

Veranstaltungsbericht

Am Freitag, dem 2. April 2004, veranstaltete das Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg ein Symposium zum Gedenken an Friedrich Koja ab, dessen Todestag sich am 12. April zum 5. Mal jährt. Zur Halbzeit des Österreich-Konvents war es aktuellen Fragen der Verfassungsreform gewidmet und stellte zugleich eine der ersten wissenschaftlichen Veranstaltungen dazu in größerem Rahmen dar.

Während die Referate von HR Dr. Robert Schick (Die Rolle des Staatsoberhauptes) und Univ.Prof. Dr. Harald Stolzelechner (Soll das Legalitätsprinzip geändert werden?) vornehmlich einer Bestandsaufnahme und kritischen Würdigung von Rechtslage, Judikatur und Lehre gewidmet waren, sprachen Univ. Prof. Dr. Michael Holoubek (Grundrechtskompilation oder Grundrechtsreform?) und Univ. Prof. Dr. Gerhart Holzinger (Aktuelle Fragen des Bundesstaatsprinzips) vor allem über Reformvorhaben und Reformprozesse. Die ca. 40 Teilnehmer/innen des Symposiums, unter ihnen auch VfGH-Präsident Univ. Prof. Dr. Karl Korinek, diskutierten ausführlich über die Vorträge und äußerten auch – vornehmlich positive – Kritik.

Univ. Prof. Dr. Ewald Wiederin, Konventsmitglied und als Fachbereichsleiter Verfassungs- und Verwaltungsrecht Mitorganisator des Symposiums, ging zu Beginn auf die Konvents-idee ein und wies auf die Bedeutung von „Konventen“ in den Verfassungen US-amerikanischer Bundesstaaten hin. Sodann skizzierte er die Rezeption dieses Modells in Europa und stellte die Genese und bisherige Arbeit des Österreich-Konvents vor.

Robert Schick (VwGH) nahm in seinem Eröffnungsreferat zur Rolle des Staatsoberhauptes im Verhältnis zu Nationalrat und Bundesregierung den Bericht des Ausschusses III (Staatliche Institutionen) des Österreich-Konvents zum Ausgangspunkt für seine Überlegungen. Zunächst vermittelte er einen Überblick über die derzeitigen Lehrmeinungen zum Amt des Bundespräsidenten, die alle den Bundespräsident in seiner Rolle als Vermittler und insgesamt die Ausgewogenheit und Machtbalance des politischen Systems, welches im B-VG grundgelegt ist, betonen. Für Schick muss eine Auseinandersetzung mit dem Kräftedreieck Bundespräsident-Bundesregierung-Nationalrat bei dessen Genese in den 1920er-Jahren beginnen, welche er ausführlich darstellte. Gerade bei Auslegungsfragen ist es nicht nur von entscheidender Bedeutung, diese Genese zu beachten, sondern auch die

staatsrechtliche Literatur zur Republik von Weimar heranzuziehen, da diese als Vorbild diene. In weiterer Folge präsentierte Schick einen dogmatischen Kurzaufriß, welcher sich insbesondere der Wahl zum Bundespräsidenten, Fragen der Bestellung der Bundesregierung, der Auflösung des Nationalrats und der Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten widmete. In seiner Bewertung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen aus dem Blickwinkel des parlamentarischen Regierungssystems, welches nach Schick durch das B-VG konstituiert wird, erkennt der Vortragende dysfunktionale Aspekte im behandelten Beziehungsgeflecht. Diese betreffen insbesondere Fragen der Auflösung des Nationalrates. Es zeige sich, dass die Verhältnisse nicht so „ausbalanciert“ sind, wie sie oft dargestellt werden. Schick erachtet es für wichtig, dass der Konvent die unklare Formulierung des Art 29 (1) („... jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlass ...“) und die sich daraus ergebenden Fragen bzgl. der Funktionsfähigkeit der Legislative genauer fasst. Schick hat auch eine Wahl der Bundesregierung durch den Nationalrat angedacht, er plädiert in diesem Zusammenhang aber für eine Änderung des Wahlrechts, da klare Mehrheitsverhältnisse eine notwendige Bedingung dafür darstellen. In der Diskussion bildeten diese Fragen auch den Schwerpunkt.

