



# Zur Relevanz des Europäischen Verfassungsverbundes für die österreichische Bundesverfassung

Von Konrad Lachmayer\*

## I. Zum europäischen Verfassungsverbund

Was haben das Erk des Verfassungsgerichtshofs zur Grundrechtecharta<sup>1</sup> und die aktuelle Verwaltungsgerichtsreform miteinander gemeinsam?

Mehr als man auf den ersten Blick denken würde. Es geht dabei nämlich um das Verhältnis zwischen dem europäischen und dem österreichischen Verfassungsrecht im Rahmen des europäischen Verfassungsverbunds.<sup>2</sup> Das Verhältnis zwischen nationalem Recht und Unionsrecht war und ist in Österreich durch die Gesamtänderung der Bundesverfassung geprägt, die mit dem EU-Beitritt vorgelegen ist und die Abhaltung einer Volksabstimmung erforderlich gemacht hat.<sup>3</sup> Aber was bedeutet Gesamtänderung? Es bedeutet eine signifikante Veränderung des österreichischen Verfassungsrechts. Der Beitritt zur Europäischen Union war mehr als das, nämlich über die bloß formal-verfahrensrechtliche Dimension der Gesamtänderung hinaus eine dramatische Änderung von österreichischem Verfassungsrecht.

## II. Diesseits der Gesamtänderung

Das österreichische Denken von Gesamtänderung ist ein Denken in Grundprinzipien.<sup>4</sup> Wenn also von einer Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung die Rede ist, so wird typischerweise über die Veränderung von Grundprinzipien gesprochen. Im Falle des Beitritts zur Europäischen Union vom demokratischen, rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Grundprinzip.<sup>5</sup> Damit ist die Diskussion um die Gesamtänderung durch den EU-Beitritt typischerweise beendet.<sup>6</sup> Gegen eine solche Perspektive ist nichts einzuwenden, doch soll sie an dieser Stelle zur Seite treten. Die Grundprinzipien ergeben sich in der österreichischen Verfassung nicht als eigenes Kapitel, sondern in der Zusammenschau der in der Verfassung normierten Bestimmungen. Die Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den

Beitritt zur Europäischen Union erhält aus dieser Perspektive der einfach-verfassungsgesetzlichen Regelungen ein ganz anderes Verständnis. Es geht auf einmal nicht mehr nur um die Grundprinzipien, die auf einer allgemein-abstrakten Ebene geändert wurden, es geht vielmehr um jede einzelne Verfassungsbestimmung, die durch den EU-Beitritt betroffen ist.<sup>7</sup> Auch wenn der Beitritt Österreichs zur EU den Text der Verfassung zu einem großen Teil unverändert gelassen hat, so bedeutet die Gesamtänderung der Bundesverfassung doch mehr. Es ist materiell der Gehalt der Verfassung in Zusammenhang mit dem europäischen Unionsrecht zu lesen und damit einer vollständigen Revision zu unterziehen.<sup>8</sup> Es handelt sich eben im besten Sinne des Wortes um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung. Es sind daher alle verfassungsrechtlichen Bestimmungen in der Systematik transkonstitutionell zu betrachten, nämlich im Kontext des europäischen Verfassungsverbunds. Aus dieser Perspektive bekommt der Begriff des Europäischen Verfassungsverbunds seine zentrale normative Bedeutung.<sup>9</sup>

## III. Die Dynamik europäischer Integration

Die Relevanz des Unionsrechts für das nationale Recht im Allgemeinen und für das Verfassungsrecht im Besonderen ist dabei sehr breit. Die Entwicklungen seit den österreichischen Beitrittsverhandlungen sind dabei ebenfalls nicht zu unterschätzen. Während Anfang der 1990er Jahre mit dem Vertrag von Maastricht ein neues Kapitel der europäischen Integration aufgeschlagen wurde, entwickelte sich seither sowohl auf Ebene der Verträge aber auch im Sekundärrecht wie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs das Europarecht dynamisch weiter. Von Maastricht über Amsterdam und Nizza bis hin zum Vertrag von Lissabon wurden weitere entscheidende Integrations-schritte getätigt. Auch wenn mit dem Vertrag



von Lissabon, der substantiell den Verfassungsvertrag umgesetzt hat, das Ende der primärrechtlichen Integrationsgeschichte eingeläutet schien, so haben die Entwicklungen um den Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie die Diskussionen um eine Europäische Wirtschaftsverfassung gezeigt, dass die Dynamik des Unionsrechts nicht beendet ist. Diese Dynamik wirkt im europäischen Verfassungsverbund auch auf die nationalen Verfassungen.

