

Wien, 14.09.2012

Ergeht per e-Mail an:
Hildegard.Schlegl@parlament.gv.at

Ihr Zeichen: Zl. 13440.0060/2-L1.3/2012

Stellungnahme von ÖKOBÜRO und Justice and Environment zur Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes 2012

Sehr geehrte Frau Schlegl,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zum Novellierungsentwurf des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) Stellung nehmen zu können. Im Folgenden finden Sie die diesbezüglichen Anmerkungen, welche von ÖKOBÜRO und Justice and Environment eingebracht werden.

Grundsätzlich begrüßen wir die Intention der Novelle, eine Stärkung der Rechtsbereinigungsfunktion des VfGH herbeiführen zu wollen. Vor allem die Einführung einer **Normenkontrollmöglichkeit** von letztinstanzlichen Entscheidungen von Straf- und Zivilgerichten für Individuen beim VfGH ist sehr **positiv zu bewerten** – diese Entwicklung steht im Einklang mit dem wichtigen Ziel den Rechtsschutz innerhalb der österreichischen Rechtsordnung zu verbessern.

Die vorliegende Novelle beinhaltet aus unserer Sicht jedoch auch nennenswerte Schwächen und Unklarheiten, welche im Wesentlichen in den unten angeführten Aspekten zu kritisieren sind.

- Hauptkritikpunkt ist die im Entwurf fehlende Intention des Gesetzgebers iZm einer etwaigen **Abschaffung der Bescheidbeschwerde nach Art 144 B-VG (siehe Pkt. 3)**. Eine Klarstellung auf verfassungsrechtlicher Ebene über die zukünftige Zuständigkeit für die bisherige Bescheidbeschwerde erachten wir allein aus Gründen der und zur weiteren Gewährung der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes für unerlässlich.
- Es folgen kritische Anmerkungen zur **Ausgestaltung des vorgeschlagenen Subsidiarantrages auf Normenkontrolle (siehe Pkt 1 und 2)**:
 - Zur Parteistellung
 - Zum Terminus des Gerichtes in Art 139f B-VG NEU
 - Zur Zulässigkeit
 - Zum Prüfungsgegenstand und -maßstab

1. **Subsidiarantrag auf Normenkontrolle (Art 139 Abs 1 sowie Art 140 Abs 1 B-VG NEU)**

Bisher konnten Parteien in Zivil- und Strafsachen eine Vorlage an den VfGH nur anregen ohne einen Rechtsanspruch auf verfassungsgerichtliche Überprüfung zu haben. Ist das jeweilige Gericht der Anregung einer Verfahrenspartei nicht nachgekommen, war diese machtlos und jede weitere Normprüfungsmöglichkeit verwehrt. Die Einführung einer **Normenkontrollmöglichkeit beim VfGH von letztinstanzlichen Entscheidungen von Straf- und Zivilgerichten (vgl. Art 139 Abs 1 Z 4)** wird daher von uns grundsätzlich begrüßt.

Der Vorschlag lässt jedoch **zahlreiche Fragen offen**, und weder der vorgeschlagene Verfassungstext noch die erläuternden Bemerkungen können dem/der Leser/in zu einem besseren Verständnis der gesetzgeberischen Intention verhelfen:

