

Bericht
über die
Frühjahrstagung der Österreichischen Juristenkommission 2004
in Weißenbach/Attersee

I. Überblick

Von 20. bis 22. Mai 2004 fand die **Frühjahrstagung der Österreichischen Juristenkommission** (ÖJK) unter Mitwirkung des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages, der Vereinigung der österreichischen Richter und der Vereinigung österreichischer Staatsanwälte statt. Das Generalthema lautete „**Der Österreich-Konvent – Zwischenbilanz und Perspektiven**“. Der erste Tag war allgemeinen Einschätzungen des Österreich-Konvents, Rückblicken auf vorangegangene Reformvorhaben in Österreich und den Europäischen Konvent sowie einem Bericht über die bisherige Arbeit des Österreich-Konvents geprägt. Am zweiten Tag standen Referate zu den Themenbereichen „**Bundesstaat neu**“, „**Verwaltung neu**“, „**Justizverfassung neu**“ und „**Rechtsschutz neu**“ am Programm, am Samstag bildete eine Podiumsdiskussion unter dem Titel „Der Österreich-Konvent – Jahrhundertchance oder Totgeburt“ den Abschluss der Tagung. Ca. **100 Teilnehmer** aus Justiz, Anwaltsstand, Verwaltung, Wissenschaft und Politik zeugen von der Bedeutung, die dieser Veranstaltung zugemessen wird. Ebenso ist auf die umfangreiche **Medienberichterstattung** zu verweisen.

Das Projekt „**Quellensammlung Verfassungsreform**“ wurde in zahlreichen Einzelgesprächen vorgestellt und thematisiert. Einhellig wurde die Wichtigkeit dieser Initiative betont und Unterstützung zugesagt. Hervorzuheben sind die Gespräche mit *Dr. Gerhard Benn-Ibler* (Rechtsanwaltskammertag), *Dr. Barbara Helige* (Richtervereinigung), *Dr. Ludwig Adamovich*, *Dr. Clemens Jabloner*, *Dr. Peter Gerlich* (Inst. für Staatswissenschaft, Univ. Wien) und zahlreichen *Journalisten*.

II. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Aussagen

Insgesamt wurde der **Österreich-Konvent** auf dieser Tagung als **große Chance** für Recht und Politik in Österreich gewürdigt. Man war sich einig darüber, dass es in Österreich viele Gründe für eine Verfassungsreform gibt, aber ein „*Anlass gefehlt habe*“. Insoweit ist diese Initiative der Politik zu begrüßen. Gleichzeitig wurde davor gewarnt, die Erwartungen zu hoch zu schrauben. Dies geschehe der Ansicht vieler nach im Reden von einer „*neuen Verfassung*“ und im „*Beharren auf unrealistischen Sparzielen*“. **Im Laufe der Tagung setzte sich daher das Reden von einer „erneuerten“ bzw. „reformierten“ Verfassung durch.** Damit soll vor allem auch zum Ausdruck gebracht werden, dass schon jetzt sehr, sehr vieles erreicht wurde. Eine Wahrnehmung dieser Leistungen könnte aber Schaden nehmen, wenn am Schluss „*keine gänzlich neue Verfassung herauskäme*“.

Einig war man sich auch darüber, dass jetzt die **entscheidende Phase des Konvents** gekommen sei, und dass es der **politischen Weichenstellungen** durch das Konventspräsidium bedürfe. Die Behauptung, dass Präsidium hätte in jenen Bereichen, in denen Dissens herrscht, große **Spielräume**, wurde zurückgewiesen. Vielmehr lägen auch in diesen Bereichen Modelle vor, zwischen denen eine Entscheidung zu treffen ist. Es wurde mehrfach an die **Verfassungsverhandlungen 1920** erinnert, die deshalb so rasch zu Ende gebracht wurden, da Alternativvorschläge zu Streitfragen vorlagen.

Hinsichtlich des **Bundesstaates** wurde festgehalten, dass sich klarere Strukturen und der Trend zu mehr Flexibilität abzeichnen. Insbesondere wurden **Interpretationsansätze** der Kompetenzverteilung und Fragen der **mittelbaren Bundesverwaltung** diskutiert.

In der Diskussion der **Verwaltungsreform** wurde eindringlich für eine **Erweiterung der Handlungsformen um kooperative Typen** plädiert. Selbst jene, die sich bisher vehement dagegen ausgesprochen hatten, sehen nun die Zeit für den öffentlich-rechtlichen Vertrag gekommen. **Es wurde betont, dass eine intensivere Befassung des Österreich-Konvents mit Handlungsformen zu einer wesentlichen Verbesserung und Vereinfachung der Verwaltung führen könne.**

In den Diskussionen um die **Justizverfassung** stand der Vorschlag der Einrichtung eines „**Rats der Gerichtsbarkeit**“ im Mittelpunkt. Dieser wurde weithin **skeptisch** beurteilt.

