

Univ.-Prof. DDr. Christoph Grabenwarter

Sehr geehrte Frau Bundesministerin, sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin, sehr geehrte Herren Bundesminister, sehr geehrte Damen und Herren Präsident:innen, sehr geehrte Gäste und Teilnehmende hier im Saal und an den Übertragungsgeräten! Nicht nur Bücher, auch Veranstaltungen haben ihre Schicksale. Ein altes geflügeltes Wort für Druckwerke kann man in Zeiten wie diesen, übertragen auf Veranstaltungen, mit einer ganz neuen Dimension betrachten. Vor über drei Jahren haben wir, Vorstand und Präsidium des Juristentages, mit dem Amtsvorgänger der amtierenden und heute anwesenden Justizministerin, die ich ganz herzlich begrüßen möchte, über eine Veranstaltung aus Anlass des 100-jährigen Jubiläums der österreichischen Bundesverfassung gesprochen.

Die Verfassungsagenden und mit ihnen der Verfassungsdienst ressortierten damals zum Justizminister. Verfassungskrisen in östlichen Nachbarstaaten beherrschten die europäischen Debatten, auf der anderen Seite des Atlantiks forderte ein ungewöhnlicher Präsident die Demokratie heraus. Gemeinsam mit der Wiener Juristischen Gesellschaft wollten wir kurz vor dem 10. November 2020, dem Tag des Inkrafttretens des Bundesverfassungsgesetzes, eine feierliche Veranstaltung zu Ehren des höchsten Regelwerks der österreichischen Verfassung der Republik Österreich abhalten. Meine Damen und Herren, wie Sie sehen und wissen, es kam ganz anders, wir erlebten einen turbulenten Sommer 2019, in dem nicht nur die Eleganz unserer Verfassung vom Staatsoberhaupt gelobt, sondern in dem auch die eine oder andere Regelung des Staatsorganisationsrechts auf die Probe gestellt wurde. Eine Expertenregierung führte unser Land mit ruhiger Hand bis zu Neuwahlen und der Bildung einer neuen Bundesregierung. Kaum war diese Regierung im Amt, brach über die Welt eine Pandemie herein, die unser aller tägliches Leben bis heute beherrscht. Das alles ist Ihnen, meine Damen und Herren sattemal bekannt und ich wiederhole es nicht, um den Referent:innen Zeit zu stehlen, sondern in dieser Schilderung liegt schon die Erklärung für das Design der heutigen Veranstaltung. Gemeinsam mit der Wiener Juristischen Gesellschaft, dessen Präsident Dr. *Harald Dossi*, dem ich an dieser Stelle für die hervorragende Zusammenarbeit mit manchen gewiss nicht einfachen Entscheidungen danken möchte und der uns heute durch die Veranstaltung führen wird, haben wir vor rund einem Jahr entschieden, dass es angesichts sich füllender Kliniken eigentlich nichts zu feiern gab und wir die Veranstaltung besser der Qualität unserer Verfassung, der Bewährung in Krisenzeiten, einer Art Selbstvergewisserung unterziehen sollten, mit der Frage: Wie leistungsfähig ist unsere Bundesverfassung in Krisenzeiten?

Für eine solche Veranstaltung gibt es im Grunde keinen besseren Zeitpunkt als jenen, zu dem die Herausforderungen an die Verfassung uns allen noch deutlich vor Augen stehen, sie immer noch zu spüren sind, aber dennoch bereits eine gewisse Zeit vergangen ist seit den ersten Schockwellen des März 2020 und der neuerlichen Ver-

schärfung im Herbst 2020, damit wir also auch einen Schritt zurücktreten können und Dinge in der richtigen und angemessenen Dimension auch juristisch einordnen können.

Zu dieser Selbstvergewisserung werden uns heute die Referentin und die beiden Referenten hinführen. Mit *Anna Gamper* und *Harald Eberhard* konnten wir zwei Vertreter der jüngeren Generation von Wissenschaftler:innen des öffentlichen Rechts gewinnen, die sich vor allem dadurch auszeichnen, dass sie durch das Gestrüpp der Einzelfragen und Spezialvorschriften hindurch den Blick für das Grundsätzliche bewahren. *Christian Ranacher* gehört zu jenem Kreis der Spitzenbeamt:innen auf Bundes- wie auf Landesebene, von denen erfreulicherweise heute sehr viele anwesend sind, die nicht nur auf Qualität und Sachverstand in der Vollziehung achten, sondern auch vielfach eine Schnittstelle zu den politischen Entscheidungsträgern bilden. Gerade dieser zweite Aspekt macht ihre Aufgabe in Zeiten von Krisen besonders herausfordernd und es muss in diesem Kreis nicht hinzugefügt werden, dass die Funktion des Leiters des Verfassungsdienstes im Land Tirol im März 2020 ganz besonders herausfordernd war. Vielen Dank, dass Sie uns heute Abend in diesen Abend hinführen werden, in die Thematik, die die Grundlage für die Diskussion bildet!