- a) Die angesprochenen Verfassungsbestimmungen beziehen sich auf die **„letztinstanzliche Entscheidung eines Gerichtes“** – nun stellt sich die Frage ob sich die Bestimmung auch auf die neu einzurichtenden Verwaltungsgerichte bezieht. Bleibt Art 144 B-VG in Kraft, wie verhalten sich die novellierten Art 139 und 140 B-VG zu jenem – Und wenn Art 144 B-VG aufzuheben ist, unter Gerichte jedoch nur ordentliche Gerichte zu verstehen sind, wer führte dann die **Normenkontrolle in Verwaltungsverfahren** durch?
- b) Die Art 139 und 140 B-VG NEU stellen auf die **Parteistellung** ab (vgl. Art 139 Abs 1 Z 4 und Art 140 Abs 1 lit. d) B-VG) In Zivil- und Strafsachen, mag das wenig Probleme verursachen, denn dort wirft sich nicht die Frage wem Parteistellung zukommt und wem nicht. In **Verwaltungsverfahren** ist jedoch **vielmals unklar** und nicht sehr trennscharf geregelt, wer nun schlussendlich **Partei eines Verfahrens** sein soll bzw. ist. Hier hätte der Entwurf vielmehr Klarheit schaffen müssen – in jenen Fällen, in denen einer Partei die Parteistellung unsachlich nicht zuerkannt wurde, kann diese die generelle Norm, welche diesen Missstand hervorruft dann vor dem VfGH bekämpfen? Dies sollte in jedem Fall vorgesehen werden.
- c) Der Entwurf sieht vor, dass **Bedenken** gegen die Gesetz- bzw. Verfassungsmäßigkeit des jeweiligen Rechtsaktes **im letztinstanzlichen Gerichtsverfahren bereits angeregt** werden müssen (vgl. Art 139 Abs 1 Z 4 und Art 140 Abs 1 lit. d) B-VG). Weiters hat der Subsidiarantrag auf Normenkontrolle **dieselben Bedenken** zu enthalten welche zuvor vor dem letztinstanzlichen Gericht geäußert wurden.

Mit der Einführung der so genannten „*Gesetzesbeschwerde*“ soll doch auch ein **Beitrag zur Verbesserung des Individualrechtsschutzes** getätigt werden – Denn auch wenn mit der Gesetzesbeschwerde ein abstraktes Normprüfungsverfahren angeleiert wird, würde dessen Ergebnis das (konkrete) Anlassverfahren beeinflussen (vgl. Art 139 Abs 7 und Art 140 Abs 8 B-VG „Wiederaufnahme des Verfahrens“). Wieso sieht der vorliegende Entwurf dann **strengere Voraussetzungen für die Zulässigkeit** eines Subsidiarantrages auf Normenkontrolle vor als dies bisher in konkreten Normprüfungsverfahren der Fall war (vgl. konkretes Normprüfungsverfahren nach Art 144 B-VG)?

2. Bindung des VfGH an die Rechtsanschauung des letztinstanzlichen Gerichts (vgl. Art 139 Abs 1a sowie Art 140 Abs 1a B-VG NEU)

- a) Bei einem Antrag nach Art 139 Abs 1 Z 4 oder Art 140 Abs 1 lit. d) soll der VfGH an die Rechtsanschauung des letztinstanzlichen Gerichts gebunden sein (vgl. Art 139 Abs 1a und Art 140 Abs 1a B-VG). Hinsichtlich der **Auslegung des Begriffs „Rechtsanschauung“** verweisen die Erläuterungen lediglich auf den Art 126a B-VG und auf einige Bestimmungen des VfGG und VwGG. Weitere Überlegungen sind diesem Passus des Entwurfs jedoch nicht zu entnehmen. Der VfGH hat sich wohl daran zu orientieren wie das letztinstanzliche Gericht das zu prüfende Gesetz (VO) versteht – anders wäre die Einführung der „Gesetzesbeschwerde“ gar nicht handhabbar. Allein dem VfGH sollte es natürlich obliegen in der Folge die Verfassungs-/Gesetzmäßigkeit zu beurteilen.
- b) Aber die „Rechtsanschauung“ könnte sich doch auch auf die Erstbeurteilung der Verfassungs-/Gesetzmäßigkeit durch das letztinstanzliche Gericht beziehen – die Erläuterungen geben **kaum eine Erklärung, was mit der Bindung an die Rechtsanschauung gemeint ist** – weshalb wir auch diese Deutung in Betracht ziehen müssen. – Eine derartige Interpretation wäre jedoch keinesfalls tragbar, würde sie doch die Kompetenz des VfGH zur Normenkontrolle aushöhlen. Dies vor allem wenn das Gericht eine verfassungswidrige Interpretation eines Gesetzes anstellt oder auch wenn die Norm aus anderen Gründen verfassungswidrig ist als vom letztinstanzlichen Gericht angenommen.
- c) Hierbei stellt sich die Frage ob der VfGH – schon wie bisher – seine **Prüfung amtswegig ausweiten darf?** Diese Kompetenz muss in jedem Fall beibehalten werden, da sonst die wichtigsten Anliegen der vorliegenden Novelle verfehlt würden.