In der Diskussion über den **Rechtsschutz** wurde die **mangelnde Befassung mit**

Internationalisierung des Rechts und Entstaatlichung der Politik kritisiert. Insbesondere wurde festgehalten, dass grundlegende **Probleme des kommissarischen Rechtsschutzes** nicht im Konvent behandelt worden sind. Hinsichtlich der einzuführenden **Landesverwaltungsgerichte** wurde va. die Frage Kassation/Reformation und das Verhältnis zwischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten diskutiert. Auch hier wurden noch Verbesserungen eingefordert.

III. Detailbericht

(Die Konferenzmappe enthielt abstracts der Beiträge)

1) Eröffnungssitzung – Donnerstag, 20. Mai 2004

Der Präsident der ÖJK, SC Univ. *Prof. Dr. Gerhart Holzinger*, eröffnete die Tagung und führte in die Arbeit des Österreich-Konvents ein. Er betonte, dass es jetzt darum ginge, die politischen Vorentscheidungen über Reformthemen und Reformoptionen zu machen.

Dr. Gerhard Benn-Ibler, der Präsident des Rechtsanwaltskammertages, betonte, dass der Konvent bisher sehr gut gearbeitet habe. Man solle sich aber nicht zuviel erwarten: Der Konvent kann der Politik aber Module für Reformen anbieten. *Benn-Ibler* verwies auf eine **Arbeitsgruppe des Rechtsanwaltskammertages** zum Österreich-Konvent. Schwerpunkte sind Inkorporationsgebot, Qualitätssicherung im Gesetzgebungsverfahren durch eine Stärkung des Begutachtungsverfahrens und Beschränkung von Initiativanträgen, Landesverwaltungsgerichte, eine Verbürgung der rechtsstaatlichen Vertretungsrechte sowie der Selbstverwaltung der Rechtsanwälte in der Verfassung.

Dr. Barbara Helige, die Präsidentin der Vereinigung der österreichischen Richter, betonte, dass der Konvent bislang durchaus gute Arbeit geleistet habe und das Potential in sich trägt, wichtige Weichenstellungen vorzunehmen. Sie meinte aber, dass vieles darauf hindeute, dass „*es nicht so glatt gehen werde*“. *Helige* bedauert, dass die Gerichtsbarkeit nur durch einen Vertreter im Konvent repräsentiert ist. Ihrer Ansicht nach bringt das den **Stellenwert der Gerichtsbarkeit in Verfassung und öffentlichem Bewusstsein** sehr deutlich zum Ausdruck. Daher schlägt sie einen „Rat der Gerichtsbarkeit“ vor, der die Abhängigkeit der Justiz von der Exekutive zurückdrängen soll.

Dr. Wolfgang Swoboda, der Präsident der Vereinigung österreichischer Staatsanwälte,

erläuterte eingangs den Funktionswandel der Staatsanwaltschaft, der sich auch im Bericht des Ausschusses 9 widerspiegelt.

Justizminister Dr. Dieter Böhm hielt fest, dass ihm der „Lobbyismus in eigener Sache“ rund um den Konvent Sorgen mache. Umso mehr betonte er den besonderen Weg des Österreich-Konvents und hob das Konsensprinzip hervor. Er meinte, dass jene Ausschüsse, die nur wenig konsensuale Ergebnisse erzielen, dem Präsidium einen großen **Entscheidungsspielraum** verschaffen. *Böhm* erwartet sich eine übersichtliche und lesbare Verfassung, die in Schulen vermittelt werden kann. Sie soll Bewährtes festschreiben und gleichzeitig zukunfts offen sein. Auch die österreichische Identität soll sich in der Verfassung wieder finden.

2) 1. Arbeitssitzung – Donnerstag, 20. Mai 2004

a) *Zu den Eigengesetzlichkeiten von Verfassungsreformen – Univ. Prof. Dr. Ludwig Adamovich*

Adamovich begann seinen Vortrag mit einem Auszug aus dem Ministerratsvortrag des Bundeskanzlers Kreisky vom 27. 1. 1975, in dem dieser eine Verfassungsreform ankündigte. Sodann unternahm er einen kursorischen **Rückblick** auf die Arbeit der Grundrechtsreformkommission, die Bundesstaatsreform und die Versuche, das Verfassungsrecht zu bereinigen. Er leitet daraus die **Tendenz** ab, **zu ehrgeizige Pläne zu machen** und **halbherzige Lösungsvorschläge** zu machen, in welchen dann zu viele Sonderbestimmungen bestehen bleiben würden. In Hinblick auf den Konvent äußerte er sich kritisch gegenüber **Einsparungserwartungen**. Er forderte Teilnehmer und Konvent auf, aus Erfahrung zu lernen, und verwies abschließend auf seine eingehende Befassung mit dem Thema in seinem Buch „Die neue Republik?“ (Holzhausen, Wien 2004), das am 14. Juni 2004 präsentiert werden wird.

