



3. Kongress der Weltkonferenz der Verfassungsgerichtsbarkeit „Verfassungsgerichtsbarkeit und soziale Integration“ Seoul, Republik Korea, 28. September – 1. Oktober 2014

Fragebogen

Brigitte Bierlein, Vizepräsidentin des österreichischen Verfassungsgerichtshofes

A. Beschreibung des Gerichts

Einleitung

- I. Rechtsgrundlagen
- II. Zusammensetzung, Verfahren und Organisation
- III. Kompetenzen / Zuständigkeit
- IV. Arten und Rechtswirkungen der Entscheidungen

Schlussbemerkungen

Eine Beschreibung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes ist in der CODICES-Datenbank vorhanden.

B. Soziale Integration

1. Herausforderungen der sozialen Integration in einer globalisierten Welt

- 1.1. Welchen Herausforderungen sah sich Ihr Gericht in der Vergangenheit ausgesetzt, z.B. in den Bereichen Asylrecht, Steuerrecht oder Sozialversicherungsrecht?

Asylrechtssachen:

Eine strukturelle Änderung des Rechtsschutzes in Asylsachen im Jahr 2008, mit der die Bekämpfbarkeit von Entscheidungen des damals neu geschaffenen Asylgerichtshofes nur beim Verfassungsgerichtshof und nicht mehr auch beim Verwaltungsgerichtshof ermöglicht wurde, stellte den Verfassungsgerichtshof vor gewaltige Herausforderungen. Diese Änderung führte zu einer Steigerung des jährlichen Anfalls in Asylrechtssachen beim Verfassungsgerichtshof von davor etwa 250 Fällen auf 2500 bis 3000 Fälle sowie zu einer Erhöhung des jährlichen Gesamtanfalls von etwa 2000 bis 2500 Fällen auf über 5000 Fälle. Der Verfassungsgerichtshof konnte diese Situation nur durch umfangreiche organisatorische Vorkehrungen rückstandsfrei bewältigen. Auch die durchschnittliche Erledigungsdauer von etwa 8 Monaten blieb unverändert.

Mit 1. Jänner 2014 wurde eines der wichtigsten Reformvorhaben in der nahezu hundertjährigen Geschichte der österreichischen Bundesverfassung realisiert: Die Schaffung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Asyl- (und fremdenrechtliche) verwaltungsbehördliche Entscheidungen können seither beim neu geschaffenen Bundesverwaltungsgericht, in dem der Asylgerichtshof aufgegangen ist, bekämpft werden; die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes unterliegen der nachprüfenden Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichtshof. Derzeit ist allerdings noch nicht absehbar, wie sich die Schaffung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den Arbeitsanfall in Asylsachen im Verfassungsgerichtshof auswirken wird.

Für die Bereiche Steuerrecht und Sozialversicherungsrecht werden aus der umfangreichen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes im Folgenden zwei besonders markante Entscheidungen kurz dargestellt.

Steuerrecht: „Familienbesteuerung“

Mit seinem viel beachteten und auch heftig kritisierten Erkenntnis vom 12.12.1991, VfSlg. 12.940, hob der Verfassungsgerichtshof eine Bestimmung des Einkommensteuergesetzes auf, die den Ausschluss der Unterhaltsleistungen an Kinder vom Abzug als außergewöhnliche Belastung betraf. Der Gerichtshof sah den Gleichheitsgrundsatz in dreifacher Beziehung verletzt: Im Vergleich der Unterhaltspflicht für Kinder mit jener für geschiedene Ehegatten, im Vergleich dieser Belastung durch Kinder mit anderen außergewöhnlichen Belastungen und im Vergleich der Leistungsfähigkeit unterhaltspflichtiger Eltern mit der Leistungsfähigkeit kinderloser Steuerpflichtiger. Zum Vergleich der Belastung durch Kinder mit anderen außergewöhnlichen Belastungen – insbesondere mit jener durch unterhaltsbedürftige Geschiedene – müsse es deshalb kommen, weil im System des Einkommensteuerrechts die nicht tariflich erfassten Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nur im Wege eines Abzugs vom Einkommen wegen außergewöhnlicher Belastung berücksichtigt werden. Der Verfassungsgerichtshof sei stets davon ausgegangen, dass die Bedachtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Einkommensteuerpflichtigen insofern geboten ist, als es einer sachlichen Rechtfertigung bedarf, wenn in einem Teilbereich von der Maßgeblichkeit der

Leistungsfähigkeit abgegangen würde. Die Notwendigkeit, aus dem erzielten Einkommen nicht nur den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, sondern auch den Kindern Unterhalt zu leisten, verringere die Leistungsfähigkeit der Eltern und sei nicht bloß Sache privater Lebensgestaltung oder persönlichen Risikos. Unterhaltsleistungen würden jedoch steuerlich nicht – wie in den Vergleichsfällen – in einer der geminderten Leistungsfähigkeit entsprechenden Weise berücksichtigt und damit als Sache privater Lebensgestaltung oder persönlichen Risikos behandelt und insofern den Eltern allein zu tragen überlassen.

