



Abteilung für Rechtspolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 195
1040 Wien
T +43 (0)5 90 900 | F +43 (0)5 90 900233
E margit.hirmann@wko.at
W <http://wko.at/rp>

Parlamentsdirektion

Mail: Hildegard.Schlegl@parlament.gv.at
Gabriele.Germ@parlament.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
Zl. 13440.0060/2-L1.3/2012

Unser Zeichen/Sachbearbeiter
Rp 1743/12/EH/MH

Durchwahl
3275

Datum
10.9.2012

Anträge 2031/A und 2032/A betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (Einführung der Gesetzesbeschwerde mit Beibehaltung oder Entfall von Art 144 B-VG); Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wirtschaftskammer Österreich teilt zu dem im Betreff genannten Entwurf Folgendes mit:

1. Allgemeines:

Mit der Einführung einer Gesetzesbeschwerde sollen Verfahrensparteien Anfechtungsmöglichkeiten von Rechtsvorschriften beim Verfassungsgerichtshof künftig nicht nur im Verwaltungsrecht, sondern auch im Bereich des Justizrechtes eingeräumt werden.

Der konstitutionelle Status quo ist bekanntlich dadurch gekennzeichnet, dass eine Partei in einem Verfahren vor den ordentlichen Gerichten anders als in einem Verwaltungsverfahren (Erhebung einer Beschwerde gemäß Art 144 B-VG nach Ergehen des letztinstanzlichen Bescheides) ihre verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine auf sie angewendete Rechtsvorschrift nicht unmittelbar selbst an den Verfassungsgerichtshof herantragen kann. Im gerichtlichen Verfahren ist ihr somit die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs verwehrt. Ihr Zugang zu diesem wird durch die Gerichte (Art 139 Abs 1 und Art 140 Abs 1 B-VG) mediatisiert. Ob die Bedenken der Partei gegen eine Rechtsvorschrift an den Verfassungsgerichtshof herangetragen werden oder nicht, hängt allein davon ab, ob das jeweilige Gericht sich überzeugen lässt und einen Antrag stellt. Ficht es die Rechtsvorschrift nicht an, so bleibt die Frage der Gesetzes- oder Verfassungskonformität der Rechtsvorschrift offen; sie kann in diesem Fall vom Verfassungsgerichtshof nicht abschließend geklärt werden.

Diese in der Verwaltungs- und in der Justizrechtspflege ungleiche Ausgestaltung der Befugnis, den Verfassungsgerichtshof anzurufen, ist historisch erklärbar. Mit der Einführung einer Gesetzesbeschwerde würde diese bestehende Lücke im Rechtsschutzsystem geschlossen; zudem würde die Gesetzesbeschwerde einer noch umfassenderen Realisierung des zentralen Gebotes des Rechtsstaatsprinzips, dass „nur solche Akte in ihrer rechtlichen Existenz als dauernd gesichert erscheinen, die in Übereinstimmung mit den sie bedingenden Akten höherer Stufe erlassen wurden“ (VfSlg 11.196/1986), dienen.

Von antragsbefugten Gerichten nicht aufgegriffene Bedenken gegen die Verfassungskonformität von Gesetzen würden nicht mehr in Schwebelassen bleiben, sondern könnten im Wege der Gesetzesbeschwerde, welche quasi eine Brücke zwischen dem Verfassungsgerichtshof und den anderen Gerichten schlagen würde, an den VfGH herangetragen werden. Auffassungsunterschiede zwischen den Höchstgerichten in Bezug auf die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit einer Norm könnten so hintangehalten werden, gleichzeitig bliebe jedoch die Aufgabenteilung zwischen den Höchstgerichten bei der Einzelfallbeurteilung aufrecht, zumal die Gesetzesbeschwerde nicht gegen die Entscheidung des letztinstanzlichen Gerichtes, sondern gegen die der Entscheidung zugrundeliegende generelle Norm gerichtet wäre (Vgl. dazu allerdings auch unten 2. zu Z 9 und 14 bzw. Z 11 und 16).

Insofern kann das Vorhaben der Einführung einer Gesetzesbeschwerde aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich als nachvollziehbare und rechtsstaatlich begründbare systematische Weiterentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit angesehen werden.

Dabei ist jedoch zu bedenken, dass der Neuerungswert der Gesetzesbeschwerde für den Bereich des Verwaltungsrechts einerseits und den Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit andererseits durchaus verschieden ist. Während die Einführung einer Gesetzesbeschwerde im Bereich des Verwaltungsrechts, wo derzeit bereits die Möglichkeit besteht, bei Bedenken hinsichtlich der Verfassungskonformität einer Norm einen Antrag auf Prüfung der Norm im Wege einer Bescheidbeschwerde gem. Art 144 B-VG an den VfGH heranzutragen, keine massiven Änderungen mit sich bringen sollte, würde im Bereich der ordentlichen Gerichte eine zusätzliche Beschwerdemöglichkeit eröffnet, was auf die Verfahren vor den ordentlichen Gerichten und nicht zuletzt deren Dauer nicht unerhebliche Auswirkungen haben könnte.

