

47

III- der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XVI. Gesetzgebungsperiode

B E R I C H T

des Bundeskanzlers

über die Möglichkeiten einer weiteren Entlastung

der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

Der Nationalrat hat am 25. Jänner 1984 anläßlich der Verhandlung über den Bericht des Bundeskanzlers, mit dem der Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichtshofes für das Jahr 1982 vorgelegt wird (III-13 und 130 d. Blg., XVI. GP), eine EntschlieÙung betreffend Entwicklung des Arbeitsanfalles bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts gefaÙt, die wie folgt lautet:

"Der Bundeskanzler wird ersucht, aus AnlaÙ der nächsten Tätigkeitsberichte des Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshofes über die Möglichkeiten einer weiteren Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zu berichten."

Dieser EntschlieÙung entsprechend übermittle ich gemäß § 21 Abs. 1 des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 den folgenden

B e r i c h t

über die Möglichkeiten einer weiteren Entlastung

der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

Ü B E R S I C H T

- I. Die Vorschläge der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts für ihre Entlastung
 - A. Die Vorschläge des Verfassungsgerichtshofes
 - B. Die Vorschläge des Verwaltungsgerichtshofes

- II. Möglichkeiten der Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts
 - A. Grundsätzliche Überlegungen
 - B. Besonders weitreichende Entlastungsmaßnahmen.....
 - C. Mögliche Maßnahmen zu einer Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts
 - 1. Personalmaßnahmen
 - 2. Die Raumfrage
 - 3. Gesetzgeberische Maßnahmen
 - a) Gesetzgeberische Maßnahmen im Bereiche des Verfassungsgerichtshofes
 - b) Gesetzgeberische Maßnahmen im Bereiche des Verwaltungsgerichtshofes

- III. Zusammenfassung

- 1 -

I. Die Vorschläge der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts für ihre Entlastung

Sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch der Verwaltunggerichtshof haben zu Beginn des Jahres 1984 ihre Vorstellungen über mögliche Entlastungsmaßnahmen vorgelegt (vgl. die Anlagen 2 und 3). Diese Vorschläge der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts lassen sich wie folgt zusammenfassen.

A. Die Vorschläge des Verfassungsgerichtshofes

Die zentrale Forderung des Verfassungsgerichtshofes geht dahin, die Möglichkeit der Ablehnung der Behandlung einer Beschwerde auszuweiten, d.h. ihm die Möglichkeit einzuräumen, die Behandlung einer Beschwerde auch dann abzulehnen, wenn "von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist".

Der Vorschlag des Verfassungsgerichtshofes sieht ferner eine Einschränkung der öffentlichen Verhandlungen vor. In der überwiegenden Zahl der Fälle beschränke sich nämlich die Verhandlung auf den bloßen Vortrag der den Mitgliedern des Gerichtshofes ohnehin bekannten Schriftsätze. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes könnte in nichtöffentlicher Sitzung auf Antrag des Referenten die Rechtssache entschieden werden, wenn die Schriftsätze der Parteien des verfassungsgerichtlichen Verfahrens und die dem Verfassungsgerichtshof vorgelegten Akten erkennen lassen, daß die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten läßt.

In seinen Vorschlägen kommt der Verfassungsgerichtshof auch auf die Personalfrage zu sprechen. Es sei anzustreben, daß jedem Referenten zwei wissenschaftliche Mitarbeiter beigegeben werden.

- 2 -

Um die wissenschaftlichen Mitarbeiter der Referenten von manipulativen Tätigkeiten zu befreien und in verstärktem Maß in die Vorbereitung von Erledigungsentwürfen einzubinden, hält der Verfassungsgerichtshof auch eine Aufstockung des nicht-juristischen Personals für erforderlich.

Eine Personalaufstockung setze allerdings voraus, daß die Raumfrage gelöst wird.

Schließlich bringt der Verfassungsgerichtshof zum Ausdruck, daß eine Ausweitung seiner Kompetenzen vermieden werden müsse. Jede neue Kompetenz müßte zu einer Erhöhung der Belastung des Gerichtshofes führen und sollte bis zum Eintritt eines Entlastungseffektes zurückgestellt werden.

Der Verfassungsgerichtshof hält die Erfüllung aller von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen für erforderlich, um die dringend notwendige Entlastung des Gerichtshofes herbeizuführen.

B. Die Vorschläge des Verwaltungsgerichtshofes

Auch der Verwaltungsgerichtshof sieht in einer Aufstockung des richterlichen und nicht-richterlichen Personals eine notwendige Maßnahme.

Die Schaffung eines weiteren Senates (Planstelle eines Senatspräsidenten und von vier Räten) sei unaufschiebbar geworden, wobei jedoch darauf hingewiesen wird, "daß letztlich der Vermehrung der richterlichen Planstellen Grenzen gesetzt sind, und zwar einerseits was die Qualifikation der Bewerber betrifft, als auch im Hinblick auf das Erfordernis der Einheitlichkeit der Rechtsprechung". Darüber hinaus bedürfe es auch beim Verwaltungsgerichtshof einer "angemessenen" Anzahl von Planstellen für wissenschaftliche Mitarbeiter, was auch eine Vermehrung der Planstellen für sonstige nicht-richterliche Mitarbeiter bedinge.