Die Diskriminierung von unterhaltspflichtigen Eltern gegenüber nicht unterhaltspflichtigen Personen werde nicht schon dadurch vermieden, dass das Existenzminimum für den Steuerpflichtigen und seine Kinder gesichert bleibt. Die unzureichende Berücksichtigung der tatsächlichen Unterhaltslasten führe dazu, dass Eltern mit höheren Unterhaltslasten unter Umständen im praktischen Ergebnis bis auf das Existenzminimum besteuert würden. Familienbeihilfen und Kinderzuschläge stellten in ihrer Wirkung die für die Kinder benötigten Einkommensteile zwar im unteren Einkommensbereich zur Gänze steuerfrei, in höheren Einkommensbereichen würde aber wesentlich weniger einkommensteuerfrei gestellt als für die Kinder aufgewendet werden muss, was zu einer empfindlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sorgspflichtiger Eltern gegenüber nicht sorgpflichtigen Personen (gleicher Einkommensstufe) führen könne. Dass die zur Erzielung der Gleichbehandlung erforderliche Entlastung bei Eltern mit höherem Einkommen höher ist als bei solchen mit geringerem Einkommen sei nur die Folge des Umstandes, dass die bei voller Besteuerung des für Unterhaltszwecke benötigten Einkommens eintretende steuerliche Belastung solcher Eltern infolge der Progression vergleichsweise höher ist als bei anderen.

Sozialversicherungsrecht: „Unterschiedliches Pensionsalter von Frauen und Männern“

Mit seiner Entscheidung vom 6.12.1990, VfSlg. 12.568, hob der Verfassungsgerichtshof die Regelungen des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) über das unterschiedliche Pensionsalter von Mann und Frau wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz auf. Der unterschiedliche Eintritt in das Pensionsalter könne im Erwerbsleben zu einer Zurücksetzung der Frau führen und damit einen weiteren Anlass zu ihrer Diskriminierung geben. Viele Frauen seien auf Grund ihrer traditionellen gesellschaftlichen Rolle besonderen Belastungen durch die Haushaltsführung und Obsorge für Kinder ausgesetzt. Bei der gebotenen Durchschnittsbetrachtung sei aber die Festlegung eines unterschiedlichen Pensionsalters für Frauen und Männer kein geeignetes Mittel, um den Unterschieden in der gesellschaftlichen Rolle von Frauen und Männern angemessen Rechnung zu tragen. Das niedrigere Pensionsanfallsalter komme eher jener Gruppe von Frauen zugute, deren Berufslaufbahn nicht durch Haushaltsführung und Obsorge für Kinder unterbrochen war, die also mehr Versicherungszeiten erwerben konnten als jene Frauen, deren Belastung abgegolten werden solle. Die bestehenden Unterschiede im gesetzlich festgelegten Pensionsalter ließen sich auch nicht durch biologische Gründe rechtfertigen.

Es fällt – so der Verfassungsgerichtshof – in den rechtspolitischen Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers, unterschiedliche Belastungen von Personen oder Personengruppen im Arbeitsleben bei Gestaltung des Leistungsrechts der Pensionsversicherung entsprechend zu berücksichtigen. Die angefochtenen Regelungen, die allgemein bloß nach dem Geschlecht unterscheiden und Frauen als eine einheitliche Gruppe Männern gegenüberstellen, berücksichtigten in Wahrheit nicht jene Besonderheiten, die zu ihrer Rechtfertigung dienen sollten. Sie kämen vorwiegend jenen Frauen zugute, deren Rollenbild sich von jenem der Männer nicht unterscheidet, während jene Frauen, die durch Haushaltsführung und Obsorge für Angehörige besonders belastet sind, von solchen Regelungen in wesentlich geringerem Maße Gebrauch machen könnten. Der Gesetzgeber könne allerdings, ohne gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen, von einer Durchschnittsbetrachtung ausgehend Nachteile, die Gruppen von Personen im Arbeitsleben etwa durch erhöhte physische oder psychische Belastung typischerweise erleiden, durch eine entsprechende Gestaltung des Leistungsrechts und dabei etwa durch Festlegung eines niedrigeren Pensionsanfallsalters abgelten.

Eine sofortige schematische Gleichsetzung des gesetzlichen Pensionsalters für Männer und Frauen wäre dem Gesetzgeber allerdings verwehrt, weil er damit den Schutz des Vertrauens in eine im Wesentlichen über Jahrzehnte geltende gesetzliche Differenzierung verletzen würde. Dem Vertrauensschutz komme aber gerade im Pensionsrecht besondere Bedeutung zu.

Die Wirksamkeit dieser Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes ist durch ein besonderes Bundesverfassungsgesetz stufenweise realisiert worden (BGBl. 832/1992).

1.2. Wie traten Fragen der sozialen Integration oder des sozialen Konflikts als Rechtsfragen auf?

Fragen der sozialen Integration oder des sozialen Konflikts bzw. Fragen von Diskriminierungen werden an den Verfassungsgerichtshof im Rahmen seiner verfassungsgesetzlich vorgesehenen Zuständigkeiten herangetragen. Folgende Verfahrensarten kommen dafür in erster Linie in Betracht:

Beschwerde gegen Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte erster Instanz:

Gemäß Art. 144 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) können Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte erster Instanz beim Verfassungsgerichtshof mit der Behauptung bekämpft werden, dass das Erkenntnis den Beschwerdeführer in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletze oder, dass die Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm (insbesondere einer gesetzlichen Bestimmung) den Beschwerdeführer in seinen Rechten verletze. Folgt der Verfassungsgerichtshof der Auffassung des Beschwerdeführers, dass das angewendete Gesetz

verfassungswidrig sein könnte, so leitet er von Amts wegen (Art. 140.1.1.b. B-VG) ein Gesetzesprüfungsverfahren ein.