#### **IV. Die Integrationsoffenheit der österreichischen Verfassung**

Das österreichische Verfassungsrecht ist daher auf Grund des EU-Beitritts und der damit einhergegangenen Gesamtänderung der Bundesverfassung von allem Anfang der Mitgliedschaft an Teil dieser europäischen Dynamik gewesen. Dies spiegelt sich in der österreichischen Verfassungsentwicklung und Verfassungsinterpretation wider. Dabei ist die besondere Integrationsoffenheit der österreichischen Verfassung zu betonen, die mit der Gesamtänderung der Bundesverfassung begonnen wurde und die auch in der Verfassungskultur von (Verfassungs-) Gesetzgeber, Verwaltung und (Verfassungs-) Gerichtsbarkeit zum Ausdruck kommt.

#### **V. Verfassungsgesetzgeber**

Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird in Österreich – neben Effizienzgesichtspunkten – typischerweise im Zusammenhang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) betrachtet.<sup>10</sup> Die Errichtung der UVS vor mehr als 20 Jahren hatte primär die Erfüllung menschenrechtlicher Gesichtspunkte der EMRK, nämlich die Sicherstellung eines fairen Verfahrens im Sinne des Art 6 EMRK, als Ziel.<sup>11</sup> Der Beitritt zur EU hat aber die Dynamik zur Errichtung unabhängiger Rechtsschutzinstanzen dramatisch gefördert.<sup>12</sup> Die bestehenden verfassungsgesetzlichen Grundlagen stießen bald an ihre Grenzen. Gleichzeitig forderte aber das europäische Gemeinschaftsrecht mittels der Vorgaben des Effektivitätsgebots und des Äquivalenzprinzips sowohl Durchsetzung als auch Rechtsschutz ein.<sup>13</sup> Es zeigt sich die Wandlung des Unionsrechts von reinen Effektivitätsgesichtspunkten der Umsetzung zu einem vollständigen rechtsstaatlichen Konzept, das letztlich erst

mit Grundrechten erreicht wird. Die Notwendigkeit, auf den Anpassungsdruck im europäischen Verfassungsverbund zu reagieren, hat die Umsetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz ermöglicht. Mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich das rechtsstaatliche Konzept der Bundesverfassung verändert, wurde aber gleichzeitig den europäischen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen angepasst.

#### **VI. Verwaltungsgerichtsbarkeit**

Während die Änderung im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz schließlich vom Verfassungsgesetzgeber umgesetzt wurde, so hat die Neubewertung der Europäischen Grundrechte in der österreichischen Verfassung der VfGH vorgenommen.<sup>14</sup> Damit hat der VfGH – trotz aller geäußerten Kritikpunkte – einen entscheidenden Schritt in Richtung der Effektivierung des europäischen Verfassungsverbunds mit Bezug auf die Grundrechte als wichtigem Teil dieses Verbunds gesetzt. Die Neubewertung der österreichischen Verfassung ergibt sich auch in diesem Zusammenhang nicht aus den österreichischen Verfassungstraditionen, sondern aus der dynamischen Rolle der österreichischen Verfassung im Rahmen des europäischen Verfassungsverbundes. Der VfGH hat insoweit konsequent gehandelt und seine Rolle auf Grund der Verbindlicherklärung der Grundrechtecharta durch den Vertrag von Lissabon im innerstaatlichen Gefüge neu bewertet. Es handelt sich um eine intrasystematische Fortentwicklung der Rolle des VfGH aus dem Blickwinkel des europäischen Grundrechtsschutzes. Verfassungsdogmatisch lässt sich diese notwendige Änderung nur durch den europäischen Verfassungsverbund kohärent erklären. Es ist im Rahmen des österreichischen Verfassungskonzepts eben der VfGH für die grundrechtliche Grobprüfung zuständig.<sup>15</sup> Und das ist nun auch für jene grundrechtlichen Parameter der Fall, die sich aus dem europäischen Unionsrecht ergeben.