- 3 -

Personelle Maßnahmen setzten auch eine Lösung des Raum-
problemes voraus.

Der Verwaltungsgerichtshof schlägt sodann als gesetzgeberische Maßnahme zur Entlastung die Einführung von Verwaltungsstrafsensaten (ausgenommen für Finanzstraf- und Disziplinarsachen) vor. Gegen die Entscheidungen dieser Verwaltungsstrafsensate soll nur in bestimmten Fällen eine Beschwerdemöglichkeit beim Verwaltungsgerichtshof eingeräumt werden. Dieser Vorschlag des Verwaltungsgerichtshofes wird damit begründet, daß die Steigerung der anfallenden Rechtsachen in den letzten Jahren zu einem sehr großen Teil auf die vermehrte Anzahl von Beschwerden in Verkehrsstrafsachen zurückzuführen ist.

Auch der Verwaltungsgerichtshof bezeichnet die Erfüllung aller von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen für erforderlich, um das Ziel einer notwendigen und wirksamen Entlastung zu erreichen.

- 4 -

II. Möglichkeiten der Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

A. Grundsätzliche Überlegungen

Alle Maßnahmen, die einer Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts dienen sollen, müssen die Tatsache berücksichtigen, daß eine Entlastung beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts erforderlich ist. Es scheiden daher von vornherein alle jene denkbaren Maßnahmen aus, die zwar geeignet wären, einen der beiden Gerichtshöfe zu entlasten, aber zu Lasten des anderen Gerichtshofes gingen. Die Notwendigkeit der Entlastung beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts bedeutet aber auch, daß dieser Gesichtspunkt hinsichtlich des Zeitpunktes der zu setzenden Maßnahmen berücksichtigt werden muß. Die unbestritten erforderlichen Maßnahmen zur Entlastung der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts müssen daher in einem bestimmten zeitlichen Verhältnis zueinander stehen: Die durch eine solche Maßnahme allenfalls bedingte Mehrbelastung des anderen Gerichtshofes darf also nur entweder vorübergehender Natur oder im Hinblick auf eine ergänzend in Aussicht genommene weitere Entlastungsmaßnahme zeitlich beschränkt sein.

Neben der Notwendigkeit, beide Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zu entlasten, darf nicht aus dem Auge verloren werden, daß der derzeitige Bestand der Rechtsschutzeinrichtungen möglichst geringfügig beschränkt werden und die Entlastung der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts somit nicht zu Lasten des Rechtsschutzes des Einzelnen gehen darf.

Zum Abbau der bestehenden Arbeitsbelastung der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts könnten grundsätzlich die folgenden Möglichkeiten ins Auge gefaßt werden:

- 5 -

1. Eine Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts ist zunächst dadurch denkbar, daß die anfallenden Rechts-sachen zur Bearbeitung auf einen größeren Personenkreis aufgeteilt werden. Dies bedeutet eine Personalaufstockung, der allerdings Grenzen gesetzt sind. Im Rahmen der personellen Maßnahmen mit Entlastungswirkung ist aber auch an die Möglichkeit zu denken, die Entscheidungsträger zu verkleinern, also etwa beim Verwaltungsgerichtshof kleinere Senate zu bilden oder beim Verfassungsgerichtshof die Bildung von Senaten in Aussicht zu nehmen.

2. Eine weitere Möglichkeit, die Arbeitsbelastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zu vermindern, besteht darin, den Anfall von Rechtssachen zu senken. Eine solche Maßnahme kann - soll das Rechtssystem nicht wesentlich beeinträchtigt werden - entweder durch eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen den beiden Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts oder durch die Schaffung neuer gerichtlicher Instanzen getroffen werden. Es kann ferner daran gedacht werden, in einzelnen Bereichen die Beschwerdemöglichkeiten an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts einzuschränken. Eine solche Maßnahme muß allerdings in besonderem Maße dafür Sorge tragen, daß die Verminderung des Rechtsschutzes in vertretbaren Grenzen bleibt.

3. Schließlich bietet sich als eine Möglichkeit der Entlastung der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts auch an, durch verfahrensrechtliche Maßnahmen die Behandlung der anfallenden Rechtsfälle in einer solchen Art und Weise zu erleichtern, daß es einem Richter möglich ist, mehr Fälle als bisher zu bearbeiten.

Von diesen grundsätzlich möglichen Maßnahmen zu einer Entlastung der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts sind freilich bestimmte besonders weitreichende Maßnahmen von vornherein nur schwer realisierbar.