b) *Der EU-Verfassungskonvent – ein Rückblick – MEP Dr. Maria Berger*

Berger erinnerte daran, dass auch zu Beginn des EU-Konvents große Skepsis vorherrschte. Diese änderte sich erst mit der Vorlage konkreter Entwürfe. *Berger* betonte die **Ähnlichkeiten in der europäischen und österreichischen Ausgangslage**. Allerdings wies der EU-Konvent eine deutlich **andere Zusammensetzung** auf, in der jene, die im regulären Verfahren wenig Stimme haben, und jene, die mehr an Reformen interessiert sind, überwogen. Insgesamt war der **Reformdruck** in der EU viel höher als in Österreich. Sie

betonte, dass das **Mandat von Laeken** klare Vorgaben geliefert und der Konvent sich zur Vorlage eines vollkommen neuen Textes entschieden hatte. In Hinblick auf **Österreich** kritisierte sie vor allem die Taktik, **wichtige Entscheidungen hinauszuschieben**. Sie glaubt zwar, dass der Konvent ein Ergebnis zustande bringen wird, meint aber, dass vieles von **Parteiengesprächen hinter den Kulissen** statt Beratung im Konvent abhängen wird. An konkreten **Vorstellungen/Erwartungen** führte sie die Verankerung der Rechte der EU-Bürger in der österr. Verfassung, klarere Regeln der Willensbildung in Hinblick auf die Mitarbeit in EU-Organen, eine Angleichung der Ministerkompetenzen an die Struktur der EU-Räte, klare Weichenstellungen für Außen- und Sicherheitspolitik, Kongruenz bei (Staats-)Zielbestimmungen in Österreich und der EU, starke Grundrechte und Sensibilität für (geschlechtergerechte) Sprache an.

c) Der Österreich-Konvent – Zwischenbilanz und Perspektiven – Dr. Edith Goldeband

Goldeband nannte zunächst die Veränderungen seit dem EU-Beitritt, die Zersplitterung des österr. Verfassungsrechts und wirtschaftliche Fragen als **Gründe für die Einsetzung des Österreich-Konvents**. In Hinblick auf die **Mandate** des Konvents betonte sie, dass ein Zwei-Stufen-Verfahren gewählt worden sei: Zunächst weite Vorberatung, dann Konkretisierung. Kritik an der **Zusammensetzung** wies sie zurück, da alle, die gehört werden wollen, sich auch einbringen können. *Goldeband* betonte auch die Zusammenarbeit mit anderen **Reformkommissionen**, die gegenwärtig beraten: Man könne nicht alle politische Arbeit stoppen, nur weil der Konvent tage. Zudem sei der Konvent schon zu weit, als dass er scheitern könnte. Sodann ging sie auf Fragen der Einsparung und Effizienz ein und verwies dabei auf unterschiedliche Studien. Sie sieht nunmehr die Zeit für politische Entscheidungen gekommen. Abschließend betonte *Goldeband*, dass Verfassung in Österreich noch nie in dieser Breite diskutiert wurde. Der Konvent leistet einen großen Beitrag für eine nachhaltige Veränderung des Verfassungsbewusstseins in Österreich.

d) Diskussion

In der Diskussion betonte *Jablonec*, dass das B-VG reformbedürftig sei, und dass es eine gute Entscheidung war, Reformen zu bündeln. Allerdings meinte er, dass der **Konvent überfrachtet** wäre. Er nannte „Sparziele, ideologische Standarten (Präambel) und überspannte Grundrechte (z. B.: ‚Recht auf Gesundheit‘)“. Gleichzeitig hob er hervor, dass schon **beachtliche Ergebnisse** erzielt wurden. Er möchte daher nicht von einer „neuen Verfassung“ sprechen. Würde keine „neue Verfassung“ präsentiert, würden viele den

Konvent als gescheitert betrachten. Das sei aber gerade nicht der Fall. Daher sollte von einer „**großen Verfassungsnovelle**“ gesprochen werden. *Jablonek* bezweifelte, dass das **Präsidium** dort großen Spielraum hätte, wo es keinen Konsens gäbe.

Bußjäger verwehrt sich gegen übertriebene **Einsparungen**. Er fragte, für welche Einsparungen man eine Verfassungsreform brauche. Vielmehr sollte nicht auf die **Verwaltungsreform** vergessen werden. Auch solle man Konventsmitglieder nicht in „**gute Progressive**“ und „**böse Systemerhalter**“ einteilen, durch solche Einteilungen verdecke man die eigene Kompromissunfähigkeit.

Hartmann meinte, dass hohe Erwartungshaltungen dazu führen, dass Erfolge nicht wahrgenommen würden.

Goldeband betonte, dass der Hintergrund der Verfassungsreform auch der ist, dass bessere **Bedingungen für eine Verwaltungsreform** geschaffen werden. Einsparungen seien notwendig, um Mittel für neue Herausforderungen zu haben.