#### **VII. Verfassungsrechtlicher Verwaltungsrahmen**

Die zwei genannten Beispiele haben gezeigt, wie sowohl der Verfassungsgesetzgeber als auch der VfGH in entschlossener und konsequenter Weise über die österreichische



Verfassungstradition hinweg die Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den Beitritt zur EU ernstnehmend und die aktuellen Entwicklungen der Europäischen Union aufgreifend die österreichische Verfassung dem europäischen Verfassungsverbund entsprechend weiterentwickelt haben.

Nicht nur der Verfassungsgesetzgeber und der VfGH sind gefordert, den europäischen Verfassungsverbund in das österreichische Verfassungsdenken zu integrieren. Auch die Verwaltung hat die durch den europäischen Verfassungsverbund entstandenen Herausforderungen im Rahmen einer europakonformen Interpretation des verfassungsrechtlichen Rahmens der Verwaltung zu berücksichtigen. Beispiele dafür gibt es viele. Zu nennen wären organisationsrechtliche Einflüsse, die sich im Art 20 Abs 2 B-VG manifestieren,<sup>16</sup> oder aber auch handlungsformbezogene Diskussionen, wie etwa im Rahmen der Emissionszertifikate<sup>17</sup> oder generell im Umweltrecht.<sup>18</sup> Die klassischen verfassungsrechtlich vorgesehenen Handlungsformen der Verwaltung erreichen im Kontext des europäischen Verfassungs- und Verwaltungsverbunds ihre Grenzen. Jüngst hat sich C. Müller für eine interpretative Eröffnung des B-VG in Hinblick auf eine Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers geäußert.<sup>19</sup> Die in dieser Arbeit beschriebene Linie der Re-Interpretation der österreichischen Verfassung ist ebenfalls aus dem Blickwinkel des europäischen Verfassungsverbundes zu verstehen. Den europäischen Einwirkungen auf die österreichische Verfassung kann sich daher auch die verfassungs- und gesetzgebundene Verwaltung nicht entziehen, auch wenn die dabei bestehende Reichweite dieser Einwirkungen durchaus unterschiedlich zu veranschlagen sein wird.

### VIII. Verfassungsrechtswissenschaft

Abschließend soll die Funktion der österreichischen Verfassungsrechtswissenschaft für die Weiterentwicklung des österreichischen Verständnisses des europäischen Verfassungsverbunds betont werden. Es ist ein immer wieder neues Lesen der österreichischen Verfassung aus dem Blickwinkel des europäischen Verfassungsverbunds notwendig, um das traditionelle Verfassungsverständnis immer wieder aufs Neue für die komplexen Zusammenhänge der Verfassungen in Europa zu öffnen.

Insoweit hat auch das österreichische Verfassungsrecht einen Beitrag zum europäischen Verfassungsrecht zu leisten, um die Entwicklung von Demokratie, Rechtsstaat und Grundrechten auf europäischer Ebene zu fördern. Dabei bezieht sich der Verfassungsverbund auch auf das Zusammenwirken mit den anderen Mitgliedstaaten der EU, um negativen Entwicklungen gegen den verfassungsrechtlichen Standard der EU iSd Art 2 und 6 EUV entgegenzutreten.<sup>20</sup>

Der Beitrag hat den größeren Zusammenhang zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht im Rahmen des europäischen Verfassungsverbunds aufgezeigt, der – worauf Öhlinger<sup>21</sup> zu Recht hingewiesen hat – zu einem neuen Verständnis der österreichischen Verfassung führt. Mehr als 15 Jahre nach dem Beitritt zur EU und fast drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erscheint die vertiefte Auseinandersetzung für die österreichische Verfassungsrechtswissenschaft ohnedies zwingend.



\* Der Beitrag basiert auf einem Vortrag anlässlich der Präsentation des Buches Müller, Die Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers (2012). Dank gilt Christoph Müller für die Einladung sowie den anderen Vortragenden des Podiums sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Diskussion. Dank gilt schließlich auch Harald Eberhard für wertvolle Hinweise für das Manuskript.