- 6 -

B. Besonders weitreichende Entlastungsmaßnahmen

Zum Bereich der nicht durchführbar erscheinenden Entlastungsmaßnahmen gehört zunächst die Möglichkeit der Kompetenzumschichtung. Dies würde bedeuten, daß die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes, über Beschwerden nach Art.144 B-VG zu entscheiden, zur Gänze auf den Verwaltungsgerichtshof übertragen würde. In der bisherigen Erörterung der Probleme der Entlastung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts hat sich gezeigt, daß der Verfassungsgerichtshof gegen eine Beseitigung seiner Zuständigkeit zur Entscheidung über die Anfechtung von Bescheiden eingestellt ist. Dazu ist zunächst festzuhalten, daß eine solche Kompetenzumschichtung insoferne einem Grundgedanken des B-VG widersprechen würde, als Grundrechtsverletzungen nicht mehr durch ein besonderes Gericht festgestellt und beseitigt, sondern alle individuellen Verwaltungsakte ohne Rücksicht auf die Art der haupteten Rechtsverletzung allein durch den Verwaltungsgerichtshof überprüft werden würden. Dies würde auch dem europäischen Standard widersprechen, da in allen Staaten - abgesehen von Jugoslawien -, in denen es überhaupt Verfassungsgerichte gibt, diese - ungeachtet des Bestehens von Verwaltungsgerichten - Grundrechtsverletzungen als eine ihrer Hauptaufgaben wahrzunehmen haben. Gleichzeitig muß auch bedacht werden, daß eine derartige Regelung eine nicht unbeträchtliche Belastung des Verwaltungsgerichtshofes mit sich bringen würde. Es sei auch daran erinnert, daß sich eine auch nur teilweise Abtretung der Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes nach Art.144 B-VG an den Verwaltungsgerichtshof infolge der Abgrenzungsschwierigkeiten einer derartigen Regelung nicht als gangbar erwiesen hat (vgl. Anlage 1).

Auch die "Vorschaltlösung" hat sich als nicht gangbar erwiesen. Es handelt sich dabei um die Überlegung, die Fälle, die vor den Verfassungsgerichtshof kommen, zunächst dem Ver-

- 7 -

waltungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Aus Anlage 1 dieses Berichtes ist zu entnehmen, daß eine derartige Lösung des Entlastungsproblems bereits einmal zur Erörterung stand. Abgesehen davon, daß diese Lösung bereits seinerzeit durch den Verwaltungsgerichtshof, aber auch in der wissenschaftlichen Diskussion auf Ablehnung gestoßen ist, ist offensichtlich, daß dadurch eine Entlastung des Verfassungsgerichtshofes nicht erreicht werden könnte. Es muß deshalb davon ausgegangen werden, daß eine Entlastung des Verfassungsgerichtshofes im Wege der Vorschaltlösung nicht durchführbar ist.

Die Bildung von zwei Senaten beim Verfassungsgerichtshof scheint eine Lösung zu sein, die einen wirksamen Entlastungseffekt beinhaltet. Die Entscheidung über die anhängigen Rechtsfälle würde ja gewissermaßen auf zwei Gerichte verteilt und somit die Entscheidungskapazität verdoppelt. Auch diese Lösung ist in der bisherigen Diskussion schon erörtert worden. Es hat sich gezeigt, daß die Bildung von Senaten im Verfassungsgerichtshof durch diesen selbst mit Entschiedenheit abgelehnt wird. Es kann auch außer Streit gestellt werden, daß im Falle einer Senatslösung eine Beeinträchtigung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nicht ausgeschlossen werden kann.

In der Diskussion ist als eine denkbare Maßnahme auch jene der Besetzung des Verfassungsgerichtshofes mit Berufsrichtern angesprochen worden. Dazu ist festzustellen, daß die derzeitige Rechtslage, wonach die Verfassungsrichter ihre Funktion zusätzlich zu einem sonstigen Beruf ausüben können, sich wegen der dadurch gewährleisteten Nähe zum Berufsleben als vorteilhaft erweist. Vor allem ist es aber mehr als fraglich, ob durch eine Umwandlung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes in Berufsrichter eine wirksame Entlastungsmaßnahme gesetzt werden würde.

- 8 -

C. Mögliche Maßnahmen zu einer Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

1. Personalmaßnahmen

Entsprechend den Vorstellungen des Verwaltungsgerichtshofes ist in Aussicht genommen, mit dem Beginn des Jahres 1985 dem Verwaltungsgerichtshof einen weiteren Senat (Planstellen eines Senatspräsidenten und von vier Räten) zur Verfügung zu stellen. Nach dieser Maßnahme wird das richterliche Personal des Verwaltungsgerichtshofes 52 Personen umfassen.

Die Aufstockung des richterlichen Personales des Verwaltungsgerichtshofes macht auch eine Aufstockung des nicht-richterlichen Personales erforderlich. In welchem Ausmaß eine Vermehrung der Planstellen für die nicht-richterlichen Mitarbeiter erforderlich sein wird ist derzeit nicht absehbar und wird in Gesprächen mit dem Verwaltungsgerichtshof im Zuge der Stellenplanerstellung zu erörtern sein.

Auch über die Personalwünsche des Verfassungsgerichtshofes für das nicht-richterliche Personal werden Gespräche zu führen sein.