Wielinger sieht den Konvent als eine Folge der **unglückseligen Ideologie „Österreich neu denken“** und des Redens von der „Wende“. Er verwies auf frühere Reformerfolge. Das gegenwärtige Gerede belaste, weil unerfüllbare Erwartungen geweckt würden.

Rzeszut erinnerte daran, dass durch den **EU-Beitritt** viele Neuorientierungen notwendig wären. Er betonte, dass es im Konvent ein enormes Engagement gäbe und viel **Meinungsaustausch** stattfände. Das ist ein **wichtiger Begleiteffekt**, der lange Ausstrahlung haben wird.

Weh fragte, wer **unpopuläre Maßnahmen** endlich durchsetzen wird. Er möchte wissen, wie weit sich der Konvent mit Fragen des **Ermessens** und **unbestimmten Rechtsbegriffen** auseinandersetzt.

Helige kritisierte die **Zusammensetzung** des Konvents.

Goldeband betonte neuerlich, dass im Konvent Experten geladen würden, man Positionspapiere einbringen könne, und dass Hearings stattgefunden hätten.

Adamovich warnte davor, die **Verfassungsreform zur Magd der Verwaltungsreform** machen zu wollen. Er fragte nach der Bedeutung des Konventsergebnisses für den **parlamentarischen Prozess**.

Berger fragte sich, ob der Zusatznutzen, der durch den Konvent entsteht (siehe *Rzeszut*) auch wirklich nachhaltig sein wird.

3) 2. Arbeitssitzung – Freitag, 21. Mai 2004

a) *Bundesstaat neu – Univ. Prof. Dr. Ewald Wiederin*

Wiederin leitete seinen Vortrag mit Überlegungen zu den **Eigenheiten von Bundesstaatlichkeit** ein, die im Unterschied zu Demokratie und Rechtsstaat unter ständigem Rechtfertigungszwang stehe. Die österr. Bundesstaatlichkeit sieht er als Zerfallsprodukt der Monarchie. Obwohl sich Österreich als Bundesstaat konstituierte, hat es entscheidende Elemente von Bundesstaatlichkeit eliminiert. Österreicher sind „**Föderalisten nicht in der Sache, sondern für's Gemüt**“. *Wiederin* erkennt eine **Ambivalenz der sozialen Verankerung** des Bundesstaats in der Bevölkerung und ortet wenig Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen.

Der status quo ist unbefriedigend, da eine äußerst **starre Kompetenzverteilung** zwischen Bund und Ländern in Kombination mit einer an historischen Besitzständen orientierten **Interpretationspraxis** besteht. *Wiederin* berichtete über die Auseinandersetzung damit im Ausschuss 5 und stellte das **3-Säulen-Modell** vor. Angesichts der Tendenz hin zu Bedarfskompetenzen setzte er sich vor allem mit der Frage nach objektiven oder subjektiven Kriterien dafür und der Frage der **Justiziabilität** und der Delegation politischer Verantwortung an Gerichte auseinander.

Im Weiteren griff *Wiederin* Fragen der mittelbaren Bundesverwaltung, der Mitwirkung verbandsfremder Organe und der Landesverwaltungsgerichte auf. In seiner Zwischenbilanz hielt er fest, dass sich Strukturen abzeichnen, die sich nicht allzu sehr vom Bisherigen unterscheiden würden. Er sieht eine **Tendenz zu mehr Flexibilität und zur Verteilung von Funktionen** anstelle von Aufgaben. Der „Bundesstaat neu“ darf aber kein Modell der „Unverantwortlichkeit“ werden.

b) *Bundesstaat neu – Mag. Anna-Maria Hochhauser*

Hochhauser stellte die bekannten **Positionen der Wirtschaftskammer** vor. Sie betonte Fragen der Standortpolitik und Einsparungspotentiale. Aus Sicht der Wirtschaft müsse der Staat so organisiert werden, dass die Verwaltung effizient arbeiten könne.

c) Diskussion

Dollinger (Dt. Juristenkommission) verwies auf die Praxis konkurrierender Kompetenzbestimmungen in **Deutschland**. In jüngeren Entscheidungen hat das BVerfG gezeigt, dass diese justiziabel seien.

Wutscher hielt fest, dass man keine bessere Alternative zur mittelbaren Bundesverwaltung gefunden hätte. Die **Schlüsselfrage in der Bundesstaatsdiskussion** sei die Positionierung Österreichs gegenüber der EU – wie effizient ist Gesetzgebung in Österreich möglich?

Bußjäger wies darauf hin, dass im neuen Kompetenzmodell eine **dynamische Entwicklung grundgelegt** wäre. Es werden größere Unsicherheiten in der Auslegung bestehen und es wird sich „ein **gemäßigtes Versteinerungsprinzip**“ entwickeln.

Adamovich wies auf die Problematik von **Querschnittsmaterien** hin und fragte, was „Bürgernähe“ als Grundsatz der Zuweisung von Kompetenzen (Wirtschaftskammer) bedeute.