Danken möchte ich an dieser Stelle auch der Stadt Wien und dem Herrn Landesamtsdirektor *Hechtner* für die gewohnt gute Zusammenarbeit und für die Unterstützung und Gastfreundschaft in diesem Raum. Es liegt weder an der mangelnden Gastfreundschaft der Stadt Wien noch an der übertriebenen Sparsamkeit der beiden Veranstalter, dass Sie heute im Anschluss nicht bewirtet werden, sondern wie allgemein bekannt, an der Vorsicht in Zeiten neuerlich steigender Infektionszahlen.

Danken möchte ich zum Schluss aber vor allem Ihnen Frau Bundesministerin und Ihrem Haus für die hervorragende Zusammenarbeit, für die Unterstützung des Juristentages, auch für Ihre Anwesenheit heute Abend und die Bereitschaft zu uns zu sprechen. Der Juristentag versteht sich als Partner des Bundesministeriums für Justiz, als eine Einrichtung, die den rechtspolitischen Diskurs im Dienste des Rechtsstaates begleitet.

Lassen Sie mich nur noch kurz einen Gedanken an die Spitze der heutigen Veranstaltung stellen. Die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung und die wissenschaftliche Aufarbeitung mit den Maßnahmen des Gesetzgebers und der Verwaltungsbehörden zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie ist längst nicht abgeschlossen und sie wird es auch am Ende des heutigen Abends nicht sein. Wenn wir aber heute schon über eine Lehre aus der seit dem Zweiten Weltkrieg einmaligen weltweiten Gesundheitskrise Einigkeit erzielen können, so ist es wohl jene über den Zusammenhang zwischen dem Schutz der Grund- und Menschenrechte einerseits und dem Erfordernis demokratisch legitimierter Rechtssetzung andererseits. Das Gebot, dass alle staatliche Verwaltung nur auf Grund von hinreichend bestimmten Gesetzen erfolgen darf, ist kein Selbstzweck, sondern steht im Dienste des Schutzes der Freiheit, aber auch des Schutzes von Leben und Gesundheit als den fundamentalen Schutzgütern in den Menschenrechtskatalogen. Diese Menschenrechtskataloge gehören zur DNA des demokratischen Verfassungsstaates europäischer Prägung. Meine Damen

und Herren, mit diesen Bemerkungen darf ich schließen, uns allen eine interessante Veranstaltung wünschen und Sie verehrte Frau Bundesministerin um Ihre Worte der Begrüßung bitten. Vielen Dank!

Dr. Alma Zadić

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin, sehr geehrter Herr Vizekanzler aD, sehr geehrter Herr Präsident Dr. *Grabenwarter*, sehr geehrter Herr Präsident Dr. *Dossi*, sehr geehrte Präsidentinnen und Präsidenten in diesen Reihen, sehr geehrte Damen und Herren!

Ich darf mich für die Einladung ganz herzlich bedanken, am heutigen Tag auch zu Ihnen sprechen zu dürfen und mich allen voran natürlich beim Österreichischen Juristentag und bei der Wiener Juristischen Gesellschaft ganz herzlich bedanken. Ich darf Sie alle sehr herzlich willkommen heißen zur heutigen Veranstaltung.