2. Die Raumfrage

Beide Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts leiden bereits heute unter Raummangel. Im Falle der Aufstockung des richterlichen und des nicht-richterlichen Personals würde sich die Raumnot wesentlich erhöhen.

Es ist gelungen, in unmittelbarer Nähe des Hauses Judenplatz 11 weitere Räume in einem gegenüberliegenden Haus zu erhalten. Die leichte Zugänglichkeit soll durch einen Verbindungsgang gewährleistet werden. Soweit das derzeit

- 9 -

absehbar ist, werden diese neuen Räumlichkeiten den beiden Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts noch heuer zur Verfügung stehen. Die Raumfrage kann damit als gelöst betrachtet werden.

3. Gesetzgeberische Maßnahmen

a) Gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich des Verfassungsgerichtshofes

Ich bin der Auffassung, daß der zentralen Forderung des Verfassungsgerichtshofes, den Art.144 Abs.2 B-VG durch eine Bestimmung zu ergänzen, wonach die Behandlung von Beschwerden auch dann abgelehnt werden kann, wenn "von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist", Rechnung getragen werden sollte. Demgemäß müßte Art.144 Abs.2 B-VG folgende Fassung erhalten:

"(2) Der Verfassungsgerichtshof kann die Behandlung einer Beschwerde bis zur Verhandlung durch Beschluß ablehnen, wenn sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat oder von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist. Die Ablehnung der Behandlung ist unzulässig, wenn es sich um einen Fall handelt, der nach Art.133 von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen ist".

Dabei ist davon auszugehen, daß bei Beschwerden, in denen der Beschwerdeführer mit Aussicht auf Erfolg Bedenken gegen die anzuwendende Norm geltend macht, es nicht zu einer Ablehnung kommen kann, weil die Normprüfung zu den fundamentalen Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes zählt.

- 10 -

Was den Rechtsschutz des Einzelnen anlangt, ist zu bemerken, daß deshalb, weil eine Ablehnung nur in jenen Fällen zulässig sein soll, in denen eine Abtretung des Beschwerdefalles an den Verwaltungsgerichtshof rechtlich möglich ist, insoweit von einer Beeinträchtigung des Rechtsschutzes nicht gesprochen werden kann.

Um jedoch im vorliegenden Zusammenhang den Rechtsschutz des Einzelnen nicht nur zu wahren, sondern auch zu verbessern, wird gleichzeitig die folgende Änderung des § 87 Abs. 3 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 vorgeschlagen:

Für den Fall, daß nicht gleichzeitig mit der Beschwerde ein Abtretungsantrag an den Verwaltungsgerichtshof gestellt wurde und der Verfassungsgerichtshof die Behandlung der Beschwerde gemäß Art. 144 Abs. 2 B-VG ablehnt, soll dem Beschwerdeführer Gelegenheit gegeben werden, innerhalb einer bestimmten Frist diesen Abtretungsantrag nachzuholen.

Es ist offenkundig, daß sich im Falle der Verwirklichung dieses Vorschlags die Frage aufdrängt, welche Belastung des Verwaltungsgerichtshofes damit verbunden wäre. Der Verfassungsgerichtshof selbst ist der Auffassung, daß dadurch, daß die Möglichkeit der Ablehnung der Behandlung einer Beschwerde ausgeweitet wird, eine ins Gewicht fallende Belastung des Verwaltungsgerichtshofes nicht zu erwarten ist. Im wesentlichen begründet dies der Verfassungsgerichtshof damit, daß die Ablehnung der Behandlung einer Beschwerde nur der Beseitigung überflüssiger Doppelgleisigkeiten dienen soll und Beschwerden, die derzeit vom Verfassungsgerichtshof abgewiesen werden, ohnehin schon nach der derzeitigen Rechtslage - sofern ein Abtretungsantrag gestellt wird - dem Verwaltungsgerichtshof abgetreten werden, so daß deren Ablehnung zu keinem zusätzlichen Beschwerdeanfall beim Verwaltungs-

- 11 -

gerichtshof, sondern nur zu einer den Rechtsschutz fördernden früheren Abtretung führen würde. Als Mehrbelastung für den Verwaltungsgerichtshof könnten daher nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes nur jene Fälle in Betracht kommen, die vom Verfassungsgerichtshof abgelehnt würden, obwohl ihnen bei Behandlung durch den Verfassungsgerichtshof Erfolg beschieden wäre. Der Verfassungsgerichtshof geht dabei davon aus, daß etwa 3/4 aller Beschwerden, die sonst abgewiesen würden, abgelehnt würden und diese Beschwerden keinen zusätzlichen Aufwand für den Verwaltungsgerichtshof darstellten, während die Rate der abgelehnten, aber an sich erfolgreichen Beschwerden etwa 1/4 beträge und deshalb der Belastungseffekt beim Verwaltungsgerichtshof aufgrund des Anfalles in den Jahren 1982 und 1983 etwa 30 bis 40 Fälle betragen würde.

