

Ausschuss 1

2.Sitzung am 8.10.2003

Theo Öhlinger

Staatsziele und Staatsaufgaben

Einige vorläufige Thesen zum "Mandat" des Ausschusses

1. Zu unterscheiden ist zwischen

- Staatszielen und Staatsaufgaben in einem allgemeinen, dem positiven Verfassungsrecht vorgelagerten Sinn
- und verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen und Verfassungsaufträgen.

Zwischen den Begriffen Staatszielen und Staatsaufgaben bzw. Staatszielbestimmungen und Verfassungsaufträgen lassen sich jeweils keine scharfen Grenzen ziehen. Im Großen und Ganzen kann man sagen, dass Staatsziele bzw. Staatszielbestimmungen abstrakter, Staatsaufgaben bzw. Verfassungsaufträge konkreter sind; doch ist die Abgrenzung fließend und die Terminologie in der Literatur uneinheitlich. Eine präzise Definition ist für die Zwecke dieses Ausschusses aber auch nicht notwendig.

2. Eine verfassungsrechtliche Positivierung von Staatszielen und Staatsaufgaben (im Sinne von Staatszielbestimmungen und Verfassungsaufträgen) kann einen doppelten Sinn haben:

- a. Sie kann eine Handlungs- oder Gewährleistungspflicht des Staates zum Ausdruck bringen.
- b. Sie kann aber auch als Begrenzung des Staates verstanden werden – etwa in dem Sinn, dass staatliche Aktivitäten durch die verfassungsrechtlich festgelegten Aufgaben beschränkt werden.

Beide Ziele heben sich wechselseitig auf.

Ausschuss 1

2.Sitzung am 8.10.2003

3. "Staatsaufgaben" ist – pointiert formuliert – ein anderes Wort für Politik. Die Auffassung darüber, welche Aufgaben der Staat besorgen und welche Ziele er anstreben soll, ist daher ständig im Fluss und Gegenstand politischer Auseinandersetzung zwischen den Parteien. Es ist der Sinn einer rechtsstaatlichen-demokratischen Verfassung, diesem politischen Prozess einen festen Rahmen zu geben, nicht aber, diesen Prozess verfassungsrechtlich zu fixieren und zu versteinern.

Gleiches gilt für den engeren Begriff der "Kernaufgaben".

Es gibt freilich Themen, die im politischen Alltag gewissermaßen außer Streit zu stellen durchaus sinnvoll sein kann. Das gilt vor allem für Ziele und Werte, die in einem auf der Mehrheitsregel beruhenden demokratischen Willensbildungsprozess nicht über ausreichende Artikulations- und Durchsetzungskraft verfügen. Ein illustratives Beispiel ist der Umweltschutz, dessen langfristige Komponente Gefahr läuft, in dem durch kurzfristige Legislaturperioden geprägten politischen Prozess unzulänglich berücksichtigt zu werden. Dazu eignen sich Staatszielbestimmungen.

Das – wohl nicht nachahmenswerte – amerikanische Beispiel zeigt ferner, dass auch elementare Leistungen der Daseinsvorsorge und der sozialen Sicherheit unter den aktuellen Sparzwängen des Staates und einer sozioökonomischen Entwicklung, die gesellschaftliche Ungleichheiten verstärkt, in der politischen Auseinandersetzung um parlamentarische Mehrheiten in Gefahr sind, "unter die Räder" zu kommen. Das "europäische Modell" des sozialen Rechtsstaates als Staatszielbestimmung verfassungsrechtlich zu verankern, macht daher einen guten Sinn. Auf der Ebene der EU ist dies durch das Kapitel "Solidarität" der EU-Grundrechtecharta (2. Teil des Entwurfs einer Verfassung der Union) bereits erfolgt.