Die im Falle der Einbringung einer Gesetzesbeschwerde zwangsläufig entstehende zeitliche Verzögerung des gesamten Verfahrens bis zur „Endgültigkeit“ einer Entscheidung (Dauer des Normprüfungsverfahrens vor dem VfGH und bei erfolgreicher Gesetzesbeschwerde zusätzlich Dauer des wiederaufgenommenen Verfahrens) könnte - insbesondere im Falle von Mehrparteienverfahren - auch zulasten betroffener Unternehmer gehen. Der Umstand, dass das zugrundeliegende Verfahren bis zu einer Entscheidung des VfGH im Hinblick auf seine mögliche Wiederaufnahme in Schwebelassen bleibt und allenfalls bedingte Verzögerungen bei der Durchsetzung von Ansprüchen könnten auf diese Weise Nachteile für den Wirtschaftsstandort Österreich nach sich ziehen.

Mit der Verlängerung der Verfahrensdauer könnten zudem Kostenbelastungen verbunden sein; insbesondere kann eine Prolongierung von Rückstellungen für den Fall eines möglichen Verlustes des Verfahrens erforderlich sein.

Nicht zuletzt auch im Bereich des Arbeits- und Sozialrechtes könnte der VfGH im Wege der Gesetzesbeschwerde mit neuen Fragestellungen, die bislang primär vom OGH thematisiert wurden, befasst werden, was insbesondere auch für Arbeitgeber länger andauernde Ungewissheiten mit sich bringen könnte.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten:

- Maßgebliche Änderungen würden sich bei Einführung der Gesetzesbeschwerde (bei Beibehaltung des Art 144 B-VG, vgl. dazu unten 2. zu Z 20) nur für den Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit ergeben.
- V.a. im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit könnte es zu Verfahrensverzögerungen und allfälligen zusätzlichen Kostenbelastungen für Wirtschaftstreibende kommen.
- Verfassungssystematisch und unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wäre eine Gesetzesbeschwerde eine grundsätzlich nachvollziehbare Weiterentwicklung der

Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine zwingende Notwendigkeit für die Schaffung dieses neuen Rechtsinstruments scheint jedoch nicht gegeben.

- Sollte es zu einer Einführung der Gesetzesbeschwerde kommen, müssten die (auch einfachgesetzlichen) Rahmenbedingungen jedenfalls so ausgestaltet werden, dass es möglichst zu keinen ungerechtfertigten und für den Wirtschaftsstandort Österreich schädlichen Verfahrensverzögerungen und neuen Kostenbelastungen kommt.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen im Detail:

Zu Z 8 und Z 13 (Entwurf 2031/A) bzw. Z 10 und Z 15 (Entwurf 2032/A)

Seitens der Wirtschaftskammer Österreich wird es ausdrücklich begrüßt, dass die Gesetzesbeschwerde in beiden Varianten (2031/A und 2032/A) so ausgestaltet ist, dass die Antragslegitimation an eine erfolglose Anregung bei Gericht, einen Normprüfungsantrag an den VfGH zu stellen, sowie die darin bereits zum Ausdruck gebrachten Bedenken an der Gesetzes-/Verfassungskonformität der Norm anknüpfen soll. Damit kann dazu beigetragen werden, dass eine missbräuchliche Verwendung dieses Instruments hintangehalten wird.

Zudem muss der Beschwerdeführer eine Verletzung in seinen Rechten behaupten (können). Gerade im Verwaltungsverfahren kommt diesem Kriterium erhöhte Bedeutung zu, da die belangte Behörde nicht in ihrem Recht verletzt und somit nicht zur Einbringung einer Gesetzesbeschwerde legitimiert sein kann. Ähnliches ist wohl auch für Amtsparteien anzunehmen, womit verhindert werden sollte, dass Bundesminister in einem konkreten Anlassfall im Wege der Gesetzesbeschwerde Normen aus ihrem Vollziehungsbereich zu Fall bringen können. Dies sollte dazu beitragen, die Grenze zwischen konkreter und abstrakter Normenkontrolle nicht zu verwischen.

Zu Z 9 und Z 14 (Entwurf 2031/A) bzw. Z 11 und Z 16 (Entwurf 2032/A)

Gemäß Art 139 Abs 1a sowie Art 140 Abs 1a soll der Verfassungsgerichtshof bei der Behandlung von Gesetzesbeschwerdeanträgen an die Rechtsanschauung des letztinstanzlichen Gerichtes gebunden sein.