Gesetzesprüfungsverfahren:

Über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen entscheidet der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 140 B-VG

- auf Antrag des Obersten Gerichtshofes, eines in zweiter Instanz zuständigen ordentlichen Gerichts (ab 1.1.2015 jedes ordentlichen Gerichts), eines Verwaltungsgerichts oder des Verwaltungsgerichtshofes, wenn diese Gerichte die in Rede stehende gesetzliche Bestimmung in einem bei ihnen anhängigen Verfahren anzuwenden hätten (konkrete Normenkontrolle),
- von Amts wegen, wenn er das Gesetz in einer bei ihm anhängigen Rechtssache anzuwenden hätte (siehe oben) sowie
- auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Verfassungswidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, wenn das Gesetz ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist (subsidiäre Anfechtungsmöglichkeit).
- Der Verfassungsgerichtshof entscheidet weiters über die Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates oder einer Landesregierung, über die Verfassungswidrigkeit von Landesgesetzen auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Landtages oder der Bundesregierung (abstrakte Normenkontrolle).

Verordnungsprüfungsverfahren:

Beim Verfassungsgerichtshof können auch Verordnungen (generelle Rechtsnormen, die von Verwaltungsbehörden erlassen werden) wegen Gesetzwidrigkeit angefochten werden. Das Verfahren folgt im Wesentlichen jenem von Gesetzesanfechtungen. Ein Anfechtungsrecht einer qualifizierten parlamentarischen Mehrheit ist in diesem Verfahren nicht vorgesehen.

Wahlanfechtungen:

Gemäß Art. 141 B-VG obliegt dem Verfassungsgerichtshof die Entscheidung über Wahlanfechtungen (Wahl des Bundespräsidenten, Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern, zum Europäischen Parlament, zu den satzungsgebenden Organen der gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen, Wahlen in die Landesregierungen und in die mit der Vollziehung betrauten Organe einer Gemeinde). Die Anfechtung muss eine Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens behaupten. Der Verfassungsgerichtshof hat einer Wahlanfechtung stattzugeben, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit erwiesen wurde und auf das Wahlergebnis von Einfluss sein konnte.

- 1.3. Gibt es einen Trend hin zu einer Zunahme von Rechtsfragen, die sich auf soziale Integration beziehen? Wenn ja, was waren die vorherrschenden Fragen, die Ihrem Gericht in der Vergangenheit vorgelegt wurden und welche sind es heute?

Das Konzeptpapier geht von einem sehr weiten Begriff der sozialen Integration aus, unter dem offenbar alles verstanden wird, was geeignet ist, soziale Konflikte zu vermeiden oder auszugleichen. Unter einen derart weit verstandenen Begriff von sozialer Integration fällt auch jede Form der Diskriminierung und damit ein beträchtlicher Teil der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, insbesondere zum Gleichheitsgrundsatz. Aus dem Gleichheitsgrundsatz leitet der Verfassungsgerichtshof ein allgemeines und umfassendes Sachlichkeitsgebot ab, dem jegliches Staatshandeln entsprechen muss.

Die Prüfung gesetzlicher Regelungen anhand des Gleichheitsgrundsatzes im Hinblick auf Diskriminierungen umschließt in erheblichem Umfang Wertungen und damit verbundene Interessenabwägungen. Dies gilt vor allem für die Frage, ob bestimmte Unterschiede im Tatsächlichen so wesentlich sind, dass sie eine Ungleichbehandlung rechtfertigen, oder ob sich die geregelten Sachverhalte derart ähneln, dass der Gleichheitssatz eine Gleichbehandlung gebietet (siehe dazu die unter 1.1. dargestellten Entscheidungen).

Im gewaltenteilenden System der Verfassungsrechtsordnung ist es grundsätzlich der einfache Gesetzgeber, der in Wahrnehmung seiner rechtspolitischen Verantwortung und legitimiert durch demokratische Wahlen darüber entscheidet, welche politischen Ziele durch die Gesetzgebung angestrebt werden und welche Mittel im Einzelnen zur Erreichung dieser Ziele eingesetzt werden. Diese Kompetenz wird durch den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz zwar begrenzt, aber nicht aufgehoben. Der Verfassungsgerichtshof anerkennt in ständiger Rechtsprechung diesen „rechtspolitischen Gestaltungsspielraum“ des Gesetzgebers. Innerhalb dieses Rahmens steht es dem Gesetzgeber jedenfalls frei, seine politischen Ziele auf die ihm geeignet erscheinende Weise zu verfolgen.

Im Besonderen fallen die folgenden Rechtsgebiete in den Bereich des Themas „soziale Integration“: Arbeitsrecht, Familienrecht, Fremdenrecht, Sozialrecht, Sozialversicherungsrecht, Staatsbürgerschaftsrecht, Steuerrecht und Strafrecht. In der Vergangenheit bezog sich die äußerst umfangreiche Judikatur des Verfassungsgerichtshofes auf all diese Bereiche.