Die heutige Veranstaltung beschäftigt sich mit einer sehr wichtigen Frage, nämlich wie krisenfest ist unsere Verfassung? Und es ist eine Frage, die auch für unsere Demokratie und unseren Rechtsstaat von immenser Bedeutung ist. Denn die Verfassung, wie wir wissen, ist der Rahmen, der unser Staatsgefüge zusammenhält, die Geltung unserer Grund- und Freiheitsrechte gewährleistet und sicherstellt, dass die staatlichen Organe und Institutionen, die ihnen zukommende Rolle auch erfüllen können. Dem Verfassungsgerichtshof kommt dabei als Hüter der Verfassung eine ganz besondere Rolle zu. Er achtet auf deren Einhaltung und vor allem auch gegenüber der Politik. Das zeichnet uns ganz besonders aus. Und das macht uns zu einem demokratischen Rechtsstaat. Dieser Rechtsstaat hat in den letzten Jahren einige Krisen erlebt, sowohl politische, aber auch gesundheitliche. Wir erinnern uns alle an die Vorgänge, die rund um dieses sogenannte Ibiza-Video bekannt geworden sind und die politischen Folgen, die sie für die damalige Regierung aber auch uns alle hatten. In einem bis dato einmaligen Vorgang traten zuerst die Ministerinnen und Minister der einen Regierungspartei aus der Regierung aus, während das Parlament den verbleibenden Ministerinnen und Ministern der anderen Partei das Misstrauen aussprach. Die politischen Verantwortlichkeiten aus dieser Zeit versuchte danach ein eigener Untersuchungsausschuss zu klären. Und auch dieser, das wissen Sie und das weiß auch ich, hatte für unsere Institutionen weitreichende Konsequenzen, die es auch in dieser Form in der Zweiten Republik noch nicht gegeben hat. In diesem Zusammenhang war sowohl unsere Verfassung aber auch unser Verfassungsgerichtshof gefordert. In dieser Zeit und in dieser politischen Krise hat uns unsere Verfassung würde ich mal sagen, sehr gut durchnavigiert. Wir alle erinnern uns natürlich an die vielzitierten Worte des Bundespräsidenten, unseres Bundespräsidenten, der von der Eleganz und der Schönheit unserer Bundesverfassung gesprochen hat. Gleich danach war es mit den Krisen aber nicht vorbei, denn im März 2020 wurde unsere Verfassung wieder auf ihre Krisenfestigkeit getestet und musste wieder diese Krisenfestigkeit unter Beweis stellen. Im März 2020 wie Sie wissen, brach die Corona-Pandemie aus, die uns seither begleitet und die – kann man jetzt so sagen – zumindest in unserer Generation noch nie dagewesene Folgen mit sich gebracht hat. Die Corona-Krise hat es notwendig gemacht, dass die Bundesregierung zum Schutz

des Lebens und zum Schutz der Gesundheit Freiheitsrechte einschränken musste. In einem liberalen Rechtsstaat darf sie das aber immer nur behutsam tun, wie wir Juristinnen und Juristen sagen würden, nur unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und auch nur befristet und selbstverständlich nur im Rahmen, den uns die Verfassung selbst vorgibt. Dieses hohe rechtsstaatliche Prinzip zu achten, ist die Pflicht aller verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger. Gerade in dieser Zeit kommt dem Verfassungsgerichtshof als Hüter unserer Verfassung und unserer Grundrechte eine historisch wichtige Rolle zu, die er auch erfüllt. Und ja, um die Frage vielleicht kurz und plump zu beantworten: Ich bin schon der Meinung, dass unsere Verfassung krisenfest ist, denn das hat sie zumindest in den letzten drei Jahren auf vielfältige Art und Weise unter Beweis gestellt. Und das wird, sollte es notwendig sein, auch immer wieder tun. Diese Krisenfestigkeit beruht aber zu einem guten Teil auch auf starken gefestigten Institutionen, die wiederum aus Menschen bestehen, die sich dem Rechtsstaat, der Verfassung und den Grund- und Menschenrechten verpflichtet fühlen und sich in ihren Dienst stellen. Menschen wie Ihnen. Daher möchte ich Ihnen allen dafür ganz herzlich danken und wünsche Ihnen allen eine anregende Diskussion heute am Abend. Dankeschön.

Dr. Erich Hechtner

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin a.D.,
Sehr geehrte Frau Bundesministerin,
sehr geehrter Herr Präsident des Verfassungsgerichtshofes und des Juristentages,
sehr geehrter Herr Präsident der Wiener Juristischen Gesellschaft,
sehr geehrte Damen und Herren!

Es ist mir eine große Freude und Ehre, Sie alle im Namen unseres Bürgermeisters Dr. Michael Ludwig hier im Festsaal des Wiener Rathauses begrüßen zu dürfen!