3. Abschaffung der Bescheidbeschwerde nach Art 144 B-VG

Der Vorschlag zur Einführung der „Gesetzesbeschwerde“ wurde in zwei Varianten eingereicht – wobei die zweite Variante die ersatzlose Streichung des Art 144 B-VG vorsieht. Dies wohl in Abtausch für die mit dem Subsidiarantrag auf Normenkontrolle neu hinzugewonnene Kompetenz des VfGH. Eine derartige Änderung birgt jedoch sehr ernstzunehmende Gefahren mit sich. **Der Entwurf klärt über die zukünftige Kompetenz für das konkrete Normenprüfungsverfahren nicht auf bzw. sieht keine vor.**

- a) Die Bescheidbeschwerde ist mit etwa 1.500 bis 1.800¹ jährlich eingelangten Beschwerden zumindest umfangmäßig die bedeutsamste Kompetenz des VfGH. Alle behördlichen normativen Erledigungen (sehr weite Bescheidauslegung durch den VfGH) gegenüber individuell bestimmten Personen konnten von diesen bekämpft werden, wenn die Entscheidung ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht verletzt, ein verfassungswidriges Gesetz, eine gesetzwidrige VO etc. anwendet (vgl. Art 144 B-VG). Vor allem die **Prüfung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte stellt einen unerlässlichen Baustein des österreichischen Grundrechtsschutz** dar – geht es hier doch um den gesamten Anwendungsbereich der EMRK, den Gleichheitssatz, das Recht auf den gesetzlichen Richter et al.
- b) Absolut unklar bleibt nun aber, wer denn für die Bescheidbeschwerde nach Art 144 B-VG zuständig sein soll wenn dem VfGH diese Kompetenz entzogen wird. Die Erläuterungen geben hierzu keinerlei Erklärung ab.

¹ http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0597/

c) Falls geplant ist, die **Bescheidbeschwerde in die Kompetenz des VwGH** zu übertragen möchten wir auf **folgende Probleme** aufmerksam machen:

- Zuständig für die Prüfung verfassungsmäßig gewährleisteter Rechte ist der VfGH. Der VwGH erkennt lt. Art 133 Abs 1 B-VG über:

„1. Revisionen gegen das Erkenntnis eines Verwaltungsgerichtes wegen Rechtswidrigkeit;
2. Beschwerden wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch ein Verwaltungsgericht;
3. Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgerichten oder zwischen einem Verwaltungsgericht und dem Verwaltungsgerichtshof.“

Abs 5 leg cit fügt noch hinzu:

„Von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen sind Rechtssachen, die zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes gehören.“

Der Verfassungstext spricht nur von der **Prüfung wegen Rechtswidrigkeit** – und der VwGH selbst sagt schon seit Jahren, dass er keine Prüfungskompetenz auf verfassungsrechtlicher Ebene hat.² Der VwGH hätte demnach nur mehr dort Prüfungskompetenz wo sich seine Zuständigkeit mit der Zuständigkeit des VfGH überschneidet – denkunmögliche Gesetzesanwendung und Zuständigkeitsverletzungen iVm der Berufung auf das Recht auf den gesetzlichen Richter.³ Der Intention der vorliegenden Novelle - den Schutz der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte in einer Instanz zu bündeln und Zweigleisigkeiten zu unterbinden – wird hiermit jedoch nicht gefolgt.

Eine **Klarstellung auf verfassungsrechtlicher Ebene** über die zukünftige **Zuständigkeit für die bisherige Bescheidbeschwerde** erachten wir daher allein aus Gründen der und zur weiteren Gewährung der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes für unerlässlich.