Zur Frage der Diskriminierung wegen unterschiedlichen Lebensalters hat der Verfassungsgerichtshof etwa in einem Verordnungsprüfungsverfahren (VfSlg. 19.277 vom 15.12.2010) entschieden, dass die für die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel getroffene Regelung, nach der für Senioren bei Männern ab dem 65., bei Frauen indes schon ab dem 60. Lebensjahr eine Fahrpreismäßigung zuerkannt wurde, gesetzwidrig ist. Solche unterschiedlichen Altersgrenzen widersprechen mangels einer sachlichen Rechtfertigung dem Gleichbehandlungsgrundsatz.

In den letzten Jahren hatte sich der Verfassungsgerichtshof vermehrt mit familienrechtlichen Fragen im weitesten Sinn befasst.

Im dem mit Erkenntnis vom 14.12.2011, VfSlg. 19.596, entschiedenen Verfahren wurde die behördliche Feststellung bekämpft, dass zwei Kinder die österreichische Staatsbürgerschaft nicht durch Abstammung von ihrer genetisch verwandten Mutter erlangt hätten, da diese nicht Mutter der Kinder im Rechtssinn sei, weil die Kinder in den USA von einer Leihmutter geboren wurden. Das amerikanische Recht (wonach die Wunschmutter – und nicht die Leihmutter – auch Mutter im rechtlichen Sinn ist) sei nicht anwendbar, weil dieses nach dem Domizilprinzip auf österreichisches Recht verweise. Die vorliegenden US-amerikanischen Gerichtsentscheidungen über die Mutterschaft der mit den Kindern genetisch verwandten Mutter widersprächen angesichts des Verbots der Leihmutterschaft in Österreich dem hiesigen „ordre public“ und seien daher nicht anzuerkennen. Der Verfassungsgerichtshof hob die verwaltungsbehördliche Entscheidung als willkürlich und damit gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßend auf. Im Hinblick auf den zwingenden Charakter der US-amerikanischen Vorschriften, welche die Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer Leihmutterschaft regeln, komme eine Rückverweisung auf österreichisches Recht nicht in Betracht. Das österreichische Verbot einer Leihmutterschaft zähle überdies nicht zum „ordre public“; dieser schütze vielmehr das Kindeswohl, das die belangte Behörde gänzlich außer Acht gelassen habe. Die nach US-amerikanischem Recht feststehende rechtliche Mutterschaft der genetisch verwandten Mutter sei daher auch im österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht anzuerkennen.

Im letzten Jahrzehnt hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Judikatur – der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte folgend – besonderes Augenmerk auf den Schutz gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften vor Diskriminierungen im Verhältnis zu traditionellen heterosexuellen Lebensgemeinschaften und Ehen gelegt.

So hob der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 10.10.2005, VfSlg. 17.659-17.680, eine Bestimmung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes auf, welche die Mitversicherung gleichgeschlechtlicher haushaltsführender Partner in der Krankenversicherung ausschloss. Im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte konnte der Verfassungsgerichtshof keine sachliche Rechtfertigung für eine Differenzierung nach dem Geschlecht bzw. der sexuellen Orientierung erkennen.

Dem Erkenntnis vom 3.3.2012, VfSlg. 19.623, lag folgender Sachverhalt zugrunde: Anlässlich der Begründung einer eingetragenen Partnerschaft änderte ein Partner seinen Nachnamen auf den Nachnamen seines Partners und machte von seinem Recht Gebrauch, seinen bisherigen Nachnamen nachzustellen. Die Behörde interpretierte die Rechtslage so, dass der Doppelname – im Unterschied zur Regelung betreffend die Namensänderung nach Eheschließung – nicht durch einen Bindestrich verbunden werden dürfe. Der Verfassungsgerichtshof sah keine sachliche Rechtfertigung für diese divergierende – eingetragene Partner gegenüber Ehepartnern benachteiligende – Interpretation.

Mit Erkenntnis vom 19.6.2013, G 18/2013 u.a., hob der Verfassungsgerichtshof eine Bestimmung des Personenstandsgesetzes als unsachlich und dem Diskriminierungsverbot der Europäischen Menschenrechtskonvention widersprechend auf; danach war die Begründung einer eingetragenen Partnerschaft (gleichgeschlechtlicher Partner) ausschließlich in den Amtsräumen einer Bezirksverwaltungsbehörde zulässig, während eine Ehe (nicht nur am Standesamt, sondern) auch an jedem anderen - der Bedeutung der Institution entsprechenden - Ort begründet werden kann.

Eine Bestimmung des Fortpflanzungsmedizingesetzes, die in gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaft lebende Frauen von einer medizinisch unterstützten Fortpflanzung mittels Samenspende ausschloss, wurde mit Erkenntnis vom 10.12.2013, G 16/2013, aufgehoben. Der Verfassungsgerichtshof erblickte darin einen unverhältnismäßigen Eingriff in die durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützten Rechte hinsichtlich des Kinderwunsches lesbischer Frauen in Lebensgemeinschaft sowie eine Diskriminierung durch die im Fortpflanzungsmedizingesetz normierte Beschränkung der artifiziellen Insemination auf verschiedengeschlechtliche Lebensgemeinschaften und Ehen.