Michael Holoubek (WU-Wien) ging in seinem Referat der Frage „Grundrechtskompilation oder Grundrechtsreform?“ nach. Angesichts des Status und der Bedeutung der EMRK in Österreich stellte er zunächst die These auf, dass es sich in der umstrittenen Grundrechtsfrage ausgezahlt habe, einen internationalen Grundrechtskatalog übernommen zu haben. Holoubek betonte den hohen Standard des Grundrechtsschutzes in Österreich, stellte aber fest, dass es wichtige Gründe gibt, die für eine Grundrechtsreform sprechen. Neben der Zersplitterung des Grundrechtsbestandes sind das insbesondere neue Bedrohungssituationen (Biomedizin, innere Sicherheit etc.) und die Neudefinition der Rolle des Staates und der sozialen Bedingungen des gesellschaftlichen Miteinanders. Als Ziele für eine Grundrechtsreform nannte Holoubek zuerst die Erhaltung des „Grundrechtsacquis“. Neuformulierungen sollen nur dann vorgenommen werden, wenn es um tatsächliche Neuerungen geht. Um funktionsfähig zu sein, muss ein neuer Grundrechtskatalog innovationsoffen sein. Es darf nicht dazu kommen, dass aktuelle Streitfragen über einen Grundrechtskatalog gelöst werden sollen und damit eine Versteinerung der einfachgesetzlichen Lage einhergeht. Grundrechte geben immer nur Schranken und Determinanten für die Problemlösung durch den Gesetzgeber vor. Auch wenn neue Gefährdungen erkannt und vertyppt werden sollen, dürfen die Zusammenhänge mit dem Individualrechtsschutz nicht verloren gehen. Holoubek illustrierte das am Beispiel des Rechts auf körperliche und geistige Unversehrtheit. Ein weiteres Ziel sollte die Aufhebung von Asymmetrien im geltenden Grundrechtsbestand sein. Holoubek hielt dazu fest, dass sich

eine genaue Abgrenzung zwischen so genannten „liberalen“ und „sozialen“ Grundrechten nicht aufrechterhalten lasse und dass auch der Übergang zu Grundrechten der 3. Generation ein fließender sei. Soziale Grundrechte unterscheiden sich strukturell nicht grundlegend von anderen Grundrechten. Entscheidend ist aber, dass klar formuliert wird, was als grundrechtliche geschützte Position des Individuums gilt. Das Argument der „Kostenfolgen“, das oft gegen soziale Grundrechte vorgebracht wird, greift nicht, da es bereits die Kostenfolgen der geltenden Grundrechte (vgl. die Rechtsprechung zum Gleichheitssatz) verkennt. Gerade wenn ein Grundrechtskatalog auch visionäre Kraft entfalten und damit die Konsensfunktion einer Verfassung unterstützen soll, plädiert Holoubek für eine Aufnahme sozialer Grundrechte und hält fest, dass im europäischen Rechtsvergleich nur Österreich und Großbritannien keinen Sozialbezug in der Verfassung aufweisen.

Anschließend formulierte Holoubek Funktionsbedingungen für eine erfolgreiche Grundrechtsrevision. Dabei warnte er vor Vollständigkeits- und Perfektionsansprüchen. Man sollte nicht versuchen, mit einer Revision auch die Dogmatik ändern zu wollen oder den Stand der Rechtsprechung positivieren zu wollen. Wo keine Einigung möglich ist, soll der *status quo* mit allen allfälligen Unklarheiten übernommen werden. Es braucht den Mut zu Unvollständigkeit und Offenheit und das Bewusstsein dafür, dass Grundrechtsrevision ein politischer Prozess ist. Sollte keine Einigung über einen genuin österreichischen Grundrechtskatalog erzielt werden können, bietet sich für Holoubek – vergleichbar der EMRK – die Übernahme der EU-Grundrechtecharta an.

Auch dieses Referat wurde ausführlich diskutiert. Schwerpunkte der Debatte waren Fragen des Prozessrechtes. Gerade in Bezug auf soziale Grundrechte ist es von entscheidender Bedeutung, das Verhältnis zwischen ordentlichen Gerichten und dem VfGH genau zu regeln. Außerdem wurde die Frage gestellt, ob die EMRK ihren Verfassungsrang bei Inkrafttreten eines allfälligen neuen Grundrechtskatalogs behalten solle. Korinek plädierte für eine Beibehaltung bei Inkaufnahme von Widersprüchlichkeiten, gerade auch weil der VfGH eine große Bedeutung als „Vorprüfungsorgan“ für den EGMR hat.