Schnizer fragte, wie breit die **mittlere Säule** sein solle.

Weh plädierte für eine **finale Zuteilung** von Kompetenzen an Konflikten.

Jabloner verortete die derzeitige Problematik nicht im Versteinerungsprinzip sondern in der **Gesichtspunktetheorie**.

Wiederin ging in seiner Antwort auf Fragen der Justiziabilität ein und wies anhand der Praxis in den USA und der Schweiz auf die zugrunde liegenden politischen Entscheidungen hin.

* * *

d) Verwaltung neu – Univ. Prof. Dr. Gerhart Wielinger

Wielinger setzte sich zunächst mit der **Stellung der Verwaltung im politischen Bewusstsein** und dem **Wissen über die Arbeit der Verwaltung** in Österreich auseinander. Ob in einem Ausschuss Konsens erzielt werden könne, hänge nicht von den Parteien, sondern vom Wissen der Einzelnen über die Verwaltung ab. Daher müssen vor allem (lebendige) **Kooperation und Kommunikation** in der und über die Verwaltung gefördert werden. Er setzte sich kritisch mit Forderungen an die Verwaltung auseinander und betonte die bereits vorhandenen Möglichkeiten wirkungsorientierter Verwaltungsführung. Ein wesentliches Defizit sieht *Wielinger* nicht in der österr. Verwaltung, sondern im mangelnden Bewusstsein der Politik dafür, dass **wichtige Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen** werden, die dann in Österreich umzusetzen sind.

e) *Verwaltung neu* – Mag. Werner Wutscher

Wutscher kritisierte das **eingeschränkte Verwaltungsverständnis** in Österreich. Im Österreich-Konvent herrsche jetzt aber ein **Klima des Dialogs**, in dem diese Fragen endlich thematisiert werden können. Verwaltung wird hierzulande iel als **Rechtsfunktion** begriffen. Das Verwaltungsbild ist von der Monarchie geprägt – dieses Bild entspricht heutigen Herausforderungen aber nicht mehr. Auch die **weitgehende Determinierung der Verwaltung durch die Verfassung** führt zu vielen Problemen.

Das Verwaltungsverständnis in Österreich entspricht nicht mehr dem Politikverständnis in Europa. Anhand konkreter Beispiele aus dem Wasserrecht zeigte *Wutscher*, dass das **Bild der reaktiven Verwaltung**, wie sie Österreich noch immer auszeichnet, nicht mehr anwendbar ist. Er betonte, dass vieles in der EU an die Kommission und so an die Verwaltung delegiert würde. Es braucht daher ein neues Verwaltungsverständnis und vor allem **neue Verwaltungsinstrumente**. *Wutscher* erinnerte an die rechtlichen Probleme in Österreich angesichts des Emissionshandels – in Österreich muss alles irgendwie in die **Bescheidform** gepresst werden, was zu einer Verkomplizierung führe. Außerdem verlangt die EU in vielen Bereichen eine **Beteiligung der Bürger**, die in Österreich bislang nur bedingt durchgeführt würde. *Wutscher* erläuterte das anhand von Beispielen aus dem Emissionshandel und dem Wasserrecht.

Innerhalb der Verwaltung haben schon zahlreiche Veränderungen stattgefunden. Es braucht aber eine Verfassungsreform, damit die einfachgesetzliche Weiterentwicklung der Verwaltung möglich wird. **Schlüsselfragen** sind jene nach der Unternehmenskultur innerhalb der Verwaltung und das Verhältnis Staatsbürger-Staat.

f) *Diskussion*

Thienerl forderte **dringend eine Diskussion über Handlungsformen der Verwaltung im Konvent** (allgemeine Zustimmung). Formen der Kooperation fehlen weitgehend! Die Normierung des öffentlich-rechtlichen Vertrags in der Verfassung würde viele Probleme lösen.

Lengheimer wies auf die Veränderungen in der Verwaltung hin und sprach sich auch für kooperative Formen aus.

Schnizer wies darauf hin, dass oft falsche Vorstellungen von der **mittelbaren Bundesverwaltung** bestünden. Auch das rechtliche Bild weicht von der sozialen Realität ab.

In der Verfassung sollten die wesentlichen Strukturen der Verwaltung abgebildet werden. Hinsichtlich des **Dienstrechts** plädiert er für einen „öffentlich-rechtlichen Kollektivvertrag“. Außerdem trat er für eine stärkere Durchlässigkeit zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht ein.

4) 3. Arbeitssitzung – Freitag, 21. Mai 2004

a) *Justizverfassung neu – SC Dr. Otto Oberhammer*

Oberhammer setzte sich in seinem Referat mit dem Vorschlag der Einrichtung eines „**Rats der Gerichtsbarkeit**“ auseinander, dem er sehr **skeptisch** gegenüber steht. Ausführlich ging er auf Beispiele in anderen EU-Staaten ein und betonte, dass sich damit auch wichtige Fragen für Österreich stellen würden. Allerdings erscheint ihm der Vorschlag der Richtervereinigung unausgegoren. Er forderte daher eine ausführliche Diskussion, die deutlich macht, worin eine Verbesserung des status quo bestehen würde.