Wir haben das Privileg, hier im Rathaus immer wieder sehr hochrangige juristische Themenabende oder Diskussionen, wie etwa jene der Wiener Juristischen Gesellschaft, begrüßen zu dürfen. Darauf sind wir sehr stolz, weil es für uns in Wien einen hohen Wert besitzt, hier im Rathaus im Kleinen, aber auch in der Stadt Wien im Großen ein Ort des Austausches und des Dialogs zu sein.

Angesichts der hochrangigen Rednerinnen und Redner ist die heutige Diskussionsveranstaltung aber eine besondere Auszeichnung für uns, versammelt sich hier doch das Who is Who der österreichischen Expertinnen und Experten zum Thema Verfassung.

Es ist mir deshalb ein persönliches Anliegen, dem Österreichischen Juristentag und der Wiener Juristischen Gesellschaft aus vollem Herzen zum Zustandekommen dieses Formats zu gratulieren.

Gerade in der heutigen, sehr schnelllebigen Zeit, ist es elementar, wissenschaftlich fundiert und evidenzbasiert die Entscheidungen zu treffen. Entscheidungen, die den aktuellen Herausforderungen gerecht werden, die aber auch im Blick haben, welche nachhaltigen Konsequenzen die jeweiligen Entscheidungen mit sich bringen, ins-

besondere im Hinblick auf die Wahrung und Sicherung der Demokratie und des Rechtsstaates.

Zum Thema der heutigen Diskussionsveranstaltung „Wie krisenfest ist unsere Verfassung“ kommen noch deutlich profundere Expertinnen und Experten zu Wort, lassen Sie mich nur zwei Aspekte hervorheben:

Erstens ist es beeindruckend, welchen Rahmen die Österreichische Bundesverfassung mit ihren nunmehr 152 Artikeln seit rund 100 Jahren bietet und in welcher Weitsicht die Vorväter dieses Schriftstück damals entworfen haben. Dank „ihrer Eleganz und ihrer Schönheit“ – um unseren Herrn Bundespräsidenten zu zitieren – ist es gelungen, Staatskrisen abzuwehren und somit Stabilität auch in schwierigen Zeiten zu garantieren. Das ist essenziell, denn die Verfassung bildet das Fundament unserer Gesellschaft.

Für diese Stabilität, und das ist der zweite Punkt, ist es gerade in Zeiten mit großen Herausforderungen nötig – und ich denke hier an die nicht unkritische Entwicklung von EU-Staaten im Osten –, dass die maßgeblichen Akteure dieser Stabilität sich ihrer Rolle und Aufgabe auch bewusst sind und diese im Dialog und in Abwägung der Interessen wahrnehmen. Durchaus immer mit einem Bezug zu den jeweiligen Rahmenbedingungen, wenn ich etwa an die Möglichkeit des Individualantrags an den Verfassungsgerichtshof gegen Normen, die bereits außer Kraft getreten sein, etwa im Zusammenhang mit COVID-Regelungen denke.

In diesem Sinne danke ich Ihnen Allen für ihr Kommen und ihre Teilnahme und wünsche Ihnen auch im Namen unseres Bürgermeisters einen intensiven und wertvollen Austausch im Rathaus!

Dr. Harald Dossi

Meine sehr geehrten Damen und Herren, Frau Bundesministerin, keine Sorge, ich werde die Begrüßungen nicht wiederholen oder verdoppeln. Ich möchte mich einleitend nur einerseits beim Herrn Magistratsdirektor für die Gastfreundschaft und für die gute Zusammenarbeit in der Vorbereitung sehr herzlich bedanken und auch beim Herrn Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und beim Herrn Senatspräsidenten Winsauer als Generalsekretär des Österreichischen Juristentages für die gute Zusammenarbeit in der Vorbereitung. Es freut mich sehr, dass die beiden juristischen Gesellschaften eine so wichtige Veranstaltung gemeinsam abhalten können. Auch wenn, meine sehr geehrten Damen und Herren, die Frau Bundesministerin in ihren einleitenden Worten das mögliche Ergebnis des heutigen Abends schon vorweggenommen hat, nämlich die österreichische Bundesverfassung sei krisenfest, möchten wir uns nicht abschrecken lassen, die Frage doch noch einmal ernsthaft zu stellen. Wir haben uns vorgenommen, uns einerseits an der grundlegenden Festlegung der österreichischen Bundesverfassung, dass Österreich ein demokratischer Rechtsstaat ist, also mit anderen Worten, die grundlegenden Rahmenbedingungen für das Handeln der Verwaltung im Wege der Gesetzgebung festzulegen, zu orientieren und andererseits aus der Sicht der Verwaltung, gerade wenn es um die Bewältigung von Krisen geht, auszuloten, inwieweit die Gesetzgebung in der Lage ist, die