Harald Stolzlechner (Univ. Salzburg) fragte: „Soll das Legalitätsprinzip geändert werden?“ Zunächst ging er auf die immer wieder aufkommenden Diskussionen über das Legalitätsprinzip ein und stellte die Kritik, wie sie auch im Rahmen der Beratungen des Österreich-Konvents geäußert wird, vor. Er betonte die zentrale Bedeutung des Legalitätsprinzips im österreichischen Verfassungsgefüge und erläuterte dessen Auslegung und Anwendung anhand der Spruchformeln des VfGH (inhaltliche Vorherbestimmtheit des Verwaltungshandelns, differenziertes Legalitätsprinzip, Verordnungsrecht der

Verwaltungsorgane, Verordnungserlassung und Gemeinschaftsrecht, finale Determinierung sowie Verknüpfung hoheitlicher und privatrechtlicher Handlungsformen – siehe beiliegendes Handout). Insgesamt bewertete Stolzelechner die derzeitige Handhabung des Legalitätsprinzips als positiv, wenngleich er darauf hinwies, dass im Bereich technischer Vorschriften sowie in Rechtsschutzfragen bei der Verknüpfung hoheitlicher und privatrechtlicher Handlungsformen Reformbedarf entsteht. Dem wurde in der Diskussion weitgehend beigegeben. Holzinger wies insbesondere darauf hin, dass dann, wenn der Entscheidungsspielraum für Verwaltungsorgane ausgeweitet wird, über kurz oder lang eine Einschränkung durch die Rechtssprechung des VfGH erfolgen würde. Das würde zu einer komplizierteren Situation als der gegenwärtigen führen.

Das abschließende Referat wurde von Gerhart Holzinger (VfGH, Mitglied des Österreich-Konvents) gehalten und war dem Stand der Bundesstaatsreformüberlegungen im Österreich-Konvent gewidmet. Holzinger erläuterte zunächst das Bundesstaatskonzept des B-VG, das sich durch einen zentralistischen Grundzug auszeichnet. Jene Fragen, die sich in den Verhandlungen über die Forderungsprogramme der Bundesländer und die Bundesstaatsreform gestellt hatten, stellen sich von Neuem. Es geht darum, zentralistische Elemente des Bundesstaatskonzepts zu reduzieren und sich föderalistischen Idealtypen anzunähern. Dafür muss die politische Frage, ob dies überhaupt gewünscht wird, geklärt werden. Als Determinanten für diese politische Entscheidung führte Holzinger die Funktionstüchtigkeit des politischen Systems und die Effizienz des Staatshandelns an. Zur Klärung der anstehenden Fragen fordert er auch eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Bedeutung „regionaler Identitäten“ sowie „Bürgernähe“ und „Akzeptanz politischer Entscheidungen“. Ebenso fordert er eine aufrichtige Diskussion, die sich nicht nur auf Argumente wie „Zentralismus ist effizienter“, „Österreich ist zu klein“ oder „Landesverwaltungen sind weniger leistungsfähig“ beschränkt, da diese Behauptungen so nicht zutreffen. Holzinger hält die Reform des Bundesstaates für eine der wesentlichen Fragen des Konvents, ohne deren Lösung der Erfolg des Projekts in Frage steht. Was den Österreich-Konvent insgesamt betrifft, so ist Holzinger weder euphorisch noch resignativ. Er meint aber, dass die Konventsmethode grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Was jetzt notwendig ist, sind politische Entscheidungen, die entsprechende Vorgaben setzen. Auch dieser Beitrag wurde lebhaft diskutiert - v.a. das Spannungsfeld zwischen Zentralismus und Föderalismus trat einmal mehr deutlich zutage. Darüber hinaus wurde darauf verwiesen, dass hinter der derzeitigen Kompetenzverteilung ein engmaschiges Netz an Sonderkompetenzen liege, das auch dringend einer Bereinigung bedürfe.

Das Symposium bot einen guten Überblick über den derzeitigen Stand der Diskussion in vier

- 5 -

wesentlichen Bereichen der Verfassungsreform und konnte über dies genutzt werden, um mit Vertretern der Salzburger und Wiener Universität ins Gespräch zu kommen.

Dr. Christoph Konrath

2004-04-06