2. Internationale Standards der sozialen Integration

- 2.1. Welche internationalen Einflüsse auf die Verfassung gibt es in Bezug auf Fragen der sozialen Integration/soziale Themen?
- 2.2. Wendet Ihr Gericht spezifische Bestimmungen mit Bezug auf soziale Integration an, die einen internationalen Ursprung oder Hintergrund haben?
- 2.3. Wendet Ihr Gericht unmittelbar internationale Instrumente im Bereich der sozialen Integration an?
- 2.4. Berücksichtigt Ihr Gericht implizit internationale Instrumente oder bezieht es sich ausdrücklich auf diese in der Anwendung des Verfassungsrechts?

Den Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofes bilden zum einen die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte, zum anderen das gesamte Verfassungsrecht im objektiven Sinn. "Verfassungsgesetzlich gewährleistet" ist jedes subjektive Recht, das auf einer Vorschrift des objektiven Rechts im Verfassungsrang beruht.

Die österreichische Bundesverfassung verfügt über keinen geschlossenen Grundrechtekatalog. Welche Rechte "verfassungsgesetzlich gewährleistet" sind, ergibt sich aus verschiedenen Rechtsquellen.

Zu diesen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten zählen auch die durch die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle (mit Ausnahme des 12.) verbürgten Rechte und Freiheiten, und zwar deshalb, weil die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle im Rang von Bundesverfassungsrecht stehen.

Die Regelungen des Rechts der Europäischen Union sind nicht Teil des österreichischen Verfassungsrechts; sie haben aber Vorrang auch gegenüber dem Verfassungsrecht.

Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 14.3.2012, VfSlg. 19.632/2012, ausgesprochen, dass auch die von der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) eingeräumten Rechte und Freiheiten als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte in Beschwerdeverfahren (Art. 144 B-VG) geltend gemacht werden können und auch einen Prüfungsmaßstab für die Normenkontrollverfahren bilden.

Diese Auffassung ist zunächst von der Überlegung geleitet, dass die Charta innerhalb des Unionsrechts einen vom sonstigen primären und sekundären Unionsrecht deutlich abgegrenzten und damit hervorgehobenen Bereich bildet. Insofern unterscheiden sich die aus der Charta erfließenden Rechte und Freiheiten von jenen Rechtspositionen, die der Gerichtshof der Europäischen Union aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen oder aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten abgeleitet hat. Der entscheidende zweite Schritt in der Argumentation des Verfassungsgerichtshofes setzt beim unionsrechtlichen Äquivalenzprinzip an: Danach dürfen Verfahren, die im mitgliedstaatlichen Recht zur Durchsetzung unionsrechtlich eingeräumter Rechte vorgesehen sind, nicht ungünstiger gestaltet sein als Verfahren, in denen gleichartige Ansprüche geltend zu machen sind, die sich aus dem staatlichen Recht ergeben. Nun sind zahlreiche in der Charta enthaltene Rechte sowohl nach ihrem Wortlaut als auch nach ihrer Intention den Rechten der Europäischen Menschenrechtskonvention nachgebildet, die – wie erwähnt – in Österreich im Rang der Bundesverfassung steht. Zudem erfüllen die Rechte der Charta für den Geltungsbereich des Unionsrechts dieselbe Funktion, wie sie den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten der Bundesverfassung für den autonomen österreichischen Rechtsbereich zukommt.

Grundsätzlich ist zu bemerken, dass die Rolle der Verfassungsgerichte in Europa heute nicht mehr auf die isolierte Auslegung des jeweiligen nationalen Verfassungsrechts beschränkt ist. Europarechtliche Einflüsse auf das Verfassungsrecht, aber auch die Wechselwirkungen zwischen europäischem Recht und nationalem Recht haben in den letzten Jahren aus unterschiedlichen Gründen zugenommen. Das gilt vor allem für den Grundrechtsbereich (aber auch

für andere Verfassungsinhalte, die von völkerrechtlichen Verträgen auf regionaler Ebene, insbesondere im Rahmen des Europarates, bestimmt oder beeinflusst werden). Als Beispiele für den Europarat sind insbesondere anzuführen:

- die Europäische Menschenrechtskonvention,
- die Europäische Sozialcharta,
- das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie
- das Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin.

Abgesehen von der Europäischen Menschenrechtskonvention, die – wie erwähnt – in Österreich im Verfassungsrang steht, unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht ist und einen Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof bildet, haben die übrigen genannten internationalen Instrumente (bloß) den Rang einfacher Gesetze.

Für die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union tritt das Unionsrecht als eine Rechtsschicht mit größter Dynamik und Anwendungsvorrang.

2.5. Ist Ihr Gericht jemals auf Konflikte zwischen den nationalen und internationalen Standards gestoßen? Wenn ja, wie wurden diese Konflikte gelöst?

