheidenden Fragen konnte aber keine

Einigung erzielt werden. Allerdings ist es mit der BVG-Novelle 2008 gelungen, die Zahl der Verfassungsbestimmungen außerhalb des BVG deutlich zu reduzieren – von über tausend auf etwa 200.

- Wichtige Verfassungsänderungen der letzten Zeit betreffen die Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie der Sicherheitsbehörden.
- Viele Bestimmungen der Bundesverfassung sind noch nie zum Einsatz gekommen, so gab es bisher weder eine Notverordnung des Bundespräsidenten, noch ein Misstrauensvotum gegen ein Mitglied der Bundesregierung oder eine parlamentarische Ministeranklage gegen ein Mitglied einer Bundes- oder Landesregierung.

Bei allen Programmen für Verfassungsänderungen sind Für und Wider abzuwägen; aktuelle Vorschläge gibt es zu den Themen Bundesstaatlichkeit (Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, Rolle des Bundesrates), Instrumente der direkten Demokratie, Amtsverschwiegenheit, Tierschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Begriffe **Menschenrechte und Grundrechte** werden oft synonym verwendet, eine mögliche Differenzierung lautet: Menschenrechte sind gleichsam Geburtsrecht, hingegen werden Grundrechte vom Staat anerkannt und sind in einem Gerichtsverfahren durchsetzbar. Beim Schutz der Grundrechte spielen internationale Vereinbarungen und Abkommen eine wesentliche Rolle, die Europäische Menschenrechts-Konvention steht in Österreich im Verfassungsrang. Die rechtsverbindliche Grundrechte-Charta der EU unterscheidet zwischen Grundrechten und Grundsätzen: Der Gleichheitsgrundsatz besagt, dass alle BürgerInnen die gleichen politischen Rechte haben und verbietet jede Form der Diskriminierung, sofern sie nicht sachlich gerechtfertigt ist. Zu den Grundrechten zählen Freiheitsrechte und Sozialrechte. Das Recht auf Religionsfreiheit ist in Österreich dem Recht auf Weltanschauungsfreiheit gleichgestellt. Gesellschaftliche Entwicklungen und technischer Fortschritt verlangen eine Weiterentwicklung der Grundrechte, offene Fragen stellen sich heute beispielsweise im Zusammenhang mit Methoden der Biotechnologie. Jedes Grundrecht hat seine Grenzen, welche immer wieder neu zu bedenken sind.

Aus der Diskussion:

Wenn Menschenrechtsabkommen der UNO verletzt werden, so befassen sich diverse politische Ausschüsse der UNO damit, allerdings sind deren Durchsetzungsmöglichkeiten beschränkt. Die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention, der sich alle 47 Mitglieder des Europarates verpflichtet haben, wird vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg überprüft.

Die wiederholt geäußerte Kritik an der Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte ist zwar verständlich, allerdings stellt sich die Frage nach einer besseren Alternative. Wäre ein Generalstaatsanwalt die oberste Instanz der Anklagebehörde, so sollte dieser dem Nationalrat politisch verantwortlich sein, so wie dies auch ein/e Justizminister/in ist.

In Bezug auf die Amtsverschwiegenheit kursieren leider einige Missverständnisse: Auch heute schon ist die Amtsverschwiegenheit nicht als Regelfall, sondern für den Ausnahmefall konzipiert. Beim Ruf nach mehr Transparenz sollte nicht vergessen werden, dass die Amtsverschwiegenheit auch dem Schutz der Privatsphäre dient, ein Abwägen im Einzelfall ist unerlässlich.

Das sogenannte primäre Unionsrecht entspricht im Wesentlichen einer EU-Verfassung, auch wenn die beiden grundlegenden Verträge nicht diesen Namen führen.

Dem Ruf nach mehr direkter Demokratie ist entgegenzuhalten, dass Instrumente der direkten Demokratie anfällig für populistischen Missbrauch sind.

Die österreichische Neutralität ist ein Produkt des kalten Krieges. Da sich die internationalen Beziehungen seither entscheidend verändert haben, ist es angemessen, die Rolle der Neutralität zu überdenken. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Neutralität nicht nur die Außenpolitik betrifft, sondern auch für die österreichische Identität seit 1945 eine entscheidende Rolle spielt.

Zusatzinformation:

*Susanne Krucsay berichtete von einem neuen Projekt des Arbeiter-Samariter-Bundes: **LernLEO** – kostenlose Lernhilfe für Kinder, Adresse: 1020 Wien, Große Stadtgasse 28; Spenden und ehrenamtliche MitarbeiterInnen sind willkommen!*

Mehr unter <http://www.samariterbund.net/soziales/lernleo/>

Protokoll: Barbara Smrzka