- Weiters hatte der VfGH bisher die Möglichkeit eine Bescheidbeschwerde nach Art 144 B-VG abzulehnen (**Ablehnungsmodell**) wenn diese schon auf den ersten Blick als unbegründet erscheint oder wenn die Verfassungswidrigkeit in einer grob fehlerhaften Anwendung eines einfachen Gesetzes besteht.

Soll die Zuständigkeit für die Bescheidbeschwerde auf den VwGH übergehen – was nicht dem Entwurf, sondern den Medien zu entnehmen ist – käme ein vollkommen anderes – insbes. engeres – Prüfungsmodell zur Anwendung. Bisher war es so, dass der VwGH eine Beschwerde aus bestimmten Gründen **ablehnen konnte**. Mit Verabschiedung der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012⁴ wird die Entscheidungsbefugnis des VwGH aber stark eingeschränkt werden. Eine Beschwerde ist dann nur mehr zulässig, wenn eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung gelöst werden soll (**Revisionsmodell**).

Einerseits bedeutet dies, dass die **Zulässigkeit einer Beschwerde vorab zu begründen ist**, nicht aber ihre Unzulässigkeit (bzw. Ablehnung wie beim Ablehnungsmodell). Dadurch erhöht sich die Gefahr, dass Beschwerden vermehrt für unzulässig erklärt werden – und dies **de facto zu einer Einschränkung des bisherigen Individualrechtsschutzes führen würde**.

² vgl. VwGH 17.10.2011, 2010/12/0170; VwGH 26.06.2002, 2000/12/0107; VwGH 11.09.1997, 96/07/0235; VwGH 17.05.2001, 2000/16/0614; et al.

³ Vgl. auch Öllinger, Verfassungsrecht⁷ (2007): Rz 1058.

⁴ http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_51/BGBLA_2012_I_51.pdf

Andererseits stellt sich die Frage, was es für Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter Rechte bedeutet wenn die **Zulässigkeit von einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung abhängen soll**. Der Grundrechtsschutz kann unmöglich von derartigen Prüfungsmaßstäben abhängig gemacht werden – jede Verletzung eines verfassungsmäßig gewährleisteten Rechtes muss einer Überprüfung durch ein Höchstgericht zugänglich sein – andernfalls die wesentlichsten Elemente des verfassungsgesetzlichen Individualrechtsschutzes gefährdet wären.

- Der VfGH ist das **wichtigste Grundrechtsgericht** im Lande – die Grundrechte, als verfassungsgesetzlich verankert sind sein ureigenster Prüfungsmaßstab.⁵ Wenn nun die Kompetenz der Prüfung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte auf individueller Eben dem VwGH übertragen werden würde, könnte dies durchaus auch zu einer **Einbuße an qualitativer Grundrechtsprechung** kommen. Diese Überlegung sollte in der Debatte um den vorliegenden Entwurf auch entsprechend gewürdigt werden.

Abschließend möchten wir erneut hervorheben, dass der vorliegende Entwurf uE nicht sehr ausgereift ist – denn sehr viele Fragen und Unklarheiten (s.o) haften diesem Vorschlag an. Wir möchten daher anregen diesen zu neu zu überdenken und die dadurch zumindest bestehende Rechtsunklarheit auszumerzen.

Auch wenn der Entwurf keine ausreichenden Schlüsse zulässt – möchten wir doch vorbeugend, einer wie auch immer gearteten Einschränkung des verfassungsrechtlichen Individualrechtsschutzes mit aller Entschiedenheit entgegenreten.

Mit freundlichen Grüßen,

Birgit Schmidhuber
ÖKOBÜRO
Umweltrecht

Im Namen der Organisationen ÖKOBÜRO und Justice and Environment

⁵ Der Standard, Online Ausgabe vom 20.Juni 2012: <http://derstandard.at/1339638446843/Plaedoyer-Gesetzesbeschwerde-laut-VfGH-Prasident-Gewinn-fuer-Rechtsstaat>