

Die „schöne Bundesverfassung“

und die Frage nach sozialen Grundrechten

■ THOMAS OLECHOWSKI

Von der Schönheit einer Ruine

Als Bundespräsident Alexander Van der Bellen im Zuge der Regierungskrise 2019 von der „Schönheit und Eleganz“ unserer Bundesverfassung sprach, sorgte dies gerade in Juristenkreisen für Verwunderung, war doch bis dahin immer wieder das Bild von der Verfassung als einer „Ruine“ verwendet worden.

Dieses Bild hatte bereits 1980 der damalige (1966–1970) Justizminister Hans R. Klecatsky gezeichnet. Er bezog sich damals vor allem auf den Umstand, dass das österreichische Verfassungsrecht – im Gegensatz etwa zu Deutschland – nicht wohlgeordnet und übersichtlich in einem einzelnen Verfassungsdokument zu finden ist. Vielmehr existieren neben dem Bundes-Verfassungsgesetz von 1920, das sozusagen den „Kern“ der österreichischen Bundesverfassung darstellt, noch hunderte (!) weitere Verfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen sowie Staatsverträge, die ganz oder teilweise im Verfassungsrang stehen. Zwar ist in der Zwischenzeit (2008) ein „Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz“ erlassen worden, das viele Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen, die ihre praktische Bedeutung verloren haben, formell aufgehoben hat. Doch ist andererseits das österreichische Verfassungsrecht seit Klecatskys Ausspruch 1980 noch einmal verkompliziert worden, als Österreich 1995 der EU beitrug und das europäische Recht seitdem das österreichische überlagert. Der Versuch des „Österreich-Konvents“ 2003–2005, hier Klarheit zu schaffen und eine neue Verfassung zu vereinbaren, ist gescheitert; das Bild Klecatskys hat heute mehr Berechtigung denn je.

Die Narben der Geschichte

Aber müssen sich das Diktum Van der Bellens von der „schönen Verfassung“ und Klecatskys Bild von der „Ruine“ widersprechen? Oder sind es nicht gerade Ruinen, die Würde und Eleganz ausstrahlen, weil sie von „verschundner Pracht“ zeugen? Dieser Meinung war jedenfalls der Jurist Christoph Konrath, als er im vergangenen September bei einem Vortrag in der Österreichischen Kulturvereinigung unsere Verfassung mit „eleganten Ruinen“ verglich und als ein „Dokument voller Narben unserer Geschichte“ bezeichnete. So erinnert das (im Verfassungsrang stehende) Verbotsgesetz 1945 an die Schrecken der NS-Zeit und das Neutralitätsgesetz 1955 an zehn Jahre alliierte Besatzung. Das Habsburgergesetz 1919 ist Schlusspunkt einer mehr als sechshundertjährigen dynastischen Herrschaft über unser Land. Und das älteste noch geltende österreichische Verfassungsgesetz – es ist bis heute der Grund, weshalb jede Hausdurchsuchung einen richterlichen Befehl benötigt – stammt noch aus einer Zeit, in der die Polizei rigoros gegen all jene vorging, die – *horribile dictu* – verlangten, dass unzweifelhaft österreichische Städte wie Venedig oder Verona an Italien anzuschließen seien (1862).

Eingefrorener Streit seit 1920

Fast ebenso alt ist das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. Dezember 1867. Am Höhepunkt des Liberalismus entstanden und von Kaiser Franz Joseph „mit Zustimmung der beiden Häuser des Reichsrathes“ erlassen, regelt es die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Pressefreiheit und ei-



Univ. Prof. Dr. Thomas Olechowski lehrt Rechtsgeschichte an der Universität Wien, 2004–2014 zusätzlich an der Paneuropäischen Hochschule in Bratislava. Seit 2011 ist er Geschäftsführer des Hans Kelsen-Instituts. Zum 100. Geburtstag der österreichischen Verfassung schrieb er die Monographie: Hans Kelsen, Biographie eines Rechtswissenschaftlers. Olechowski war 2003–2005 Vorsitzender des Katholischen Akademikerverbands (KAV) Wien.

