

Kapitel 1:

Die Verfassung - Spielregeln für Österreich

Die Verfassung ist das Fundament des Rechts. Das gesamte Recht als die Summe der Normen, die nötigenfalls mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden können, leitet sich von der Verfassung ab. Teil der Verfassung sind auch die Grundrechte.

.....

FRAGEN UND ANTWORTEN

Was bedeutet „Verfassung“?

Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung eines Staates. Sie enthält die Spielregeln, nach denen der Staat funktioniert. Zugleich garantiert sie mit den Grundrechten dem Einzelnen bestimmte Freiräume. Damit Regeln und Freiräume möglichst stabil bleiben, kann die Verfassung nur unter erschwerten Bedingungen verändert werden. → 1.1.

Wo kann die österreichische Verfassung gelesen werden?

Eigentlich nur in einem Buch wie diesem. Es gibt kein offizielles gesamthafte Verfassungsdokument, das alle Bestandteile auch nur der österreichischen Bundesverfassung enthält – daneben bestehen ja auch noch die Verfassungen der neun Bundesländer. Die Bundesverfassung speist sich aus einer Vielzahl von Rechtsquellen. → 1.4.

Was ist stärker: Unionsrecht oder Verfassungsrecht?

Das Unionsrecht. Als Mitglied der EU ist Österreich verpflichtet, das Unionsrecht zu befolgen. Heimisches Verfassungsrecht kann sogar durch das Unionsrecht verdrängt werden kann. → 1.3.

Entspricht die geschriebene Verfassung auch der Wirklichkeit?

Ja und nein. Über weite Strecken funktioniert der Staat genau so, wie es die Verfassung vorgibt. An manchen Stellen – und gar nicht den unwichtigsten – hat sich die Verfassungswirklichkeit jedoch weit davon entfernt. So läuft die Kontrolle der Regierung durch das Parlament zum Teil leer: Parlamentsbeschlüsse, die der Regierung wirklich „wehtun“ könnten, bräuchten genau jene Mehrheit, auf die sich die Regierung stützt. Daher gibt es sie kaum. → 1.5.

.....

1.1. Der Begriff der Verfassung

Beim Begriff „Verfassung“ klaffen der allgemeine und der juristische Sprachgebrauch weit auseinander. Während die Verfassung eines Menschen eine stark zufallsgeprägte momentane Eigenschaft ist, bildet das gleichnamige recht-

liche Gegenstück ein notwendiges und möglichst dauerhaftes Wesensmerkmal des Staates: Kein Staat ohne Verfassung. Denn als ein zu allererst rechtlich geformtes Wesen braucht der Staat Regeln, nach denen er funktioniert. Ohne sie gibt es ihn nicht. Fragt man, in welcher Verfassung sich die österreichische Verfassung befindet, fällt die Antwort zwiespältig aus: Inhaltlich hat sich die Bundesverfassung als eine taugliche Grundlage der Republik Österreich erwiesen; die formale Seite – gewissermaßen die Optik, mit der sich die Verfassung dem Betrachter zeigt – ist hingegen einigermaßen jammervoll.

Im juristischen Sinn versteht man unter der Verfassung einen Teil der staatlichen Rechtsordnung, der sich durch bestimmte Merkmale vom übrigen Recht unterscheidet. Diese Merkmale können inhaltliche oder formelle sein. Demgemäß wird zwischen dem Verfassungsrecht im inhaltlichen Sinn und dem Verfassungsrecht im formellen Sinn unterschieden.

Seinem Inhalt nach ist das Verfassungsrecht die rechtliche Grundordnung eines Staates. Auf die Frage, was im Einzelnen darunter zu verstehen ist, gibt es zwar keine allgemein gültige Antwort. Sie hängt vielmehr von den politischen Gegebenheiten im Zeitpunkt der Erlassung der Verfassung ab und ist insofern historisch bedingt. Es gibt aber typische Inhalte, die sich mehr oder weniger in jeder staatlichen Verfassung finden: etwa die Staatsform (Republik oder Monarchie), der Aufbau des Staates (Bundesstaat oder Einheitsstaat), die Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit), deren Organisation sowie ihr Verhältnis zueinander (zB Gewaltentrennung, Kontrolle, Legalitätsprinzip), und die Grundrechte des Einzelnen.