Verwaltung in die Lage zu versetzen, die erforderlichen raschen Entscheidungen zu treffen, und das alles unter der nachprüfenden Kontrolle der Höchstgerichte, insbesondere des Verfassungsgerichtshofes. Alle drei Aspekte werden heute am Abend zur Sprache kommen. Wir werden das so machen, dass die Frau Professorin *Gamper* vom Institut für Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck ein einleitendes Statement abgegeben wird, rechtsvergleichender Natur. Ich glaube das ist ein guter Einstieg, auch einen Blick über den Tellerrand zu machen, wie Rechtsordnungen anderer Staaten mit den Krisen der letzten Zeit umgegangen sind. Es wird dann Herr Professor *Eberhard* vom Institut für Öffentliches Recht an der Wirtschaftsuniversität Wien unter dem Aspekt der Gesetzgebung zu uns sprechen und abschließend wird der Kollege *Ranacher* aus dem Amt der Tiroler Landesregierung, Leiter des Verfassungsdienstes, uns die Perspektive der Verwaltung näherbringen. Wir hätten dann vorgesehen und würden uns freuen, wenn wir im Anschluss an diese drei Vorträge mit Ihnen auch ein wenig ins Gespräch kommen. Darauf freuen wir uns und ich würde jetzt ohne weiteren Verzug die Frau Professorin *Gamper* bitten, ans Podium zu treten.

I. Krise und Verfassung

„*Necessitas non habet legem*“, heißt es, lange vor dem konstitutionalistischen Zeitalter, im *Decretum Gratiani*¹ aus dem Jahr 1140. Krisen haben freilich auch vor Verfassungen nicht Halt gemacht, im Gegenteil: Manche Verfassungen wurden nachgerade als – vorgebliche oder echte – Antwort auf eine bereits eingetretene oder drohende Krise erlassen.² Nicht immer erreichten sie jedoch ihren Zweck, Krisen vorzubeugen oder sie zu bekämpfen, sondern scheiterten vielmehr selbst an ihnen. Dieses Scheitern zeigte sich mit wechselndem Antlitz in der Sanktionsfreiheit offener oder verschleierte Verfassungsbrüche, in gehäuftten Verfassungsänderungen oder „Anlassverfassungsgesetzgebung“, der Erlassung jeweils neuer historisch erster Verfassungen in rascher Zeitabfolge oder umgekehrt der Perpetuierung sogenannter Übergangsverfassungen. In anderen Fällen gelang es Verfassungen jedoch, Krisen unangetastet zu überstehen, ja mehr noch, sie zu verhindern, zu stabilisieren oder zu entschärfen.

Begriff und Phänomen der Krise tauchen in den letzten Jahren in geradezu inflationärem Ausmaß auf: Wenn von Krisen im Zusammenhang mit so unterschiedlichen Themen wie der Migration, dem Terrorismus, der Sezession Kataloniens, dem Populismus, dem Brexit, dem Klimawandel bis hin zur allbeherrschenden Krise unserer Zeit in Form der COVID-19-Pandemie die Rede war und ist,³ so zeigt sich dabei ausnahmslos, dass diese Krisen auch Verfassungsfragen aufwerfen und Verfassungen auf diese antworten. Betrachtet man allein verschiedene der Österreich betreffenden „Krisen“ der letzten Jahre, so zeigt sich nicht nur ein unterschiedlicher Schweregrad, sondern auch eine grundsätzlich verschiedenartige inhaltliche Qualität: So war die österreichische Bundesverfassung ohne Weiteres imstande, durch die so genannte „Regierungskrise“ 2019 zu navigieren.⁴ Die 2008 ausgelöste Weltwirtschafts- und

1 *Gratian*, *Decreti pars secunda causa I. C. XXXIX*; *ders*, *Decreti pars tertia C. XI*. Wurzeln des Zitats werden bereits bei *Publilius Syrus* im 1. Jahrhundert vor Christus vermutet (vgl etwa *Roumy*, *L'origine et la diffusion de l'adage canonique Necessitas non habet legem* (VIII^e–XIII^es.), in *Müller/Sommar* (Hrsg), *Medieval Church Law and the Origins of the Western Legal Tradition* (2006) 301 (304).