Nähere Aussagen dazu, wie bzw. woraus der VfGH die Rechtsanschauung des letztinstanzlichen Gerichtes festzustellen hat, finden sich im Text und in der Begründung der Entwürfe nicht.

Jedenfalls muss davon ausgegangen werden, dass sich „Rechtsanschauung des letztinstanzlichen Gerichtes“ iSv Art 139 Abs 1a und Art 140 Abs 1a auf die Auslegung der einfachgesetzlichen Bestimmungen bezieht, der VfGH jedoch nicht an die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer ihm im Wege der Gesetzesbeschwerde zur Prüfung vorgelegten Norm durch das letztinstanzliche Gericht gebunden sein soll. Der VfGH hätte folglich bei der Überprüfung der Verfassungskonformität einer einfachgesetzlichen Norm dieser zwingend jene Deutung zugrundelegen, die das spezialisierte Gericht im Ausgangsverfahren vorgenommen hat. Eine entsprechende Präzisierung der Bestimmung bzw. nähere Ausführungen dazu in der Begründung wären wünschenswert.

Die Bindung des VfGH an die Rechtsanschauung des letztinstanzlichen Gerichtes würde der in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs erkennbaren Tendenz entgegenwirken, mit manchmal überzogenen „verfassungskonformen“ Interpretationen die Aufhebung einer Rechtsvorschrift, für deren Verfassungswidrigkeit gute Gründe sprechen, zu vermeiden: Wenn die Gerichte einer Vorschrift einen bestimmten Sinn beilegen und diese in diesem Verständnis verfassungswidrig sind, dann sind sie aus dem Rechtsbestand zu beseitigen. Dies hätte allerdings auch zur Folge, dass auch - jedenfalls aus Sicht des zum „Hüter der Verfassung“ berufenen VfGH - an sich verfassungskonforme Bestimmungen, die von den ordentlichen Gerichten in verfassungswidriger Weise ausgelegt/angewendet worden sind, vom VfGH aufgehoben werden müssten.

Bei fehlender Bindung hingegen würde die Problematik entstehen, dass der VfGH eine Gesetzesbeschwerde mit der Begründung ablehnen könnte, das angefochtene Gesetz sei nicht verfassungswidrig, sondern verfassungskonform auszulegen. Damit würde die Rechtsanschauung der letztinstanzlichen Gerichte als unzutreffend eingestuft, was - sollte (allenfalls in einem künftigen weiteren Schritt) auch für diese Fälle eine Wiederaufnahme des Verfahrens möglich sein - im Ergebnis einer Urteils-/Verfassungsbeschwerde nahekäme. Eine solche hat die WKÖ - auch in bisherigen Diskussionen (etwa im Österreich-Konvent) - stets strikt abgelehnt, nicht zuletzt deshalb, weil dabei nachteilige verfahrensverzögernde und kostenverursachende Wirkungen in erheblich stärkerem Ausmaß zu erwarten wären.

Das dem VfGH in Art 139 Abs 1b und Art 140 Abs 1b eingeräumte umfassende Ablehnungsrecht wird seitens der Wirtschaftskammer Österreich aus verfahrensökonomischen Gesichtspunkten ausdrücklich begrüßt und als erforderlich angesehen, um unsubstantiierte Gesetzesbeschwerdeanträge einer zügigen Erledigung zuführen zu können.

Zu Z 20 (Entwurf 2032/A)

Z 20 des vorliegenden Entwurfs 2032/A sieht den Entfall von Art 144 B-VG und somit der darin normierten Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH vor.

In den Materialien wird der Entfall des Art 144 B-VG damit begründet, dass die Einführung der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH historische Gründe gehabt hätte, welche nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Entwicklung seiner Rechtsprechung seit Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts ihre ursprüngliche Bedeutung weitgehend verloren hätten. Es erschiene daher konsequent, diese Zuständigkeit aus Anlass der Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie des Subsidiarantrages auf Normenkontrolle auf den Verwaltungsgerichtshof zu übertragen.

Ein Entfall des Art 144 B-VG könnte allerdings mehrere - auch für Wirtschaftstreibende - nachteilige Folgen nach sich ziehen:

Bei Beibehaltung des Art 144 B-VG hätte der VfGH weiterhin die Möglichkeit, „offenkundig“ bzw. „exzessiv“ rechtswidrige Bescheide rasch mittels „Grobprüfung“ aus dem Rechtsbestand zu entfernen.

Bei einem Entfall könnte der VfGH im Bereich des Verwaltungsrechts erst nach einer Entscheidung des VwGH (bzw. in Fällen, in denen in Hinkunft ein Verwaltungsgericht erster Instanz das letztinstanzliche Gericht ist, nach dessen Entscheidung) - und das nur zur Normprüfung - befasst werden. Auch wäre die Kernfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit, die Normprüfung, zudem insofern beeinträchtigt, als der VfGH derzeit auch dem Bescheidbeschwerdeverfahren zugrunde liegende präjudizielle Rechtsnormen aufgreifen und entsprechende Normprüfungsverfahren amtswegig einleiten kann; eine solche Möglichkeit würde entfallen.