Das Verfassungsrecht unterscheidet sich aber auch formell von der übrigen Rechtsordnung. Verfassung im formellen Sinn sind all jene Regelungen, die ausdrücklich als „Verfassungsgesetz“ oder als „Verfassungsbestimmung“ bezeichnet sind und in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurden, das im Vergleich zur sog einfachen Gesetzgebung erschwerte Erzeugungsbedingungen vorsieht: Die Erlassung von Verfassungsrecht bedarf der Anwesenheit von wenigstens der Hälfte der Mitglieder des Gesetzgebungsorgans (Nationalrat oder Landtag) und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (sog Verfassungsmehrheit). Besonders intensive Eingriffe in die Bundesverfassung – eine sog Gesamtänderung, mit der Grundprinzipien der Bundesverfassung verändert werden (→ 2.1.) – sind überdies

nur nach Durchführung einer Volksabstimmung möglich. „Einfache“ Gesetze hingegen können schon bei einer Anwesenheit von einem Drittel der Abgeordneten mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

Der verfassungspolitische Sinn dieser besonderen Erzeugungsbedingungen für Verfassungsrecht besteht darin, die Änderung des Verfassungsrechts zu erschweren – oder anders ausgedrückt: dem Verfassungsrecht höhere Bestandskraft zu verleihen. Die „einfache“ Mehrheit des Parlaments soll die Verfassung nicht nach ihrem Belieben gestalten können. Änderungen der Verfassung bedürfen eines breiteren politischen Konsenses als einfache Gesetze.

1.2. Die Funktion der Verfassung

Das Verfassungsrecht als staatliche Grundordnung enthält zum einen die „Spielregeln“ für die Politik. Man denke etwa an die Regelungen für die Wahl des Nationalrats, für die Bestellung der Bundesregierung oder über den Weg der Gesetzgebung. Insofern schützt die erschwerte Abänderbarkeit des Verfassungsrechts die parlamentarische Minderheit vor nachteiligen Änderungen – freilich nur dann, wenn sie über mehr als ein Drittel der Abgeordneten im Nationalrat verfügt.

Einen wichtigen Bestandteil jeder Verfassung bilden zum anderen die Grundrechte. Deren verfassungsrechtliche, also mit erhöhter Bestandskraft ausgestattete Regelung setzt dem einfachen Gesetzgeber Grenzen bei der Erlassung von Rechtsvorschriften, die die Grundrechte beschränken. Der einfache Gesetzgeber unterliegt dabei der Kontrolle des VfGH, der einfachgesetzliche Regelungen im Fall eines Verstoßes gegen grundrechtliche Garantien aufzuheben hat.

Das politische System Österreichs war lange Zeit hindurch von der Dominanz zweier Parteien (ÖVP, SPÖ) gekennzeichnet, die zusammen über eine Zweidrittelmehrheit verfügten. Gemeinsam brachten die Abgeordneten dieser Parteien damit mühelos jene Zahl an Stimmen auf, die für die Erlassung von Verfassungsrecht erforderlich ist. Das führte vor allem in Zeiten der großen Koalition, also von Regierungskoalitionen dieser beiden Parteien, zu einer „politischen Instrumentalisierung“ des Verfassungsrechts.

So wurden mitunter verfassungsrechtliche Regelungen erlassen, die inhaltlich in keiner Weise die staatliche Grundordnung betrafen, sondern deren Verfassungsform bloß einen zwischen den beiden Parteien erzielten Kompromiss gegen spätere Änderungen durch eine dieser Parteien absichern sollte. Ein anschauliches Beispiel dafür sind die nach wie vor äußerst detaillierten und komplizierten verfassungsrechtlichen Regelungen für das Schulwesen: Sie umfassen nicht weniger als vier Artikel mit rund 30 Absätzen des B-VG (im Vergleich dazu kommt das Bonner Grundgesetz, die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, dafür mit wenigen Worten aus).