Die Komplexität des Zusammenspiels von nationalem Verfassungsrecht, dem Recht der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention zeigt der letzte Vorlagebeschluss des Verfassungsgerichtshofes an den Gerichtshof der Europäischen Union (VfSlg. 19.702 vom 28.11.2012) zur Vorratsdatenspeicherung:

Die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung der Europäischen Union verpflichtet Anbieter bzw. Betreiber öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste, Verkehrs- und Standortdaten sämtlicher Benutzer für Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung schwerer Straftaten für einen bestimmten Zeitraum zu speichern. Die innerstaatliche Umsetzung der Richtlinie durch Änderung unter anderem des Telekommunikationsgesetzes trat im April 2012 in Kraft. Beim Verfassungsgerichtshof sind mehrere Gesetzesprüfungsanträge anhängig, in denen die Verfassungswidrigkeit der Regelungen dieses Gesetzes sowie der Verstoß der Vorratsdatenspeicherungs-Richtlinie gegen Art. 8 Charta der Grundrechte der Europäischen Union behauptet wird. Aus Anlass dieser Verfahren sind beim Verfassungsgerichtshof Zweifel an der Gültigkeit der Richtlinie, aber auch an der Auslegung des Art. 8 der Charta entstanden, weshalb ein Ersuchen um Vorabentscheidung an den Gerichtshof der Europäischen Union gerichtet wurde.

Zudem enthält die österreichische Verfassung neben Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention ein weiteres Grundrecht auf Datenschutz (§ 1 Datenschutzgesetz 2000), dessen Grenzen enger als in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind; unter anderem besteht hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ein strengerer Maßstab. Sollte die Mindestspeicherfrist der Richtlinie unverhältnismäßig sein, würde das Unionsrecht die Umsetzung einer Richtlinie fordern, die als Bestandteil des Sekundärrechts der Europäischen Union Vorrang auch gegenüber Verfassungsrecht hätte, sofern der österreichische Gesetzgeber die Richtlinie nur grundrechtswidrig umsetzen könnte. Wegen des Vorranges der Richtlinie wäre dem Verfassungsgerichtshof eine Prüfung am Maßstab des innerstaatlichen Grundrechts auf Datenschutz verwehrt. Die dem Gerichtshof der Europäischen Union vorlegten Fragen betreffen zwei Themenkreise: Einerseits die Gültigkeit der Vorratsspeicherungs-Richtlinie an sich, andererseits die Auslegung des Art. 8 der Charta.

Die Frage zur Gültigkeit der Richtlinie bezieht sich auf die Vereinbarkeit der Richtlinie mit Art. 7, 8 und 11 der Charta, also der Achtung des Privat- und Familienlebens, den Schutz personenbezogener Daten sowie der Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit. Hinsichtlich der Fragen zur Auslegung ist festzuhalten, dass die Grundrechte der Charta dann, wenn sie den durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie diese haben (siehe oben Punkt 2.4.). Neben Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert in Österreich – wie erwähnt – das (gleichfalls) im Verfassungsrang stehende Grundrecht auf Datenschutz den Schutz personenbezogener Daten. Im Detail betrafen die an den Gerichtshof der Europäischen Union gerichteten Fragen des Verfassungsgerichtshofes die Vereinbarkeit und das Zusammenspiel der Bestimmungen des innerstaatlichen Verfassungsrechts, der Grundrechte der Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

In inhaltlicher Hinsicht erschienen dem Verfassungsgerichtshof die Maßnahmen der Richtlinie (Dauer der Speicherfrist; Vielzahl von Speicherverpflichteten; anlasslose, massenhafte Datensammlung in Bezug auf einen uneingeschränkten Personenkreis; Missbrauchsgefahr) zur Zielerreichung fraglich, weshalb er auch Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs hegte.

Mit Urteil vom 8.4.2014, C-293/12 und C 594/12, erklärte der Europäische Gerichtshof die Datenschutzrichtlinie für ungültig, weil die darin geregelten Eingriffe mit den in der Charta garantierten Rechten unvereinbar und daher unverhältnismäßig seien.

3. Verfassungsinstrumente zur Stärkung sozialer Integration oder für den Umgang mit sozialer Integration

3.1. Welche Art von Verfassungsrecht wendet Ihr Gericht auf Fälle der sozialen Integration an (z.B. Grundrechte, Verfassungsprinzipien [„Sozialstaat“], „*objective law*“, Staatszielbestimmungen)?

Den Maßstab für die dem Verfassungsgerichtshof überantwortete Normenkontrolle sowie die Kontrolle der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte bilden zum einen die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte, zum anderen das gesamte Verfassungsrecht im objektiven Sinn (siehe dazu ausführlich Punkt 2. oben).

Art. 7 B-VG enthält Antidiskriminierungsbestimmungen in Form von Staatszielen, die die Gleichstellung von behinderten und nicht behinderten Personen sowie die Gleichstellung von Mann und Frau enthalten.

Die österreichische Bundesverfassung enthält keine Sozialstaatsklausel. Auch im Rahmen der Staatszielbestimmungen des österreichischen Verfassungsrechts hat der Grundsatz der Sozialstaatlichkeit keinen Niederschlag gefunden, obwohl Österreich nach dem Stand seiner einfachen Gesetzgebung selbstverständlich ein Sozialstaat ist. In Österreich gibt es – abgesehen von den in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eingeräumten sozialen Rechten, zu denen noch keine Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes existiert – keine im Verfassungsrang stehenden sozialen Grundrechte.