2 Vgl auch *Roznai/Albert*, *Introduction: Modern Pressures on Constitutionalism*, in *Roznai/Albert* (Hrsg), *Constitutionalism Under Extreme Conditions* (2020) 1.

3 Vgl mit zahlreichen Fallbeispielen *Graber/Levinson/Tushnet* (Hrsg), *Constitutional Democracy in Crisis?* (2018) sowie *Albert/Roznai* (Hrsg), *Constitutionalism Under Extreme Conditions* (2020).

4 *Frölichsthal*, 17. Mai bis 3. Juni 2019. Betrachtungen im Hinblick auf die Regierungsbildungskompetenzen und das Handeln des Bundespräsidenten, *JRP* 2020, 73; *Hofstätter*, *Die Regierungskrise 2019 oder Zur Eleganz und Schönheit der österreichischen Bundesverfassung*, in *Baumgartner* (Hrsg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2020 (2020) 27.

Finanzkrise brachte keine größeren verfassungsrechtlichen Umwälzungen, jedoch mittelbar punktuelle Änderungen etwa im Bereich der Rechnungshofkontrolle⁵ oder der Mitwirkung am Europäischen Stabilitätsmechanismus⁶ mit sich.⁷ Die zunehmende Migration führte 2015 zur Erlassung eines zeitlich befristeten BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden⁸, der Klimawandel zur Aufnahme von Klimaschutzstaatszielen in verschiedenen Landesverfassungen⁹. Die Coronakrise führte bislang nur zu kleinen Verfassungsänderungen inner- und außerhalb des B-VG.¹⁰ Die Beurteilung kann sich aber nicht darauf beschränken, ob Verfassungen formal geändert werden, um auf Krisen zu reagieren, sondern hat auch die Frage einzubeziehen, welche Maßnahmen in diesem Zusammenhang auf unterverfassungsrangiger Ebene gesetzt wurden – und ob diese verfassungswidrig waren. Diesbezüglich scheint die Coronakrise eine andere Dimension – auch in Form der Befassung des VfGH –¹¹ erreicht zu haben als jede andere der hier genannten Krisen der letzten beiden Jahrzehnte.

Allen Krisen ist letztlich gemeinsam, eine für den Staat negative Herausforderung darzustellen, die eine gewisse Grundsätzlichkeit hat und der Setzung besonderer Maßnahmen bedarf. Ob die Ursache der Krise im Inneren des Staats liegt oder von außen kommt – was sich oft gar nicht trennen lässt –, ob sie eine gewisse Dauer haben muss, ob sie vom Menschen verursacht ist oder nicht, wann ein Problem grundsätzlicheren Charakters vorliegt, um überhaupt von Krise sprechen zu können – dies alles ist dagegen höchst diffus.¹² Wenigstens der Ursache nach macht es einen Unterschied, ob man von der Krisenfestigkeit einer Verfassung im Kontext einer „faktischen“ Krise oder aber einer veritablen Verfassungskrise spricht. Dabei münden faktische Krisen jedoch häufig in Verfassungskrisen, weil in ihrem Zusammenhang Maßnahmen gesetzt werden, die verfassungsfeindlich sind oder zumindest in Spannung zur Verfassung stehen.

Im Folgenden soll zunächst der Frage nachgegangen werden, welche Elemente von Verfassungen als Krisenverfassungsrecht im engeren und weiteren Sinn angesehen werden können. Sodann soll herausgearbeitet werden, welche Faktoren es sind, die

5 Art 127a B-VG.

6 Art 50a-50d B-VG.

7 Zu Auswirkungen auf die höchstgerichtliche Rechtsprechung im europäischen Vergleich *Baraggia*, Judging in Times of Economic Crisis: The Case Law on Austerity Measures in Comparative Perspective, in *Albert/Roznai* (Hrsg), *Constitutionalism Under Extreme Conditions* (2020) 175.

8 BGBl I 2015/120.

9 Art 7a Abs 2 Z 2 und Art 7b K-LVG, Art 4 Z 3 NÖ LV, Art 10 Abs 3 Oö L-VG, Art 9 Sbg L-VG, Art 7 Abs 3 TLO und Art 7 Abs 7 Vbg LV.