Selbst dann, wenn man der Auffassung des Verfassungsgerichtshofes über die zu erwartende Mehrbelastung des Verwaltungsgerichtshofes nicht folgt, sollte dieser Umstand allein nicht dazu führen, die Ausweitung der Ablehnungsmöglichkeit als wirksame Entlastungsmaßnahme zu verwerfen. Wie bereits ausgeführt wurde, muß nämlich die Entlastung beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts als Einheit gesehen werden, in deren Rahmen die eine oder andere Entlastungsmaßnahme zugunsten des einen Gerichtshofes unter Umständen auch zu einer vorübergehenden, also zeitlich begrenzten Belastung des anderen Gerichtshofes führen kann. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß die Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes ein allein durch seine derzeitige Überlastung - also unabhängig von einer solchen zugunsten des Verfassungsgerichtshofes wirkenden Entlastungsmaßnahme - gebotenes Anliegen darstellt, das es jedenfalls, und im Umfang der Gesamtbelastung dieses Gerichtshofes, zu erfüllen gilt.

- 12 -

Bei der Abwägung der Gesichtspunkte, die für und gegen eine diesen Vorstellungen entsprechende Regelung sprechen, ist auch der Umstand zu berücksichtigen, daß eine gerichtliche Entscheidung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes eine Forderung eines wirksamen Rechtsschutzes ist. Es kann daher auch dem Verfassungsgerichtshof nicht widersprochen werden, wenn er meint: "Dem Einzelnen ist besser gedient, wenn eine Beschwerde sofort an den Verwaltungsgerichtshof abgetreten werden kann und er nicht Gefahr läuft, jahrelang auf eine im Detail begründete Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes zu warten und im Falle der Abweisung erst dann der Behandlung durch den Verwaltungsgerichtshof entgegensehen zu müssen."

Der Verfassungsgerichtshof hat zu seiner Entlastung ferner verfahrensrechtliche Maßnahmen vorgeschlagen, wobei seiner Auffassung nach die öffentlichen Verhandlungen eingeschränkt werden sollen. Im Interesse einer wirksamen Entlastung des Gerichtshofes wird daher vorgeschlagen, eine dem § 39 Abs.2 lit.f Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 analoge Bestimmung in den § 19 Abs.4 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 aufzunehmen. Danach soll der Verfassungsgerichtshof ungeachtet eines Parteienantrages von einer mündlichen Verhandlung absehen können, wenn die Schriftsätze der Parteien des verfassungsgerichtlichen Verfahrens und die dem Verwaltungsgerichtshof vorgelegten Akten des Verwaltungsverfahrens erkennen lassen, daß die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten läßt.

Dazu ist zu beachten, daß gemäß § 19 Abs.3 Z 1 Verfassungsgerichtshofgesetz die Ablehnung einer Beschwerde in jedem Fall ohne weiteres Verfahren und ohne vorausgegangene Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung auf

- 13 -

Antrag des Referenten beschlossen werden kann. Der Vorschlag auf Einschränkung der mündlichen Verhandlung betrifft daher überwiegend solche Beschwerdefälle, in denen die Rechtswidrigkeit der angewendeten Norm geltend gemacht wird, insbesondere den Fall einer neuerlichen öffentlichen Verhandlung nach Aufhebung der Norm in inzidenten Normenkontrollverfahren.

b) Gesetzgeberische Maßnahmen im Bereiche des Verwaltungsgerichtshofes

Um Mißverständnisse auszuschließen, ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, daß die gegenwärtige Belastung des Verwaltungsgerichtshofes allein - also unabhängig von allfälligen Auswirkungen der zur Entlastung des Verfassungsgerichtshofes vorgeschlagenen Maßnahmen auf den Verwaltungsgerichtshof - jedenfalls eine möglichst rasche Klärung der diesen Gerichtshof betreffenden Personal- und Raumfragen erfordert.

Als gesetzgeberische Maßnahme zu seiner Entlastung hat der Verwaltungsgerichtshof die Errichtung der bereits im Art.11 Abs.5 B-VG vorgesehenen Verwaltungsstrafsenate (ausgenommen für Finanzstraf- und Disziplinarsachen), gegen deren Entscheidung gegebenenfalls unter bestimmten Voraussetzungen die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes als zulässig erklärt werden könnte, vorgeschlagen.

Im Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 wurde die ersatzlose Streichung des Art.11 Abs.5 B-VG und damit der verfassungsgesetzlichen Grundlage für die Einrichtung von Verwaltungsstrafsenaten verlangt. Die Erfül-

- 14 -

lung dieser Forderung wurde den Ländern zugesagt. In den Verhandlungen wurde darauf hingewiesen, daß es die Bestimmungen der Art.5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention unaufschiebbar machen könnten, gerichtsartige Instanzen für den Verwaltungsbereich zu schaffen. Die Länder haben sich im Zuge der Verhandlungen bereit erklärt, falls sich dazu die Notwendigkeit ergäbe, in Gespräche darüber einzutreten. Im Interesse einer weiteren teilweisen Erfüllung des Forderungsprogrammes der Bundesländer wurde vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst der Entwurf einer Novelle zum B-VG ausgearbeitet, der die ersatzlose Streichung des Art. 11 Abs. 5 B-VG vorsieht und in absehbarer Zeit dem Begutachtungsverfahren zugeleitet werden soll. Es erscheint daher im gegenwärtigen Zeitpunkt weder zweckmäßig noch praktisch möglich, die von den Ländern gegebene Zusage, in Gespräche über die Schaffung gerichtsartiger Instanzen für den Verwaltungsbereich einzutreten, einzulösen.

