

Johannes SCHNIZER/Terezija STOISITS

7. Oktober 2004

Textvorschläge zur Einführung einer „Verfassungsbeschwerde“ und zur Erweiterung der Anfechtungslegitimation

Aufgrund der Diskussion am 15. September überarbeitete Version

Vorbemerkung: Der Textvorschlag geht von der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz in der Form aus, wie sie derzeit im Ausschuss 9 akkordiert ist.

Art. 89 B-VG lautet:

„**Artikel. 89.** (1) Die Prüfung der Gültigkeit gehörig kundgemachter Verordnungen, Wiederverlautbarungen, Gesetze und Staatsverträge steht den Gerichten nicht zu, soweit in diesem Artikel nicht anderes bestimmt ist.

(2) Hat ein Gericht aus dem Grund der Gesetzwidrigkeit Bedenken gegen die Anwendung einer Verordnung, so hat es beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Aufhebung der betroffenen Rechtsvorschrift zu stellen. Gleiches gilt, wenn ein Gericht Bedenken gegen die Anwendung eines Gesetzes aus dem Grund der Verfassungswidrigkeit hat.

(3) Ist die vom Gericht anzuwendende Rechtsvorschrift bereits außer Kraft getreten, so hat der Antrag des Gerichts an den Verfassungsgerichtshof die Feststellung zu begehren, dass die Rechtsvorschrift gesetz- oder verfassungswidrig war.

(4) Abs. 2 erster Satz und Abs. 3 gelten für Kundmachungen über die Wiederverlautbarung, Abs. 2 und Abs. 3 nach Maßgabe des Art. 140a für Staatsverträge sinngemäß.

(5) Durch Bundesgesetz wird geregelt, welche Wirkungen der Antrag des Gerichts für das bei ihm anhängige Verfahren hat.“

Anmerkungen:

Die vorgeschlagene Neufassung des Art. 89 B-VG verfolgt den Zweck, im Interesse einer Steigerung der faktischen Effizienz des Rechtsschutzes die Befugnis zur Anfechtung von Gesetzen auf alle Gerichte (auch erstinstanzliche Gerichte sowie Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder) auszudehnen. Ansonsten werden im Interesse einer besseren Lesbarkeit des Verfassungstextes kleinere sprachliche Änderungen vorgeschlagen, die jedoch keine Änderung des normativen Gehalts der Bestimmung bewirken.

Art. 144 B-VG lautet:

„Artikel 144. (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden gegen Entscheidungen von Gerichten, soweit der Beschwerdeführer durch die Entscheidung in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung, einer gesetzwidrigen Kundmachung über die Wiederverlautbarung eines Gesetzes (Staatsvertrages), eines verfassungswidrigen Gesetzes oder eines rechtswidrigen Staatsvertrages in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Beschwerde kann erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden.

(2) Der Verfassungsgerichtshof kann die Behandlung einer Beschwerde bis zur Verhandlung durch Beschluss ablehnen, wenn sie im Lichte der bisherigen Rechtsprechung keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat.“

Anmerkungen:

Der vorgeschlagene Text geht davon aus, dass es zur Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz kommt, in der – nach einer Übergangszeit - sämtliche „Art 133 Z 4 B-VG“-Behörden aufgehen; erforderliche Ergänzungen für den Übergangszeitraum sollten in das „Begleitgesetz“ aufgenommen werden.

Abs. 1 sieht vor, dass gegen die Entscheidung von Gerichten (einschließlich des Obersten Gerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes) eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleiteter Rechte und wegen der Verletzung in Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm möglich sein soll. Im Sinne einer Stärkung der Effektivität des Grundrechtsschutzes und einer Vereinfachung und Beschleunigung des Rechtsschutzsystems insgesamt wird dem Verfassungsgerichtshof damit die Zuständigkeit eingeräumt, über behauptete Grundrechtsverletzungen durch gerichtliche Entscheidungen zu urteilen.