Oberhammer hob Probleme hervor, die sich aus dem Prinzip der **Gewaltenteilung** ergeben. Unklar bleibt für ihn die deutliche **Mehrheit der Richter** im vorgesehenen Rat. Sodann fragte er nach den Auswirkungen auf den Bereich der **nicht-richterlichen Bediensteten**. Er schlägt eine Diskussion über eine **Personalvertretung** der Richter vor. In Konflikten zwischen der Ministerverantwortung und der Richterschaft kann – im heutigen medialen Umfeld – auch eine Sicherung der Unabhängigkeit der Richterschaft gesehen werden.

b) *Justizverfassung neu – Gero Debusmann*

Debusmann ist Präsident des Oberlandesgerichts Hamm/Nordrhein-Westfalen, des größten Oberlandesgerichts in Deutschland. Er berichtete über die **Entwicklung in Deutschland**. Vor vier Jahren gab es Pläne, Innen- und Justizministerium in Nordrhein-Westfalen zusammenzulegen. Nach Protesten in der Richterschaft blieb es bei der Unabhängigkeit des Justizministeriums. Damals wurde den Richtern ein Modell der Selbstverwaltung angeboten, welches aber von diesen abgelehnt wurde.

Debusmann sprach sich **gegen einen „Rat der Gerichtsbarkeit“ in der vorgesehenen Form** aus. Er stellte hingegen deutsche Modelle vor, die sich durch eine starke **Mitbestimmung der Richter** unter Anbindung an die politische Verantwortlichkeit des Justizministers auszeichnen. Es ist auch durchaus üblich, dass der Minister die Anstellung von Richtern an

das jeweilige OLG delegiert. Zur Neuorganisation der Instanzen verwies er auf ähnliche Diskussionen in Deutschland.

c) Diskussion

Helige betonte, dass ihr ein guter Diskurs ein wichtiges Anliegen sei. Rechtssprechung ist für sie eine **Ausnahme vom demokratischen Prinzip** – Richter sind an das Gesetz und an sonst niemanden gebunden. Daher braucht es umso mehr jemanden, der sich für sie einsetzt.

Benn-Ibler erwartet sich gute Entscheidungen von Richtern. Er plädierte dafür, die **Justizverwaltung nicht zu ändern**.

Felzmann berichtete hingegen von persönlichen Erfahrungen nach der Wende in Ungarn. Damals sei ihm unser System der Justizverwaltung erstmals bedenklich erschienen. Er **plädiert daher für eine intensive Diskussion**.

Jesionek fragte auch nach der Stellung der **Richteramtsanwärter**.

Reisner plädierte **für den Rat der Gerichtsbarkeit**. Richterliche Unabhängigkeit bedarf der Rahmenbedingungen.

Wanke-Cerwenka erinnerte daran, dass die Justiz in der Praxis keine Stimme hätte.

Miklau sieht den Rat der Gerichtsbarkeit kritisch. Er schlägt einen **Beirat für Budget- und Personalangelegenheiten** vor, ähnlich jenem, der bereits für die Ausbildung existiert.

* * *

d) Rechtsschutz neu? – RA Univ. Doz. Dr. Alfred J. Noll

Noll begann sein Referat mit **grundsätzlichen Gedanken zum Rechtsschutz**, die der Ausschuss 9 SA nach weitgehend vernachlässigt hat. Rechtsschutz ist auch eine Frage des Zugangs zum Recht. Rechtsschutz steht in **funktionaler Beziehung zu Interessen**. Wichtig ist daher auch und gerade eine soziologische Betrachtung!

Noll kritisierte, dass Fragen der **Internationalisierung**, der **Entstaatlichung** von Politik und des **Anti-Etatismus** kaum diskutiert werden. Gerade das sind aber die Einflüsse, die zu einer Zersetzung des Rechtsschutzes und des Rechtsstaates führen. *Noll* führte dazu die Problematik des **kommisariischen Rechtsschutzes** an. Der Menschenrechtsbeirat im Innenministerium sei zu schwach. Anknüpfungspunkte für Rechtsschutz entfallen in diesen Bereichen, die **Bindungskraft der Verfassung nehme ab**. Ebenso vermisst *Noll* die Diskussion über neue Rechtsschutzformen, etwa **Verbandsklagerechte**. Er bedauerte, dass es keinen Konsens über **Urteilsbeschwerde** an den VfGH gab.