3.2. Im Falle dass es einen Zugang von Einzelpersonen zum Verfassungsgericht gibt, in welchem Maße können sich diese Personen auf die verschiedenen Arten des Verfassungsrechts berufen?

Eine Einzelperson hat auf verschiedene Weise Zugang zum Verfassungsgerichtshof:

Wie in Punkt 1.2. erwähnt, können Einzelpersonen gemäß Art. 144 B-VG Beschwerden gegen Erkenntnisse von Verwaltungsgerichten erheben, soweit der Beschwerdeführer durch das Erkenntnis in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes, einer gesetzwidrigen Verordnung oder eines rechtswidrigen Staatsvertrages verletzt zu sein behauptet.

Gemäß Art. 140 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Verfassungswidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, wenn das Gesetz ohne Fällung einer gerichtlichen Ent-

scheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist (siehe auch Punkt 1.2. oben). Ab 1.1.2015 kann auch eine Einzelperson, die als Partei einer von einem ordentlichen Gericht in erster Instanz entschiedenen Rechtssache wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, aus Anlass eines gegen diese Entscheidung erhobenen Rechtsmittels einen entsprechenden Antrag auf Normenprüfung beim Verfassungsgerichtshof stellen.

Eine Einzelperson kann somit die Verletzung von allen „verfassungsgesetzlichen Rechten“ in der oben beschriebenen Weise vor dem Verfassungsgerichtshof geltend machen.

3.3. Hat Ihr Gericht eine unmittelbare Zuständigkeit, sich mit in Konflikt stehenden sozialen Gruppen zu befassen (möglicherweise vermittelt durch Einzelpersonen als Kläger/Beschwerdeführer)?

Nein.

3.4. Wie legt Ihr Gericht soziale Konflikte bei, wenn diese Fälle vor Ihrem Gericht verhandelt werden (z.B. durch Aufhebung gesetzlicher Bestimmungen oder durch die Nichtanwendung dieser Bestimmungen, wenn sie mit dem Gleichheitsgrundsatz bzw. dem Diskriminierungsverbot in Widerspruch stehen)?

Der Verfassungsgerichtshof hebt gesetzliche Bestimmungen auf, die im Widerspruch zur Verfassung stehen. Dabei hat er den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu beachten.

3.5. Kann Ihr Gericht präventiv handeln, um einen sozialen Konflikt zu vermeiden, z.B. indem es eine verfassungskonforme Auslegung vorgibt, die von allen staatlichen Organen anzuwenden ist?

Der Verfassungsgerichtshof kann nur in einem von der Bundesverfassung vorgegebenen Verfahren und – von der Möglichkeit der amtswegigen Normenkontrolle abgesehen – nur auf Antrag tätig werden. Die Entscheidungen haben bindenden Charakter.

3.6. Hatte Ihr Gericht jemals Schwierigkeiten, diese Instrumente anzuwenden?

In aller Regel nein (siehe aber Punkt C.4. unten).

- 3.7. Gibt es Zugangsbeschränkungen zu Ihrem Gericht (z.B. Antragsbefugnis nur für staatliche Organe), die es daran hindern, soziale Konflikte beizulegen?

Die Initiative für ein verfassungsgerichtliches Verfahren ist in der österreichischen Bundesverfassung breit gefächert, abschließend geregelt und je nach Verfahrensart verschieden (siehe dazu Punkt 1.2. und Punkt 3.2. oben). Der Zugang ist nach den näheren verfassungsrechtlichen Regelungen nicht auf staatliche Organe beschränkt.

4. Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit bei der sozialen Integration.

- 4.1. Erlaubt Ihre Verfassung Ihrem Gericht, effektiv soziale Konflikte beizulegen oder zu vermeiden?

Insbesondere im Rahmen der Normenkontrolle kann der Verfassungsgerichtshof den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten zum Durchbruch zu verhelfen, wenn der Gesetzgeber sie verletzt hat.

- 4.2. Handelt Ihr Gericht *de facto* als „sozialer Vermittler“ oder/und wurde ihm eine solche Rolle zugewiesen oder es eine solche Rolle gedrängt?

Der Verfassungsgerichtshof handelt im Rahmen seiner ihm durch die Bundesverfassung zugewiesenen Zuständigkeiten.

- 4.3. Gab es Fälle, in denen soziale Akteure und politische Parteien, die keine Einigung erzielen konnten, eine strittige Frage an Ihr Gericht verwiesen, das dann eine „rechtliche“ Lösung finden musste, die normalerweise in der politischen Arena hätte gefunden werden müssen?

Der Überblick über die dem Verfassungsgerichtshof übertragenen Aufgaben macht seine politische Bedeutung deutlich. Der Verfassungsgerichtshof ist im Hinblick seine Aufgaben ein Grenzorgan zwischen Recht und Politik: Auf der einen Seite ist er ein echtes Gericht im verfassungsrechtlichen Sinn, eigenständig und unabhängig gegenüber Gesetzgebung und Regierung bzw. Verwaltung; Grundlage seiner Entscheidungen sind ausschließlich Rechtsvorschriften, vor allem die Verfassung, also die höchstrangige Norm der staatlichen Rechtsord-

nung. Auf der anderen Seite können die Entscheidungen des Verfassungssgerichtshofes aber beträchtliche politische Auswirkungen haben.