Durch die Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit mit einem Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof ergibt sich damit ein klares und einfaches Rechtsschutzsystem: Die Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH kann entfallen, die Rechtskontrolle der Verwaltung übernimmt zur Gänze die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Damit entfällt die Parallelbefassung der beiden Höchstgerichte und es gibt nur mehr einen Typ von individuellen Rechtsakt, der vom Verfassungsgerichtshof zu überprüfen ist, nämlich gerichtliche Entscheidungen, sei es der ordentlichen Gerichtsbarkeit oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Damit ist ein gleicher Grundrechtsschutz in allen Bereichen der Rechtsordnung gesichert. Durch den Entfall der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit (mehrere tausend Verfahren pro Jahr) werden beim VfGH Kapazitäten für die Grundrechtskontrolle im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit frei, sodass insgesamt bei gleichem Aufwand ein besserer und schnellerer Rechtsschutz erreicht wird.

Der erste Entwurf enthielt eine ausdrückliche Vorschrift, wonach der Verfassungsgerichtshof bei seiner Entscheidung den Inhalt der Rechtsvorschriften zu Grunde zu legen hat, den das Gericht angenommen hat. Die Diskussion hat gezeigt, dass diese Vorschrift hinsichtlich der Reichweite der Bindung missverständlich ist. Tatsächlich ergibt sich das Anliegen einer solchen Vorschrift ohnedies aus der Aufgabenverteilung der drei Höchstgerichte: Oberster Gerichtshof und Verwaltungsgerichtshof haben jeweils für ihren Bereich für einen einheitlichen Rechtsschutz in der Auslegung von Gesetzen und Verordnungen zu sorgen. Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes ist es die Verfassungsmäßigkeit der gesamten Rechtsordnung auf Grundlage der Interpretationen der beiden anderen Höchstgerichte zu garantieren.

Auch bei diesem Vorschlag wird – so wie bei der Gesetzesbeschwerde - den Parteien eines gerichtlichen Verfahrens die Möglichkeit gegeben, ihre Bedenken ob der Rechtmäßigkeit von die Gerichtsentscheidung tragenden generellen Normen auch dann an den Verfassungsgerichtshof heranzutragen, wenn das Gericht von seinem Anfechtungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Der Textvorschlag beinhaltet somit Elemente der in Diskussion stehenden „Gesetzesbeschwerde“, geht aber hinsichtlich des Rechtsschutzes in Bezug auf verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte darüber hinaus.

Hinsichtlich der Beschwerdelegitimation ist festzuhalten, dass die Verfassungsbeschwerde gegen jede Entscheidung der im ordentlichen Instanzenzug erreichbaren obersten Instanz zulässig ist. Die erste Version dieses Vorschlages beinhaltete eine ausdrückliche Bestimmung, dass die Ergreifung außerordentlicher Rechtsbehelfe nicht erforderlich ist. Die Diskussion hat gezeigt, dass die Terminologie insofern unklar ist. Tatsächlich auch in der geltenden Version des Art. 144 der Begriff Instanzenzug interpretationsbedürftig und wurde dahingehend auch interpretiert, dass – vereinfacht ausgedrückt – alle Rechtsmittel ergriffen werden müssen die im Normalfall zur Verteidigung der Rechtsansicht der Partei zur Verfügung stehen (z.B. auch die Vorstellung im Gemeindebereich). In diesem Sinne wird die Judikatur zur klären haben, welche Rechtsmittel vor Anrufung des VfGH ausgeschöpft werden müssen.

Abs. 2 (im ersten Entwurf Abs. 3) räumt dem Verfassungsgerichtshof zur Vermeidung seiner Überlastung ein Ablehnungsrecht ein. Nach dem ersten Entwurf sollte dieses jedoch dann nicht greifen, wenn der Beschwerdeführer seine Bedenken ob der Rechtmäßigkeit der generellen Norm spätestens im Verfahren vor dem Gericht zweiter Instanz bzw. vor dem Landesverwaltungsgericht geltend gemacht hat. Damit soll ein Anreiz zur raschen Rüge allfälliger Normbedenken gegeben und gleichzeitig ein bewusstes Hintanhalten von Normbedenken zum Zwecke der Prozessverschleppung unattraktiv gemacht werden. Die Diskussion dazu hat ergeben, dass eine derartige Einschränkung negative Effekte dadurch haben würde, dass sich der Verfassungsgerichtshof mit völlig aussichtslosen Normbedenken nur deswegen auseinandersetzen muss, weil sie bereits im gerichtlichen Verfahren vorgebracht wurden und das Gericht völlig zu recht keinen Normprüfungsantrag gestellt hat. Diese Ausnahme wurde daher wieder fallen gelassen.