(Hinweis: Noll hat die erweiterte Form seines Vortrags als Buch vorgelegt: Alfred J. Noll: „Rechtsschutz neu“ im Österreich-Konvent? Provisorische Marginalien zum Bericht des Ausschusses IX, Czernin Verlag, Wien 2004).

e) *Rechtsschutz neu – die Verwaltungsgerichte – Univ. Prof. DDr. Franz Merli*

Merli sieht die Errichtung von Verwaltungsgerichten als großen **Fortschritt für den Rechtsstaat**. Allerdings sieht er einige Probleme in Hinblick auf die Ausgestaltung ihrer Zuständigkeit und Entscheidungsbefugnisse.

Der **Grundsatz reformatorischer Zuständigkeit** der Verwaltungsgerichte ist für *Merli* nur schwer mit der traditionellen Sicht der **Gewaltenteilung** vereinbar. Er kann sA nach zu einer Verschlechterung im Verfahren führen, da Gerichten Gestaltungsaufgaben übertragen werden, für die sie nicht geeignet sind. Gerichte sollen kontrollieren und nicht verwalten. *Merli* argumentierte gegen eine **Beschränkung der Kontrollgegenstände** auf Bescheide und Maßnahmen unmittelbarer Verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Es sollen alle nicht bescheidförmigen Verwaltungseingriffe in subjektive Rechte zum Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Kontrolle gemacht werden. In diesem Kontext verwies *Merli* va auf die Rechtsprechung von EGMR und EuGH zu **Schutzpflichten** des Staates. Seiner Meinung nach sollte die Verfassungsreform genutzt werden, um tatsächlich mutige Entscheidungen zu treffen.

f) *Diskussion*

In Hinblick auf den Vortrag von Noll fragte sich *Jablonec*, ob die Rspr in ihren „technischen Antworten“ auf den **kommisariischen Rechtsschutz** die Problematik bislang nicht verdeckt habe. Hinsichtlich der **Urteilsbeschwerde** kann er *Noll* aber nicht zustimmen. Das hätte zu große Nebenwirkungen auf die Struktur der österr. Rechtsordnung. Zu *Merli* meinte er, dass er die **Relativität des Unterschieds zwischen kassatorischen und meritorischen Entscheidungen** zu wenig beachte.

Weh sprach sich für die Einführung der Urteilsbeschwerde aus und wies auf die Problematik von Sachverständigenprozessen hin.

Wiederin plädierte für **reformatorische Entscheidungen** der Verwaltungsgerichte. Als Beispiel nannte er die Problematik kassatorischer Entscheidungen im Asylverfahren.

Holzinger meinte, dass eine Urteilsbeschwerde zu einer Veränderung der **Fallstruktur vor dem VfGH** führen würde.

Stolzlechner befand, dass die **Beschränkung der Kontrollgegenstände** der Verwaltungsgerichte zu eng gefasst wäre.

Helige betonte, dass **Rechtsschutz Zeit** brauche. Man dürfe den Instanzenzug aber nicht ungebührlich verlängern. Sie steht einer **Urteilsbeschwerde** sehr skeptisch gegenüber.

5) 4. Arbeitssitzung – Samstag, 22. Mai 2004

Podiumsdiskussion: Der Österreich-Konvent – Jahrhundertchance oder Totgeburt?

Leitung: *Ronald Barazon*

Teilnehmer: *Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer, Dr. Dieter Böhmendorfer,*

Dr. Peter Gerlich, Dr. Eva Glawischnig, Dr. Peter Kostelka, Alfred Payrleitner

– – Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen und Standpunkte – –

Für *Payrleitner* ist der Konvent keine Totgeburt, bestenfalls „*droht das Kind rachitisch zu sein.*“ Er ist erstaunt, dass der Konvent überhaupt stattfindet. Er hört jetzt aber von allen Seiten den Ruf: Politik tu etwas! Seiner Meinung nach müssen Konflikte angesprochen werden und Polarisierungen stattfinden. Er fragt sich, warum das Präsidium untätig bleibt. Beim EU-Konvent war es ja gerade das Präsidium, das für Dynamik sorgte: Die Opposition gegen Giscard machte den Konvent für die Medien interessant.

Gerlich erachtet die Konventsmethode als ideal für Verfassungsreformen. Er fragt sich aber, wie sie vor dem Hintergrund von Profilierungswünsche von Politikern umgesetzt werden soll. Er kann sich aber vorstellen, dass ein partiell guter Text am Ende steht.

Glawischnig entgegnete, dass der Konvent keineswegs ideal sei. Man hätte mehr kreatives Potential hineinnehmen müssen. Die Herausforderung für die Verfassungsreform seien die Konsequenzen des EU-Beitritts und die Notwendigkeit einer neuen Verfassungspolitik. Sie erachtet Teilnovellen in spezifischen Bereichen für sinnvoll, möchte aber nicht von einer „neuen Verfassung“ reden. Im Mittelpunkt der Verfassungsreform dürften nicht Kostenreduktionen stehen. Vielmehr gehört die Demokratie betont.