■ Das sozialstaatliche Niveau in Österreich ist im Sinken – nicht erst seit Corona.

nige andere liberale Grundrechte. Soziale Grundrechte, wie etwa das Recht auf Arbeit oder das Recht auf Sozialversicherung, waren weder den liberalen Abgeordneten noch dem Kaiser ein Anliegen und kommen daher darin nicht vor. Als mehr als ein halbes Jahrhundert später, 1920, Sozialdemokraten und Christlichsoziale miteinander um die Beschlussfassung des republikanischen Bundes-Verfassungsgesetzes rangen, gehörte die Neufassung der Grundrechte zu den umstrittensten Themen. Verlangten die Sozialdemokraten, dass der „Schutz des wirtschaftlich Schwächeren“ in die Verfassung festzuschreiben sei und sich der Staat der Arbeitslosen annehmen solle, dass er aber auch einzelne Wirtschaftsbetriebe in „Gemeineigentum“ überführen könne, so wehrten sich die Christlichsozialen verbissen gegen solche Vorstellungen und verlangten umgekehrt, dass jede „Enteignung gegen den Willen des Eigentümers ... nur gegen angemessene Entschädigung zulässig“ sei. Es waren Streitpunkte wie diese, die das Zustandekommen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 um ein Haar verhindert hätten. Schließlich aber konnte zumindest ein Konsens über den Dissens erzielt werden: All jene Punkte, über die sich „Rot“ und „Schwarz“ nicht hatten einigen können, wurden ausgeklammert und der Rechtszustand der Monarchie „vorläufig“ beibehalten. So kam es, dass das Staatsgrundgesetz von 1867 bis heute überdauert hat, und der österreichische Katalog der Grundrechte ein liberales, kein soziales Gepräge hat.

Soziale Grundrechte in der EU

Es wäre aber zu kurz gegriffen, wollte man hier haltmachen: Auch wenn alle Bemühungen seit 1920, einen neuen österreichischen Grundrechtskatalog zu schaffen, gescheitert sind, so wurde doch der Bestand an Grundrechten in Österreich wesentlich erweitert durch die vom Europarat ausgearbeitete Europäische Menschenrechtskonvention und die von der EU entwickelte Europäische Grundrechte-Charta, die heute beide vom österreichischen Ver-

fassungsgerichtshof so wie das alte Staatsgrundgesetz unmittelbar angewendet werden. Und namentlich die EU-Grundrechte-Charta verfügt über einen stattlichen Katalog an sozialen Grundrechten: So sind etwa das Recht auf Kollektivverträge, auf einen unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst und auf Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung, das Verbot der Kinderarbeit und vieles andere mehr nunmehr in der Charta abgesichert. Zu konstatieren bleibt allerdings auch, dass der Verfassungsgerichtshof in den zehn Jahren, die die EU-Grundrechte-Charta schon verbindlich ist, noch kein einziges Mal eines der vorhin genannten sozialen Grundrechte angewendet hat.

Das sozialstaatliche Niveau sinkt

Die Armutskonferenz hat aus Anlass des 100. Geburtstages des Bundes-Verfassungsgesetzes einen Entwurf für ein „Bundesverfassungsgesetz soziale Sicherheit“ präsentiert. Revolutionäre Forderungen, wie sie noch 1920 erhoben wurden, enthält dieser Entwurf freilich nicht, vielmehr folgt er großteils der EU-Grundrechte-Charta und weitet lediglich deren Anwendungsbereich auch auf Nicht-EU-Angelegenheiten aus. Es ist nicht davon auszugehen, dass dieses Verfassungsgesetz eine Flut von Beschwerden beim Verfassungsgerichtshof zur Folge hätte. Völlig zu vernachlässigen wäre das juristische Potential eines solchen Gesetzes freilich auch nicht, denn das sozialstaatliche Niveau in Österreich ist im Sinken – nicht erst seit Corona. Gerade deshalb hätte jetzt ein klares Bekenntnis zum Sozialstaat durch den Verfassungsgeber hohe Symbolkraft. Ob das Projekt erfolgreich sein wird? Dies ist eher unwahrscheinlich. Österreich ist nach wie vor eines der reichsten Länder der Welt, und gerade die letzten Jahre haben gezeigt, dass viele der Österreicherinnen und Österreicher eine Lebensweise führen wollen wie der reiche Mann in Lk 16,19. Ob dies jetzt, angesichts der Wirtschaftskrise, in die uns die Pandemie geführt hat, anders werden könnte, kann wohl keiner von uns vorhersagen. ■