Zur Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes könnte eine Neuregelung der Behandlung von Säumnisbeschwerden vorgesehen werden.

Derzeit ist die belangte Behörde zur Einbringung einer Gegenschrift und zur Vorlage der Akten des Verwaltungsverfahrens verpflichtet. Die belangte Behörde könnte nun gesetzlich verpflichtet werden, gleichzeitig mit der Gegenschrift einen Bescheidentwurf vorzulegen.

Eine weitere Entlastungsmaßnahme für den Verwaltungsgerichtshof könnte darin bestehen, daß Säumnisbeschwerden in Verwaltungsstrafsachen gegen die Berufungsbehörde nicht mehr zulässig sind.

- 15 -

Obwohl nach Art.132 B-VG Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht erheben kann, wer im Verwaltungsverfahren als Partei zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht berechtigt war, und gemäß § 24 Verwaltungsstrafgesetz der § 73 AVG über die Entscheidungspflicht im Verwaltungsstrafverfahren nicht anzuwenden ist, hat der Verwaltungsgerichtshof Säumnisbeschwerden in Verwaltungsstrafsachen gegen die Berufungsbehörde zugelassen.

Für Säumnisbeschwerden in derartigen Fällen besteht kein hinreichendes Rechtsschutzbedürfnis. Dies ergibt sich aus der Überlegung, daß eine Person nicht bestraft ist, solange eine Berufungsbehörde über die Berufung nicht entschieden hat. In der überwiegenden Anzahl der Fälle wird daher niemand darauf dringen, daß über die Strafsache entschieden wird, zumal bei allzu langer Säumnis Verfolgungsverjährung eintritt. Es kann aber jener Fall nicht ausgeschlossen werden, daß eine Partei, die zwar in der ersten Instanz, aber noch nicht rechtskräftig, verurteilt worden ist, auf eine Beendigung des Verfahrens im Sinne eines "Freispruches" durch Einstellung des Verfahrens dringt. Es spricht jedoch einiges dafür, daß diese Fälle vernachlässigt werden können.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch darauf hinzuweisen, daß infolge der Aufwandsersatzbestimmung des § 55 Abs.1 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1965 die Erhebung einer Säumnisbeschwerde im Verwaltungsstrafverfahren auch dann zu einem vielfach den Strafbetrag übersteigenden Kostenersatz führt, wenn der Verwaltungsgerichtshof die Verurteilung aufrecht erhält.

- 16 -

Ich sehe eine weitere Entlastungsmaßnahme darin, die Entscheidung in Verwaltungsstrafsachen bis zu einer durch das Ausmaß der gesetzlich vorgesehenen Höchststrafe bestimmten Höchstgrenze in die Zuständigkeit eines "Einzelrichters" des Verwaltungsgerichtshofes, über diese Höstgrenze hinaus in die Zuständigkeit von Dreiersenaten zu übertragen.

Von einer solchen Maßnahme kann deshalb ein besonderer Entlastungseffekt erwartet werden, weil nach eigener Aussage des Verwaltungsgerichtshofes (vgl Anlage 3) die Belastung dieses Gerichtshofes gerade im Bereich der Verwaltungsstrafsachen ständig zunimmt.

Eine weitere Möglichkeit zur Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes sehe ich in einer gesetzlichen Regelung, die den Verwaltungsgerichtshof in Verwaltungsstrafsachen ermächtigt, in Fällen, in denen die Rechtsfrage durch die bisherige Rechtsprechung genügend klargestellt ist, die Begründung des Erkenntnisses durch einen Hinweis auf die bisherige ständige Judikatur zu ersetzen.

III. Zusammenfassung

Als Möglichkeiten einer weiteren Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts bieten sich somit an:

1. Ausweitung der Zulässigkeit der Ablehnung der Behandlung einer Beschwerde durch den Verfassungsgerichtshof auch auf jene Fälle, in denen von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist.
2. Einschränkung der mündlichen Verhandlungen vor dem Verfassungsgerichtshof, wobei von einer solchen abgesehen werden kann, wenn aus den schriftlichen Unterlagen zu entnehmen ist, daß die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten läßt.
3. Aufstockung des nicht-richterlichen Personals des Verfassungsgerichtshofes.
4. Aufstockung insbesondere des richterlichen Personals des Verwaltungsgerichtshofes durch einen neuen Senat (fünf Richter) mit Beginn des Jahres 1985.
5. Im Fall von Säumnisbeschwerden Verpflichtung der säumigen Behörde, dem Verwaltungsgerichtshof einen Bescheidentwurf vorzulegen.
6. Ausschluß der Möglichkeit, in Verwaltungsstrafsachen Säumnisbeschwerde gegen die Berufungsbehörden zu erheben.