Im Textvorschlag nicht enthalten ist die nach der derzeit in Geltung stehenden Verfassungsrechtslage bestehende Möglichkeit des Verfassungsgerichtshofes, die Behandlung einer Beschwerde auch dann abzulehnen, wenn „von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist“. Dieses Ablehnungsrecht stellte auf die unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe in den Verfahren vor dem Verfassungs- bzw. dem Verwaltungsgerichtshof ab, die mit der Abschaffung der Art. 144 B-VG-Beschwerde in ihrer derzeitigen Form hinfällig ist. Nunmehr sind vom Verfassungsgerichtshof auch jene Grundrechtsverlet-

zungen aufzugreifen, die auch eine Verletzung einfachgesetzlich gewährleisteter Rechte in sich schließen.

Zum Beschwerderecht von Amtsorganen und Organisationen

Der erste Entwurf hat in Art. 139 Abs. 1, Art. 140 Abs. 1a und Art. 144 Abs. 2 jeweils eine ausdrückliche Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers enthalten Amtsorganen und Organisationen ein Anfechtungs- bzw. Beschwerderecht einzuräumen. Die Intension ist von dem Hintergrund der derzeitigen Verfassungslage zu sehen: Derzeit kann der einfache Gesetzgeber sogenannte Legalparteien (Amtsparteien, Bürgerparteien) im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof vorsehen, ihnen also ein Recht der Bescheidbeschwerde einräumen, weil Art. 131 Abs. 2 B-VG ausdrücklich dazu ermächtigt wird. Im Bereich des Art. 144 B-VG fehlt eine derartige Ermächtigung, sodass im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Legalparteien nur durch Verfassungsbestimmungen eingerichtet werden können (wie z.B. im UVP-Verfahren geschehen). Da Legalparteien keine eigene subjektive Rechtssphäre haben, muss der Gesetzgeber auch regeln, welche Rechtsverletzungen sie geltend machen können.

Die Diskussion hat gezeigt, dass durch die Einrichtung einer Verfassungsbeschwerde entsprechend diesen Vorschlag in Zukunft der einfache Gesetzgeber Legalparteien (also auch Amtsorgane und Organisationen) in der Weise einrichten kann, dass diese auch beschwerdebe-rechtigt vor dem Verfassungsgerichtshof sind:

Der einfache Gesetzgeber kann wie bisher solche Legalparteien im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und im Verfahren der ordentlichen Gerichtsbarkeit vorsehen. Parteien des neuen verfassungsgerichtlichen Verfahrens gemäß Art. 144 B-VG sind jeweils die Parteien des zu Grunde liegenden gerichtlichen Verfahrens. Hat in diesem eine Legalpartei Parteistellung, hat sie auch das Beschwerderecht an den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 144 B-VG und kann jede Rechtswidrigkeit einer generellen Norm (auch aus dem Grund, weil sie gegen verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte verstößt) an den Verfassungsgerichtshof herantragen.

Damit ist die primäre Intention des Vorschlages erfüllt. Hinsichtlich einer Kompetenz des einfachen Gesetzgebers, ohne nähere Schranken abstrakte Normenkontrollbefugnisse einzuräumen (wie dies der erste Vorschlag in Art. 139 und 140 B-VG vorgesehen hat), wurden im Ausschuss gravierende Bedenken geäußert, weswegen er fallen gelassen wurde. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass über eine solche eingeschränkte Befugnis in Gestalt eines Verbandsklagerechtes auch im Ausschuss 4 diskutiert wird.