Es wurden aber auch immer wieder verfassungsrechtliche Regelungen erlassen, um die Wirkung der Rechtsprechung des VfGH nachträglich zu beseitigen. Das kommt einem Missbrauch der Verfassungsform sehr nahe. Taxikonzessionen haben in dieser Hinsicht traurige Berühmtheit erlangt: Der VfGH hatte eine Bestimmung des Gelegenheitsverkehrsgesetzes über die Bedarfsprüfung bei der Verleihung von Taxikonzessionen aufgehoben, weil sie das Grundrecht auf Freiheit der Erwerbsbetätigung verletzte. Daraufhin führte der (Verfassungs-)Gesetzgeber die Regelung als Verfassungsbestimmung wieder ein (§ 10 Abs 2 GelVerkG; mittlerweile ist die Bedarfsprüfung allerdings abgeschafft). Mitunter wurden Regelungen auch als Verfassungsbestimmungen erlassen, um sie der Kontrolle durch den VfGH zu entziehen. So wurden etwa mit einem eigenen BVG, dem Endbesteuerungsgesetz, eine einheitliche Besteuerung von Zinserträgen („Sparbuchsteuer“) und eine Steueramnestie geregelt: Als einfachgesetzlichen Regelungen hätte ihnen möglicherweise die Aufhebung durch den VfGH wegen Gleichheitswidrigkeit gedroht.

Die österreichische Bundesverfassung enthielt ursprünglich, wenn man von den Grundrechten absieht, kaum inhaltliche Vorgaben für die Politik. Sie entsprach damit weitgehend einer Spielregel-Verfassung. Vor allem in den letzten Jahrzehnten wurden jedoch etliche Staatszielbestimmungen erlassen. Das sind verfassungsrechtliche Regelungen, die der Politik (Gesetzgebung, Regierung) bestimmte Ziele vorgeben. Dazu zählen etwa die Wahrung der immerwährenden Neutralität, das Bekenntnis zur umfassenden Landesverteidigung, zur Nachhaltigkeit, zum Tierschutz, zur Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und zur Forschung, die Nichtdiskriminierung von behinderten Menschen, die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau oder der Schutz der alteingesessenen Volksgruppen.

1.3. Die Verfassung im Stufenbau der Rechtsordnung

Die Rechtsordnung wird als ein hierarchisches System von Normen verstanden, die einander über- bzw untergeordnet sind. In der nationalen, österreichischen Rechtsordnung nimmt das Verfassungsrecht den obersten Rang ein. In ihm finden alle übrigen Normen, insbesondere auch die einfachen Gesetze, ihre Grundlage. Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, die diesem Modell zugrunde liegt, geht im Wesentlichen auf die beiden großen österreichischen Rechtswissenschaftler Adolf Julius Merkl und Hans Kelsen zurück.

.....

BEISPIEL

Vom Grundrecht bis zur Gehaltspfändung

Die Gehaltspfändung zur zwangsweisen Einbringung einer Steuerschuld beruht zunächst auf einem Bescheid, mit dem diese Zwangsvollstreckung (Exekution) verfügt wurde. Grundlage dieser Vollstreckungsverfügung ist der Bescheid, mit dem die Steuer vorgeschrieben wurde. Der Steuerbescheid beruht seinerseits auf verschiedenen Gesetzen, etwa was den Inhalt der Steuerpflicht betrifft, auf dem Einkommensteuergesetz und in verfahrensmäßiger Hinsicht auf der Bundesabgabenordnung. Diese Gesetze haben ihre Grundlage in der Verfassung. Sie müssen von den dort vorgesehenen Organen erlassen werden und den inhaltlichen Bindungen entsprechen, die sich aus den Grundrechten ergeben.

.....

Alle in diesem Beispiel genannten Rechtsnormen (Gesetz, Steuerbescheid, Vollstreckungsverfügung) ebenso wie der Exekutionsakt (Gehaltspfändung), der keine Norm ist, sondern ein tatsächliches Verhalten, lassen sich in ihrer rechtlichen Geltung auf die Verfassung zurückführen. Sie bildet also die Grundlage für alle übrigen Rechtsnormen und für den Vollzugsakt.

Aufgabe der Rechtsschutzeinrichtungen ist es dabei, sicherzustellen, dass nur solche Rechtsakte dauerhaft Bestand haben, die mit den jeweils höherrangigen Normen im Einklang stehen. Im genannten Beispiel können der VwG bzw in weiterer Folge der VwGH prüfen, ob der Steuerbescheid und die Vollstreckungsverfügung durch die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen

gedeckt sind, und der VfGH, ob der Bescheid Grundrechte verletzt oder die angewendeten Gesetze verfassungswidrig sind.