- 18 -

7. Zuständigkeit des "Einzelrichters" des Verwaltungsgerichtshofes und von Dreiersenaten in Verwaltungsstrafsachen.

X

X

X

Während die zu den Punkten 1 und 2 der Zusammenfassung angeführten gesetzgeberischen Maßnahmen, die den Verfassungsgerichtshof betreffen, als ausdiskutiert und entscheidungsreif anzusehen sind, ist es möglich, daß die den Verwaltungsgerichtshof betreffenden, zu den Punkten 5 bis 7 angeführten Gesetzesänderungen noch einer weiteren Diskussion bedürfen. Daher beabsichtigt das Bundeskanzleramt, zur Vermeidung einer Verzögerung zwei getrennte Entwürfe - den einen die Entlastung des Verfassungsgerichtshofes, den anderen die Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes betreffend - ehestens der allgemeinen Begutachtung zuzuführen, und wird sodann bemüht sein, dem Nationalrat so bald wie möglich Regierungsvorlagen zuzuleiten.

Ü B E R S I C H T

Anlage 1

I. Überlegungen zu einer Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

A. Verfassungsgerichtshof

- 1. Überlegungen des Bundeskanzleramtes und des Verfassungsgerichtshofes.....
- 2. Neue Vorschläge des Verfassungsgerichtshofes
- 3. Das Bemühen um einen Kompromiß
- 4. Die "Vorschaltlösung"
- 5. Einführung eines Vorprüfungsverfahrens
- 6. Die Ablehnung von Beschwerden

B. Verwaltungsgerichtshof

II. Übersicht über die Arbeitsbelastung der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

A. Verfassungsgerichtshof

B. Verwaltungsgerichtshof

III. Die bisherigen Maßnahmen zur Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

Anlage 2

Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofes zum Problem seiner Überlastung vom 20. Jänner 1984

Anlage 3

Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofes zum Problem seiner Überlastung vom 17. Feber 1984

I. Überlegungen zu einer Entlastung der Gerichtshöfes des öffentlichen Rechts

A. Verfassungsgerichtshof

1. Überlegungen des Bundeskanzleramtes und des Verfassungsgerichtshofes

Der Verfassungsgerichtshof hat erstmals in seinem im März 1975 vorgelegten Tätigkeitsbericht für das Jahr 1974 mit besonderem Nachdruck auf die Belastung des Gerichtshofes hingewiesen. Bemerkenswert war, daß im Jahre 1974 die am Jahresende offenen Fälle im Vergleich zu den Vorjahren um mehr als 100 Fälle angestiegen waren.

Im Bericht des Bundeskanzlers an den Nationalrat, mit dem der Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichtshofes für 1974 vorgelegt wurde, wurde darauf hingewiesen, daß das Schwergewicht der anfallenden Rechtsfälle in Beschwerden nach Art. 144 B-VG bestehe. Es wurde sodann ausgeführt:

"Es muß ferner berücksichtigt werden, daß sowohl durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBl.Nr.444, als auch durch das Bundesverfassungsgesetz über die Erweiterung der Zuständigkeiten des Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshofes, BGBl.Nr.302/1975, das allerdings erst am 1. Juli 1976 in Kraft treten wird, neue Belastungen für den Verfassungsgerichtshof entstehen werden. Dies gilt insbesondere für die durch das letztgenannte Bundesverfassungsgesetz erfolgende Erweiterung der Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes, in der auch vorgesehen ist, daß Einzelpersonen Verordnungen und Gesetze unmittelbar beim Verfassungsgerichtshof anfechten können, wenn sie behaupten, durch diese unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein.

- 2 -

Es werden daher Überlegungen erforderlich sein, wie der mit dem Ausbau der Rechtsschutzeinrichtungen verbundenen Arbeitsbelastung des Verfassungsgerichtshofes durch organisatorische Vorkehrungen oder durch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts begegnet werden kann. Die Prüfung dieser Frage wird in der kommenden Gesetzgebungsperiode in Angriff zu nehmen sein."

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst übermittelte mit Note vom 9. Juli 1975, GZ 601 444/4-VI/1/75, dem Verfassungsgerichtshof verschiedene Reformvorschläge mit der Bitte um Stellungnahme. Hinsichtlich der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes wurde die Auffassung vertreten, es böten sich zunächst zwei Möglichkeiten, nämlich

- "a) Bildung von ständigen Senaten mit gesetzlich festgelegter Kompetenz;
- b) Übertragung von Beschwerden nach Art. 144 B-VG an den Verwaltungsgerichtshof (Vereinfachung des Verfahrens vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts da Überweisung nach Art. 144 Abs. 2 B-VG entfielen).