4. Die geltende österreichische Bundesverfassung enthält punktuell und unsystematisch eine Reihe von Staatszielbestimmungen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien genannt:

- das Verbot nazistischer Tätigkeit (VerbotsG)
- die dauernde Neutralität (NeutralitätsBVG)
- umfassende Landesverteidigung (Art 9a B-VG)

Ausschuss 1

2.Sitzung am 8.10.2003

- Umweltschutz (UmweltschutzBVG)
- Gleichbehandlung von Behinderten und Gleichstellung von Mann und Frau (Art 7 Abs 1 B-VG)
- Schutz der Volksgruppen (Art 8 Abs 2 B-VG)
- Rundfunk als öffentliche Aufgabe (RundfunkBVG)
- Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (Art 13 Abs 2 B-VG).

Über eine Streichung dieser Bestimmungen dürfte kaum ein Konsens herstellbar sein. Es wird daher eine Aufgabe des Ausschusses sein, über den Einbau dieser Bestimmungen in den Text einer geschlossenen Verfassungsurkunde – wie sie das Ziel des Konvents ist – zu beraten. Mögliche legislative Alternativen sind:

- a. Die Zusammenfassung in einem Katalog, etwa als Unterabschnitt des Ersten Hauptstücks des B-VG. Dabei stellt sich die Frage nach einer Ergänzung im Sinn einer Abrundung dieses Katalogs.
- b. Die Zuordnung zu anderen Teilen der (künftigen) Bundesverfassung. Dabei bietet sich in einer Reihe von Fällen der Einbau in einen allfälligen Grundrechtekatalog an.

5. Die Frage weiterer Staatszielbestimmungen oder Verfassungsaufträge wird sich jedenfalls auch im Rahmen des Grundrechtsausschusses stellen, vor allem unter dem Aspekt sozialer Grundrechte (siehe v.a. den bereits erwähnten Abschnitt "Solidarität" der EU-Grundrechtecharta, der einen Mindeststandard für die Mitgliedstaaten vorgibt).

6. Der normative Gehalt von Staatszielbestimmungen ist allerdings gering, wie sich am Beispiel des UmweltschutzBVG oder des Art 13 B-VG (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht) leicht zeigen ließe. Das liegt zum einen daran, dass die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zwangsläufig groß bleiben muss, zum anderen aber auch daran, dass solche Verfassungsregelungen kaum gerichtlich durchsetzbar sind. Ein (Verfassungs-)Gericht ist auf die Feststellung einer mangelnden Umsetzung von Staatszielbestimmungen und Verfassungsaufträgen beschränkt, kann aber diese Unterlassung nicht durch seine Entscheidung substituieren. Allerdings hat der VfGH Techniken der Gesetzaufhebung entwickelt, mit denen auch auf ein Unterlassen des Gesetzgebers reagiert

Ausschuss 1

2.Sitzung am 8.10.2003

werden kann (VfGH Slg 8017/1977, 13.477/1993, 14.075/1995; 16.316/2001 u.a.). Eine gänzliche Untätigkeit des Gesetzgebers kann aber vom VfGH nicht aufgegriffen werden (VfGH Slg 14.453/1996 zur fehlenden gesetzlichen Grundlage für das – nach Art 10 EMRK zu ermöglichende – private terrestrische Fernsehen).

Eine explizite Ermächtigung des VfGH zu einem Feststellungserkenntnis nach dem Beispiel der portugiesischen Verfassung (Art 238) dürfte gegenüber dieser Judikatur kaum Verbesserungen bringen.

7. Präambeln entsprechen nicht dem herkömmlichen Stil österreichischer Verfassungsgesetzgebung. Das ist kein hinreichendes Argument gegen eine Präambel in einer neuen Verfassung. Aber der normative Gehalt von Präambeln steht in keinem Verhältnis zu dem dadurch im Regelfall provozierten ideologischen Streit. Die Schaffung einer neuen Verfassung steht vor vielen Hürden. Es sollte nicht künstlich eine weitere Hürde durch die Forderung nach einer Präambel konstruiert werden.

Theo Öhlinger e.h.