10 Vgl dazu unten.

11 Vgl dazu unten.

12 Vgl ausführlich auch *Wiederin*, Das Recht des Staatsnotstands in Österreich, in *Grafl/Klob/Reindl-Krauskopf* (Hrsg), *Freiheit versus Sicherheit*, 5. ALES-Tagung (2017) 115 (121 ff); *Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht (2020) 1 ff; *Reindl-Krauskopf/Schulev-Steindl*, Reaktionsfähigkeit des österreichischen Rechts im Krisenfall, in *Müller* (Hrsg), *Krise der liberalen Demokratie?* (2019) 229 (232 f).

zur, wie *Tom Ginsburg* es genannt hat,¹³ „*constitutional endurance*“ einer Verfassung, auch in Krisenzeiten, beitragen. Dies soll abschließend vergleichend am Beispiel der COVID-19-Krise verdeutlicht werden.

II. Notstandsverfassungsrecht

A. Entstehung, Begriff und Inhalt

Häufig wird das Thema „Krise und Verfassung“ auf ein einziges Thema reduziert, nämlich die Frage des Staatsnotstands und der darauf bezogenen Notstandsverfassung, worunter jene verfassungsrechtlichen Regeln verstanden werden, die sich ausdrücklich¹⁴ mit einem Staatsnotstand auseinandersetzen.¹⁵ Dies ist selbstverständlich ein wichtiger Aspekt des Themas, jedoch keineswegs der einzige, wenn auch vielleicht der älteste: Wurzeln des Staatsnotstandsrechts werden in der Erlassung des *senatus consultum ultimum* sowie der jeweils zur Krisenbewältigung erfolgenden Einsetzung eines Diktators in der späten Römischen Republik, seine früheste verfassungsrechtliche Verankerung in verschiedenen Bestimmungen der französischen Fructidorverfassung von 1795¹⁶ gesehen.¹⁷

Heute sehen die allermeisten Verfassungen der Welt Regelungen vor, die üblicherweise auf einen „Notstand“¹⁸, manchmal auch auf einen „Ausnahmestand“¹⁹ oder „außergewöhnlichen Zustand“²⁰ oder überhaupt nur auf Kriterien wie „Notwendigkeit und Dringlichkeit“²¹ oder eine sonstige Umschreibung einer Notsituation²² abstellen, mitunter auch mehrere Begriffe differenziert nebeneinander oder hierar-

13 *Elkins/Ginsburg/Melton*, *The Endurance of National Constitutions* (2009); *Ginsburg*, *Constitutional endurance*, in *ders/Dixon* (Hrsg.), *Comparative Constitutional Law* (2011) 112 ff.

14 Zur Möglichkeit, Krisen im allgemeinen Rahmen der Rechtsordnung, dh gerade ohne Ausnahmeregeln, zu bewältigen, *Villarreal*, *Public Health Emergencies and Constitutionalism Before COVID-19: Between the National and the International*, in *Albert/Roznai* (Hrsg.), *Constitutionalism Under Extreme Conditions: Law, Emergency, Exception* (2020) 217 (220).

15 Für einen weiteren Begriff des Ausnahmeverfassungsrechts plädiert *Kaiser*, *Ausnahmeverfassungsrecht* 12.

16 Vgl insbesondere Art 56 und 131.

17 Zur Entstehungsgeschichte auch *Björnson/Voigt*, *The architecture of emergency constitutions*, *ICON* 16 (2018), 101 (104 ff); *Ferejohn/Pasquino*, *The law of the exception: A typology of emergency powers*, *ICON* 2 (2004), 210 (211 ff) sowie *Verosta*, *Das Staatsnotrecht*, *ZÖR* 9 (1958), 463 (485 ff).

18 Ausdrücklich wird der Begriff in rund 120 Verfassungen erwähnt.

19 Vgl etwa die Verfassungen von Äquatorialguinea, Algerien, Chile, Dominikanische Republik, Ecuador, Kolumbien, Marokko, Paraguay, Peru, Timor-Leste und Venezuela.

20 Vgl etwa die Verfassungen von Chile, Dänemark, Griechenland, Kolumbien, Kuba, Lettland, Mexiko, Mongolei, Nepal, Nicaragua, Norwegen, Österreich, Schweiz, Surinam und Yemen.