Für Beschwerdeführer wäre der Entfall von Art 144 B-VG wohl nachteilig und mit einer Verfahrensverzögerung insofern verbunden, als zuerst der VwGH befasst werden müsste, welcher seinerseits einen Normprüfungsantrag stellen oder eine diesbezügliche Anregung des Beschwerdeführers ausschlagen könnte, was wiederum diesen zur Stellung eines Gesetzesbeschwerdeantrags an den VfGH - erst nach Abschluss des VwGH-Verfahrens - berechtigen würde.

Inwieweit eine Übertragung der derzeitigen „Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit“ des VfGH auf den VwGH bei gleichzeitiger Einführung einer Gesetzesbeschwerde einen weitgehenden Ersatz für den Entfall von Art 144 B-VG darzustellen vermag, ist nicht zuletzt auch im Hinblick auf die in der B-VG Novelle BGBl. I Nr. 51/2012 normierte Einschränkung der Anrufungsmöglichkeit des VwGH im Verwaltungsverfahren zu hinterfragen.

Die WKÖ spricht sich daher für die Beibehaltung des Art 144 B-VG aus. Allerdings dürfte es nicht zu einer „doppelten“ Befassung des VfGH kommen (s. dazu unten 3.2.).

3. Anregungen zur konkreten Ausgestaltung der Gesetzesbeschwerde

Ob bzw. inwieweit die Einführung einer Gesetzesbeschwerdemöglichkeit zu einer Verbesserung des Rechtsschutzsystems beitragen könnte, hängt letztlich auch von ihrer konkreten Ausgestaltung ab. In diesem Zusammenhang gilt es aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich v.a. auch folgende Aspekte zu berücksichtigen:

3.1.

Der Entwurf enthält keine Regelung, ob einem Antrag auf Gesetzesbeschwerde aufschiebende Wirkung zukommen soll. Eine diesbezügliche Regelung wäre der Gesetzessystematik entsprechend wohl im VfGG zu verankern. Ähnlich wie bei Art 144 B-VG - Beschwerden dürfte Gesetzesbeschwerdeanträgen jedenfalls nicht kraft Gesetzes aufschiebende Wirkung zukommen, sondern eine solche lediglich auf Antrag vom VfGH zuerkannt werden können.

Zudem wäre im VfGG eine angemessene Frist, innerhalb derer die Einbringung einer Gesetzesbeschwerde zulässig ist, zu normieren.

3.2.

Zu Entwurf 2031/A ist anzumerken, dass bei erfolgter (erfolgloser) Anrufung des VfGH im Wege der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit bei Einführung der Gesetzesbeschwerde die Möglichkeit bestünde, nach Entscheidung des VfGH neuerlich im Wege der Gesetzesbeschwerde verfassungsrechtliche Bedenken an den VfGH heranzutragen. Wenngleich eine derartige neuerliche Anrufung des VfGH in der Praxis wohl kaum Aussicht auf Erfolg hätte, ist nicht auszuschließen, dass unterlegene Beschwerdeführer diesen Weg mitunter dennoch beschreiten. In diesem Fall würde die Möglichkeit der neuerlichen Anrufung des VfGH weitere Verzögerungen von mehreren Monaten (zumindest bis zur neuerlichen Ablehnung der Behandlung der Beschwerde durch den VfGH) nach sich ziehen. Eine derartige Möglichkeit, Verfahren zu verzögern, sollte jedenfalls hintangehalten werden. Der vorliegende Entwurf 2031/A müsste daher dahingehend ergänzt werden, dass eine erfolglose Befassung des VfGH im Wege der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit eine erneute Befassung des VfGH im Wege der Gesetzesbeschwerde ausschließt.

3.3.

Sowohl gemäß § 359c GewO als auch gemäß § 42a UVP-G gilt für Anlagenbetreiber das sogenannte "Fortbetriebsrecht": Wird ein Genehmigungsbescheid vom VfGH aufgehoben, so darf das Vorhaben bis zur Rechtskraft des Ersatzbescheides, längstens jedoch ein Jahr, entsprechend dem aufgehobenen Bescheid weiter betrieben werden. Bei Einführung der Gesetzesbeschwerde sollte eine entsprechende Regelung eingeführt werden, welche gewährleistet, dass Betriebe ihre Anlagen weiter betreiben dürfen, wenn der VfGH die Rechtsgrundlage, auf deren Basis ihr Genehmigungsbescheid erlassen wurde, aufhebt.



Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christoph Leitl
Präsident



Mag. Anna Maria Hochhauser
Generalsekretärin