Das Verfassungsrecht als die höchstrangige Norm ist mehrschichtig: An seiner Spitze stehen die sog Grundprinzipien der Bundesverfassung (→ 2.1.). Sie sind gegenüber dem sonstigen („einfachen“) Verfassungsrecht mit nochmals erhöhter Bestandskraft ausgestattet. Eine Änderung der Grundprinzipien der Bundesverfassung („Gesamtänderung“) ist an das zusätzliche Erfordernis der Mehrheit in einer Volksabstimmung gebunden. Die Grundprinzipien binden auch den (einfachen) Bundesverfassungsgesetzgeber: Verfassungsgesetze, die eines der Grundprinzipien aufheben oder wesentlich abändern, sind daher verfassungswidrig, sofern sie nicht in einer Volksabstimmung gebilligt wurden. Insofern hat der VfGH auch einfaches Bundesverfassungsrecht am Maßstab der Bundesverfassung, nämlich ihrer Grundprinzipien, zu prüfen und gegebenenfalls als verfassungswidrig aufzuheben. Es kann also auch verfassungswidriges Verfassungsrecht geben.

Landesverfassungsrecht ist auch einfachem Bundesverfassungsrecht untergeordnet und darf diesem nicht widersprechen.

Die Stellung der Verfassung im Stufenbau der Rechtsordnung hat 1995 eine wesentliche Veränderung erfahren: Mit dem Beitritt zur EU hat Österreich einen Teil der bisher von staatlichen Organen ausgeübten Befugnisse zur Erlassung von Rechtsvorschriften, etwa von Gesetzen oder Verordnungen, an die Organe der EU übertragen. Diese können nunmehr Rechtsvorschriften erlassen, die in Österreich in gleicher Weise gelten wie innerstaatliches Recht. Im Falle eines Widerspruchs genießt das Unionsrecht Vorrang vor dem staatlichen Recht, einschließlich des Verfassungsrechts. Diese Geltung des Unionsrechts in Österreich wurde zwar durch die österreichische Verfassung, nämlich durch das BVG über den Beitritt Österreichs zur EU, ermöglicht; auf dessen Grundlage wurde der Beitrittsvertrag abgeschlossen (→ 4.2.). Das bedeutet aber nicht, dass das Unionsrecht seine Geltung aus dem österreichischen Verfassungsrecht ableitet. Vielmehr ist das Unionsrecht eine vom staatlichen Recht unabhängige Rechtsordnung. Der EuGH hat das einmal so ausgedrückt: Das Unionsrecht ist ein eigenständiges, aus einer autonomen Rechtsquelle fließendes Recht. Mit dem Beitritt Österreichs zur EU ist somit neben die innerstaatliche Rechtsordnung das Unionsrecht als eine weitere in

Österreich geltende Rechtsordnung getreten. Seither wird die Grundordnung unseres Staates nicht mehr allein durch die Verfassung, sondern auch durch das Unionsrecht bestimmt.

Vereinfacht dargestellt ergibt sich folgendes Bild des Stufenbaus der Rechtsordnung:

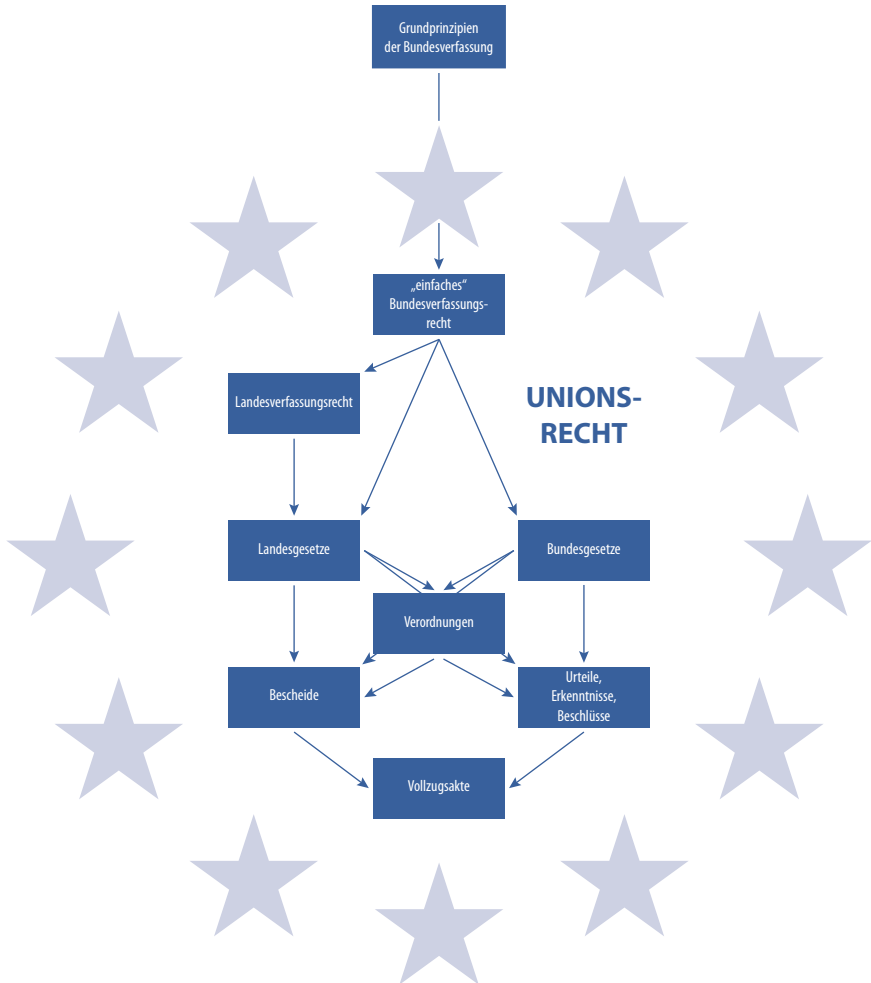


Abb 1: Der Stufenbau der Rechtsordnung

1.4. Die Verfassung im Überblick

Österreich ist ein Bundesstaat: Er besteht aus dem Bund und neun Bundesländern. Bund und Länder haben jeweils ihre eigene Verfassung. Das österreichische Verfassungsrecht setzt sich daher aus der Bundesverfassung und den neun Landesverfassungen zusammen.

Das Bundesverfassungsrecht weist insofern eine Besonderheit auf, als es nicht – wie in vielen anderen Staaten – in einem einzigen Gesetzeswerk zusammengefasst, sondern auf eine Vielzahl von Rechtsvorschriften verstreut ist. Das B-VG, das ursprünglich vom 1. Oktober 1920 stammt, 1929 wiederverlautbart und seither über 100 Mal geändert oder ergänzt wurde, ist zwar bis zu einem gewissen Grad die zentrale Verfassungsurkunde. Daneben gibt es aber zahlreiche andere Rechtsquellen des Bundesverfassungsrechts.

.....

STICHWORT: B-VG und BVG

Das Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 wird abgekürzt als „B-VG“ bezeichnet, zum Unterschied von sonstigen Bundesverfassungsgesetzen, für die die Abkürzung „BVG“ verwendet wird.

.....

Das B-VG war schon im Zeitpunkt seiner Erlassung nicht die einzige Verfassungsurkunde: Mit ihm selbst wurde eine Reihe von Rechtsvorschriften, die aus der Zeit vor 1920 stammten, als Verfassungsgesetze des Bundes übernommen.

Darüber hinaus gibt es neben dem B-VG noch weitere rund 30 Bundesverfassungsgesetze, etwa das BVG über die Neutralität Österreichs, das BVG über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks oder ein BVG über unterschiedliche Altersgrenzen von männlichen und weiblichen Sozialversicherten.

Das B-VG sieht ferner auch die Möglichkeit vor, Bestimmungen in – ansonsten einfachen – Gesetzen im Verfassungsrang zu beschließen. Mit dem 2008 beschlossenen 1. Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz konnte die Zahl dieser Verfassungsbestimmungen deutlich reduziert werden. Es gibt rund 90 einfache Bundesgesetze, in denen Verfassungsbestimmungen enthalten sind.

Ferner gibt es mehrere Staatsverträge, die zur Gänze Verfassungsrang haben, so vor allem die EMRK und ihre Zusatzprotokolle (mit Ausnahme des 12.) sowie eine Reihe weiterer Staatsverträge, die einzelne Verfassungsbestimmungen enthalten, im Übrigen jedoch auf der Stufe einfacher Gesetze stehen.

Insgesamt ist das österreichische Bundesverfassungsrecht also in hohem Maße zersplittert und unübersichtlich.