Baumgartner-Gabitzer teilte einige Einschätzungen von *Glawischnig*. Es wäre falsch zu behaupten, dass wir alles neu machen müssten. Aber die Vorgangsweise und die Zusammensetzung hält sie für richtig. Es ist von großer Bedeutung, die verschiedenen

Phasen des Konvents wahrzunehmen. Nach einer Phase des Dissenses und der Verdichtung stehen jetzt Konflikte an. Es wird auch zu einer Krise kommen, aber man wird sie bewältigen.

Kostelka verglich den Konvent mit vorangegangenen Reformvorhaben und betonte, dass schon jetzt viel mehr erreicht sei als je zuvor. Er hob hervor, dass wir einen Grund haben, die Verfassung zu reformieren, dass es aber keinen Anlass gäbe. Daher habe die Politik einen solchen geschaffen und sich selbst unter Druck gesetzt. *Kostelka* meinte, dass man jetzt aus der Vergangenheit lernen müsste. Warum konnte man sich 1920 letztlich so schnell einigen? – Weil Kelsen mehrere Modelle vorgelegt hatte!

Böhmendorfer lobte die Arbeit der Ausschussvorsitzenden und betonte, dass Präsident Fiedler nun eine schwere Last zu tragen habe. Er glaube aber, dass dieser das in seiner geschickten Art meistern werde. *Böhmendorfer* meinte, dass nicht die Politik alleine gefordert wäre, Entscheidungen zu treffen. Sie müsse das gemeinsam und im Konsens mit Verfassungspraktikern und Verfassungsexperten tun. *Böhmendorfer* ging dann auf einige spezifische Fragen der Justizorganisation ein. Anschließend hob er hervor, dass ein großer Teil der Bevölkerung gut über das Strafrecht Bescheid wisse, in Zukunft solle man ebenso gut über die Verfassung Bescheid wissen.

Auf die Frage von *Barazon* meinten alle Teilnehmer, dass es zu einer übersichtlichen Verfassung kommen werde. Aber was ist mit den 2/3-Materien?

Kostelka hielt fest, dass es im Konvent darum gehe, die Funktionstüchtigkeit und Gestaltung des „Hauses Österreich“ zu verbessern. Seit 1920 hat sich vieles verändert. Die Aufgabe des Konvents ist es, einen nationalen Verfassungskonsens zu fördern und die Grundlage für einen neuen Weg des Regierens – den europäischen Weg knapper Mehrheiten, zu schaffen.

Glawischnig identifizierte den „föderalen Knoten“ als das zentrale Problem des Konventsprozesses. Sie sprach sich für „lösungsorientierte“ Kompetenzen und eine Zusammenführung der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung aus. In Zukunft wird Österreich zentralistischer sein.

In der Publikumsdiskussion meinte *Holzinger*, dass man in Bezug auf den Föderalismus konsequente Standpunkte beziehen müsse. *Helige* sprach *Böhmendorfer* auf die

Gerichtsorganisation an. *Jabloner* kam auf die Frage des Grundrechtsbewusstseins in Verwaltung und Justiz zurück. In Hinblick auf den Bundesstaat meinte er, dass die österreichischen Strukturen als solche sinnvoll wären, dass es aber zu keiner Kompetenzverklumpung kommen dürfe. *Benn-Ibler* betonte den guten Weg des Konvents. Besonders gefällt ihm, dass Verwaltung und Gerichtsbarkeit auch Thema der Beratungen sind. Er forderte aber unter Verweis auf die EU Selbstbeschränkung, was Staatsziele, Kompetenzen und Grundrechte betrifft.

Ofner setzte sich für eine Reorganisation der Gerichte ein. In Bezug auf die Grundrechte betonte er Österreichs hohe Standards des Volksgruppenschutzes im europäischen Vergleich. Insgesamt forderte er, für die Verfassungsdiskussion den Weg als Ziel zu betrachten. Es kann aber nur dann etwas Bedeutendes herauskommen, wenn Politiker zusammenarbeiten und nicht überlegen, was den anderen am meisten ärgern könnte. *Noll* kritisierte die Zusammensetzung des Österreich-Konvents und wies daraufhin, dass schon in der Vergangenheit weite Kreise der Bevölkerung uninteressiert gemacht wurden. Die Diskussionen müssen offen gelegt werden. Am Ende soll nicht Bekanntes mit einem neuen Mäntelchen versehen werden.

Payrleitner meinte, dass Konvent noch eine schwere Phase vor sich haben. Wird es gelingen, eine Verfassung für die Zukunft zu formulieren? Er meint, dass die Länder auch in der Bevölkerung keine Unterstützung haben werden, wenn es ihnen nicht gelingt, überzeugende Alternativen zu formulieren.

Kostelka betonte die Bedeutung von Staatszielen, die staatliche Verantwortung einmahnen. Er betonte die Öffentlichkeit des Konvents und bedauerte, dass sich so wenige daran beteiligen. Wenn sich Europa zu einem Bundesstaat entwickelt, muss sich Österreich klar positionieren. Er tritt daher für einen Vollzugsföderalismus ein.

Dr. Christoph Konrath

Mai 2004