21 Vgl etwa Art 77 Abs 2 italienische Verfassung.

22 Vgl etwa Art 18 Abs 3, Art 97 Abs 3 und Art 102 Abs 5 B-VG.

chisch geordnet verwenden.²³ Manche Verfassungen beschränken dies nur auf einen oder bestimmte taxativ aufgezählte Fälle, zB einen Krieg, eine Belagerung, eine Naturkatastrophe, eine Seuche, die zT sogar jeweils unterschiedlichen Notstandsregimen unterliegen; in anderen Fällen wird nur ganz allgemein von einem „Notstand“, einem „Ausnahmestand“ oder einem „außergewöhnlichen“ Zustand gesprochen. Relativ häufig findet sich der Begriff des „Desasters“ – immer wieder, aber nicht ausschließlich im Sinne einer „Naturkatastrophe“ –, und gelegentlich wird in allgemeinem oder spezifischem Zusammenhang von „Katastrophe“²⁴ gesprochen. Explizit von „Krise“ ist lediglich in rund vierzig Verfassungen die Rede, zumeist in Zusammenhang mit einer übergeordneten Notstandsregelung²⁵; manchmal findet sich der Begriff auf finanzielle und wirtschaftliche Krisen eingeschränkt, mitunter ist auch von politischen, institutionellen und in drei Fällen sogar von „Verfassungskrisen“²⁶ die Rede. Auch wenn der Begriff des „Notstands“ den insgesamt am häufigsten verwendeten Begriff darstellt, lässt sich daher nicht sagen, dass der Begriff der „Krise“ – zumindest in manchen Verfassungen – kein Rechtsbegriff wäre.²⁷ Ob und wie die jeweiligen Begriffe von Verfassungen definiert werden, welche Rechtsfolgen an ihr Eintreten gebunden sind, hängt von Fall zu Fall ab.

Generell lässt sich sagen, dass Verfassungen, die ausdrückliches Notstandsrecht (unter welchem dieser Begriffe auch immer) enthalten, dies in durchaus unterschiedlicher Weise tun. Im engen Sinn geht es dabei um Regeln darüber, welches Organ den Notstand ausruft und beendet, welche Maßnahmen durch welches Organ während des Notstands verhängt werden dürfen, um die Verlegung des Sitzes oberster Organe, zeitliche Befristungen und inhaltliche Beschränkungen dieser Maßnahmen sowie deren Kontrolle insbesondere durch Verfassungsgerichte und Parlamente.²⁸ Es kann um (reine) Ermächtigungen oder Verpflichtungen von Organen gehen, um Gebote oder Verbote, Regeln, die die Verfassung aufrechterhalten oder von ihr (zumindest in Teilen) dispensieren, die drohenden Krisen vorbeugen oder eingetretene Krisen bekämpfen. Weder aber enthalten alle Verfassungen Bestimmungen zu allen diesen Punkten noch stimmen sie diesbezüglich inhaltlich überein: Viele Verfassungen schränken den Notstand bereits auf ganz bestimmte Arten von Krisen ein, zu

23 Vgl auch *Bjørnskov/Voigt*, ICON 16 (2018), 101 ff und 106 f; *Ferejohn/Pasquino*, ICON 2 (2004), 210; *Reindl-Krauskopf/Schulev-Steindl*, Reaktionsfähigkeit 235 ff.

24 Vgl auch Art 4 Abs 3 lit c EMRK, der zwischen „Notständen“ und „Katastrophen“ differenziert.

25 In einem derartigen Zusammenhang steht der Begriff etwa in den Verfassungen von Ägypten, Angola, Bhutan, Burkina Faso, Ecuador, Elfenbeinküste, Finnland, Guinea-Bissau, Kamerun, Kap Verde, Kolumbien, Kongo, Luxemburg, Madagaskar, Malawi, Marokko, Montenegro, Nepal, Niger, Papua-Neuguinea, Ruanda, São Tomé und Príncipe, Schweden, Somalia, Sudan, Südafrika, Südkorea, Südsudan, Taiwan, Thailand, Timor-Leste, Tschad, Türkei, Ungarn und Yemen.

26 Art 67 Abs 4 Verfassung von Malawi, Art 137 Abs 2 Verfassung von Ruanda, Präambel der Verfassung von Thailand. Zu einer allgemeinen Definition des Begriffs *Balkin*, Constitutional Crisis and Constitutional Rot, in *Graber/Levinson/Tushnet* (Hrsg), Constitutional Democracy in Crisis? (2018) 13 (14 ff).

27 Anders *Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht 68 f.

28 Zu einigen dieser Faktoren näher *Bjørnskov/Voigt*, ICON 16 (2018), 106 ff.