Ähnlich wie das Bundesverfassungsrecht ist auch das Verfassungsrecht der Länder nicht in einem einzigen Gesetzeswerk zusammengefasst. Es gibt jeweils neben einer zentralen Verfassungsurkunde (zB das L-VG) weitere Landesverfassungsgesetze oder einzelne Verfassungsbestimmungen in einfachen Landesgesetzen.

1.5. Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Das Verfassungsrecht legt zwar die Spielregeln für die Politik fest. Ob und inwieweit diese Regeln aber tatsächlich wirksam werden, hängt wesentlich von der politischen und gesellschaftlichen Realität im jeweiligen Staat ab.

.....
STICHWORT: Recht und Wirklichkeit

Theorie und Praxis der Gesetzgebung

Das B-VG regelt relativ detailliert den Weg der Bundesgesetzgebung:

Der Nationalrat kann auf Grund einer Gesetzesinitiative von mindestens fünf seiner Abgeordneten, der Bundesregierung, des Bundesrats oder – im Wege eines Volksbegehrens – des Bundesvolks einen Gesetzesbeschluss fassen. Dieser ist anschließend dem Bundesrat zuzuleiten, der dagegen Einspruch erheben kann. In der Folge ist der Gesetzesbeschluss durch den Bundespräsidenten zu beurkunden und nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler von diesem im Bundesgesetzblatt kundzumachen. Dieser Weg der Bundesgesetzgebung wird von den beteiligten Staatsorganen genau eingehalten. Anderenfalls wäre das Bundesgesetz verfassungswidrig und könnte vom VfGH aufgehoben werden. Dennoch weicht die politische Realität zum Teil beträchtlich von diesem verfassungsrechtlich geregelten Ablauf ab. Es ist zwar richtig, dass die formale Entscheidung über den Gesetzesbeschluss beim Nationalrat liegt. In der Praxis erfolgen die

Weichenstellungen für den Inhalt des Gesetzes aber häufig anderswo – etwa in Verhandlungen der Regierung mit Interessenverbänden, wie Kammern oder Gewerkschaften –, und der Nationalrat vollzieht die dabei getroffenen Entscheidungen letztlich nur nach. Auch die Bedeutung der Bundesregierung und der Beamten in den Ministerien ist in der Realität des Gesetzgebungsprozesses wesentlich größer, als die verfassungsrechtlichen Regelungen dies vermuten ließen: Diese beschränken die Funktion der Bundesregierung nämlich im Wesentlichen auf eine Form der Gesetzesinitiative, die Regierungsvorlage – der im politischen Alltag allerdings die größte Bedeutung zukommt. Selbst die parlamentarischen Ausschussberatungen werden in der Praxis häufig maßgeblich vom jeweiligen Mitglied der Bundesregierung und von den Beamten des zuständigen Ministeriums geprägt, obwohl diesen nach dem Buchstaben des Geschäftsordnungsgesetzes im Wesentlichen nur das Recht zukommt, Erklärungen abzugeben oder als sachkundige Auskunftspersonen zu fungieren.

Wo die Entscheidungen zwischen Bund und Ländern fallen

Ein anderes Beispiel, wie Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit auseinanderklaffen, bieten Einrichtungen wie die Landeshauptleutekonferenz oder die Landesamtsdirektorenkonferenz. Sie spielen praktisch für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern eine äußerst wichtige Rolle, obwohl sie verfassungsrechtlich überhaupt nicht vorgesehen sind.

Leerlauf in der Kontrolle

Schließlich laufen auch manche der verfassungsrechtlichen Kontrollmechanismen in der verfassungspolitischen Wirklichkeit weitgehend leer. So sieht die Bundesverfassung etwa vor, dass der Nationalrat mit einfacher Mehrheit ein Misstrauensvotum gegen einen Bundesminister oder die gesamte Bundesregierung beschließen kann. Das hätte zur Folge, dass der Minister bzw die Bundesregierung sein/ihr Amt verliert. In der Praxis scheitern jedoch solche Misstrauensanträge regelmäßig, weil sich die Bundesregierung auf eine Mehrheit im Nationalrat stützen kann und diese Mehrheit „ihre“ Minister nicht stürzt. Nur einmal – im Nachgang der „Ibiza-Affäre“ 2019 – war ein Misstrauensvotum erfolgreich; der Nationalrat hat mit den Stimmen von SPÖ, FPÖ und JETZT der damaligen (Übergangs-) Regierung unter Bundeskanzler Sebastian Kurz (ÖVP) das Vertrauen versagt.