Das trifft vor allem für die Zuständigkeit zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Akten des demokratisch legitimierten Gesetzgebers zu. In dieser Hinsicht steht der Verfassungsgerichtshof in einem latenten Spannungsverhältnis zum parlamentarischen Gesetzgeber bzw. zu den dahinter stehenden politischen Parteien, die die jeweilige parlamentarische Mehrheit bilden. Bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen muss der Verfassungsgerichtshof zwar einerseits die politische Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers respektieren; es ist nicht seine Sache, die politische Zweckmäßigkeit oder die Sinnhaftigkeit einer Regelung zu beurteilen. Andererseits muss der Verfassungsgerichtshof aber die Einhaltung der Verfassung gewährleisten. Wenn daher eine gesetzliche Regelung der Verfassung widerspricht, muss sie der Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig aufheben; und zwar auch dann, wenn das politisch unzweckmäßig erscheinen mag.

In der Demokratie ist die Entscheidung politischer Fragen zunächst Sache des durch Volkswahl legitimierten Gesetzgebers, der mit einfacher Mehrheit auch zentrale Fragen der Gestaltung des Gemeinwesens zu entscheiden hat. Ihm überträgt die Verfassung die Verantwortung dafür, welche Aufgaben vom Staat aufgegriffen, nach welchen politischen Prinzipien sie gestaltet und wie Konflikte zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Interessen gelöst werden. Gibt es keinen breiten Konsens der politischen Kräfte, ist es möglich, dass darüber nur eine knappe Mehrheit entscheidet. Wird ein solches Gesetz beim Verfassungsgerichtshof angefochten, muss dieser zunächst die politische Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers respektieren. Es ist nicht seine Aufgabe, eine zweckmäßigere oder sinnvollere Lösung in Fragen durchzusetzen, die politische Wertungsfragen sind. Was in den rechtspolitischen Spielraum des Gesetzgebers fällt und was der Beschränkung durch verfassungsrechtliche Normen unterliegt, kann nicht allgemein gesagt werden; dies ist eine Frage der Entscheidung im Einzelfall.

Vor allem dort, wo der Verfassungsgerichtshof konkretisierungsbedürftige Verfassungsbestimmungen – wie etwa den Gleichheitsgrundsatz – anzuwenden hat, muss er selbst Wertungen vornehmen. Ob z.B. die Einführung einer Studiengebühr sachlich gerechtfertigt ist oder nicht (und dann dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen würde), kann umstritten sein. Trotzdem muss der Verfassungsgerichtshof diese Verfassungsfragen entscheiden, wenn sie an ihn herangetragen werden und darf den damit verbundenen Wertungen nicht ausweichen, selbst wenn es sich dabei in gewisser Weise auch um „politische Fragen“ handelt.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich bis in die frühen 1980er Jahre eines "judicial self restraint" befleißigt und dem parlamentarischen Gesetzgeber einen durchaus weit gehenden rechtspolitischen Gestaltungsspielraum zugestanden. Das hing mit der methodischen Dominanz der streng positivistischen Wiener Schule der Rechtstheorie zusammen, von der schon die Rede war. Sie

hat die Jurisprudenz in Österreich nahezu ein Jahrhundert hindurch dominiert. Diese so genannte ältere Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist immer wieder als zu zurückhaltend kritisiert worden. Im Zusammenhang mit zwei politisch sensiblen Normenkontrollverfahren in den 1970er Jahren betreffend Abtreibung (Erkenntnis vom 11.10.1974, VfSlg. 7400) und Universitätsorganisation (Erkenntnis vom 3.10.1977, VfSlg. 8136) wies der Gerichtshof die diesbezüglichen Anträge ab. Die konservative Oppositionspartei und ein großer Teil der Lehre warfen dem Verfassungsgerichtshof vor, seine verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten nicht entsprechend auszuüben und damit seiner Aufgabe, die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte zu schützen, nicht nachzukommen. Unter dem Einfluss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der im Hinblick auf den Umstand, dass die Europäische Menschenrechtskonvention in Österreich nicht bloß als Staatsvertrag, sondern auch als nationales Verfassungsrecht gilt, besondere Bedeutung zukommt, aber auch mit Blick auf die Rechtsprechungspraxis ausländischer Verfassungsgerichte, vor allem des deutschen Bundesverfassungsgerichts, hat der Verfassungsgerichtshof seit den 1980er Jahren diesen "judicial self restraint" reduziert. Er hat eine Rechtsprechung entwickelt, die zum einen an Auslegungsgrundsätzen orientiert ist, wie sie von den genannten Höchstgerichten vertreten werden, und zum anderen den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers doch deutlich eingeschränkt. Anfänglich hat dieser Judikaturwandel zu wissenschaftlicher Kritik geführt. Und zwar gleichsam von der anderen Seite her: Es wurde kritisiert, dass der Verfassungsgerichtshof zu sehr auf die politischen Entscheidungen des Gesetzgebers Einfluss nehme. Mittlerweile ist dieser neue Entscheidungsstil des Verfassungsgerichtshofes weitestgehend akzeptiert, wenn- gleich es weiterhin kritische Stimmen gibt.