<sup>1</sup> VfGH 14.3.2012, U 466/11.

<sup>2</sup> Siehe dazu grundlegend Mayrhofer, Das Kooperationsverhältnis im staatlichen Unionsverfassungsrecht, FS Korinek (2010) 373.

<sup>3</sup> Siehe Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>9</sup> (2012) Rz 135 ff.

<sup>4</sup> Siehe etwa Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht<sup>10</sup> (2007) Rz 146.

<sup>5</sup> Siehe Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>9</sup> (2012) Rz 135.

<sup>6</sup> Es soll hier nicht über die Integrationsschranken durch die Grundprinzipien diskutiert werden.

<sup>7</sup> Auf dieser Ebene zeigt sich auch die Belanglosigkeit der Diskussion um ein eigenständiges Europaprinzip der österreichischen Bundesverfassung.

<sup>8</sup> Siehe Öhlinger, Die Transformation der Verfassung, JBI 2002, 2; siehe auch in aller Deutlichkeit Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>9</sup> (2012) Rz 160: „Zwischen dem Verfassungsrecht der EU und dem nationalen Verfassungsrecht bestehen somit enge Wechselbeziehungen gegenseitiger Beeinflussung und Abhängigkeiten. Aus der Sicht des nationalen Verfassungsrechts ist festzuhalten, dass das Bundesverfassungsrecht durch die EU-Mitgliedschaft tief greifend verändert wurde, ohne dass dies allerdings im Verfassungstext selbst klar zum Ausdruck kommt. Große Teile des Bundesverfassungsrechts können heute ohne Bedachtnahme auf das Unionsrecht nicht mehr richtig ausgelegt und angewendet werden. Die rechtliche Grundstruktur Österreichs wird somit heute nicht mehr ausschließlich durch die Bundesverfassung, aber natürlich auch nicht ausschließlich durch die ‚Verfassung‘ der Union festgelegt. Beide Verfassungen ergänzen einander vielmehr und bilden

insofern – zusammen mit den Verfassungen der anderen Mitgliedstaaten – einen Verfassungsverbund (Pernice).“

<sup>9</sup> Siehe Lachmayer, Vom österreichischen Verfassungsbegriff zum internationalen Verfassungsrecht, FS Korinek (2010) 411 (425 f).

<sup>10</sup> Siehe etwa Lienbacher, Verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen. Allgemeines zur Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz, JRP 2011, 328 (329 f).

<sup>11</sup> Siehe dazu etwa Jabloner, Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, ÖJZ 1994, 329; Frowein, Österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus europarechtlichem Blickwinkel, JBI 2005, 613.

<sup>12</sup> Siehe Thienel, Das Verfahren der Verwaltungs-senate<sup>2</sup> (1992) 17, 41 ff.

<sup>13</sup> Siehe dazu etwa Jabloner, Rechtskultur und Verwaltungsgerichtsbarkeit, JBI 2001, 137, und etwa jüngst EuGH 16.10.2012, C-614/10.

<sup>14</sup> Siehe VfGH 14.3.2012, U 466/11; siehe dazu etwa Pöschl, Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Lissabon, ZÖR 2012, 587; siehe auch die Glossen im ICL-Journal 2013/1.

<sup>15</sup> Siehe Eberhard, Grundrechte-Charta und staatliches Verwaltungshandeln (in Druck).

<sup>16</sup> Damjanovic, Weisungsfreie Behörden: der Vorschlag für eine Neufassung des Art 20 Abs 2 B-VG, JRP 2007, 222.

<sup>17</sup> Eberhard, Altes und Neues zur „Geschlossenheit des Rechtsquellensystems“, ÖJZ 2007, 679.

<sup>18</sup> Siehe etwa Potacs, Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung?, Zeitschrift für Verwaltung 2009, 874 (877 ff).

<sup>19</sup> C. Müller, Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers (2012).

<sup>20</sup> Als Beispiel ist an dieser Stelle nur auf die Verfassungsentwicklungen in Ungarn hinzuweisen. Siehe dazu etwa von Bogdandy ua. Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten, ZaöRV 2012, 45.

<sup>21</sup> Ohlinger, JBL 2002, 2 ff.