Zu diesen beiden Vorschlägen äußerte sich der Verfassungsgerichtshof in seiner Stellungnahme vom 27. Oktober 1975, GZ 305-Präs/75. Er führte aus, seiner Auffassung nach würden die beiden genannten Vorschläge nicht zum Ziele führen. Die in anderen Staaten gemachten Erfahrungen sprechen eindeutig gegen die Wirksamkeit solcher Maßnahmen. Der Verfassungsgerichtshof unterbreitete sodann folgenden Vorschlag:

"Zur Vermeidung von Doppelgeleisigkeiten, zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Entlastung des Gerichtshofes wird jedoch vorgeschlagen, im Art. 144 B-VG und im Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 Regelungen vorzusehen, wonach

- 3 -

der Verfassungsgerichtshof in den Fällen, in denen entweder eine Beschwerde auch beim Verwaltungsgerichtshof eingebracht oder ein Antrag auf Abtretung gestellt wurde, wenn dadurch eine Beeinträchtigung des Rechtsschutzbedürfnisses des Beschwerdeführers nicht zu erwarten ist, die Beschwerde zur Gänze oder hinsichtlich bestimmter Punkte ohne weiteres Verfahren an den Verwaltungsgerichtshof abtreten kann. Der Antrag auf Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof müßte bereits in der Beschwerde gestellt werden."

In seiner Stellungnahme schlug der Verfassungsgerichtshof ferner vor, daß über faktische Amtshandlungen im "kleinen Senat" entschieden werden sollte. Dazu sollte der § 7 Abs. 2 des Verfassungsgerichtshofgesetzes entsprechend erweitert werden. Zur Begründung wurde ausgeführt, der Gerichtshof werde im steigenden Maße mit Beschwerden gegen faktische Amtshandlungen befaßt, deren Behandlung im Plenum außerordentlich viel Zeit beanspruche. In den meisten Fällen gehe es aber um Tatfragen, die ohne weiteres im kleinen Senat behandelt werden könnten.

Der letztgenannten Anregung des Verfassungsgerichtshofes wurde (Regierungsvorlage 96 d. Blg., XIV.GP, Bericht des Verfassungsausschusses 265 d. Blg. XIV.GP und Bundesgesetz vom 23. Juni 1976, mit dem das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert wird, BGBl.Nr. 311) Rechnung getragen.

2. Neue Vorschläge des Verfassungsgerichtshofes

Nachdem die erforderliche Anpassung des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953 an die Bestimmungen der Bundes-Verfassungsgesetznovellen BGBl.Nr.444/1974 und Nr.302/1975 durch die Novelle zum Verfassungsgerichtshofgesetz vom 23. Juni 1976, BGBl.Nr.311, durchgeführt worden war, wurde im Herbst des Jahres 1976 die Diskussion um die Frage der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes wieder aufgenommen. Aus dem Tätigkeitsbericht des Verfassungsgerichtshofes für das Jahr 1975,

- 4 -

der im Frühjahr 1976 vorlag, war zu entnehmen gewesen, daß die am Jahresende 1975 offenen Fälle gegenüber 1974 um etwa 80 % gestiegen waren (453 offene Fälle). Anlässlich der Vorlage des Tätigkeitsberichtes an den Nationalrat wurde im Bericht (III-25 d. Blg., XIV.GP) darauf hingewiesen, daß die Frage der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes geprüft werde.

In einem Schreiben des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes wurde auf die Dringlichkeit einer Entlastung des Verfassungsgerichtshofes hingewiesen. Im Einzelnen wurde in den Punkten III. und IV. dieser Stellungnahme über das Ergebnis der dazu geführten internen Beratungen des Verfassungsgerichtshofes folgendes ausgeführt:

"III.

Im allgemeinen haben die Beratungen ergeben, daß sich die Lösung nicht aus einer grundlegenden Veränderung des Aufbaues des Verfassungsgerichtshofes ergeben kann. Der derzeitige Aufbau des Gerichtshofes hat sich durchaus bewährt. Im besonderen empfiehlt sich weder zur Entlastung des Gerichtshofes noch zu anderen Zielen die Einführung eines zweiten Senates. Die Erfahrungen in der BRD sprechen eindeutig dagegen. Welche Schwierigkeiten ergeben sich allein aus der Notwendigkeit, die Einhelligkeit der Rechtsprechung der beiden Senate zu erhalten oder herzustellen!

Um eine Entlastung im Bereich seiner Aufgaben zu finden, hat der Gerichtshof alle seine Kompetenzen daraufhin überprüft, ob und welche von ihnen an andere Einrichtungen, insbesondere an den Verwaltungsgerichtshof abgegeben werden könnten. Abgesehen von der Zuständigkeit nach Art. 144 B-VG, über die

- 5 -

noch gesondert gesprochen werden soll, hat sich aber ergeben, daß alle anderen Kompetenzen wesensgemäß Verfassungsgerichtsbarkeit sind und überdies ihre Aufgabe, wenn man sie überhaupt in Erwägung ziehen könnte, wenig zur Entlastung des Gerichtshofes beitragen würde. Der Gerichtshof hat im besonderen untersucht, ob seine Zuständigkeit nach Art. 137 B-VG an den Verwaltungsgerichtshof übertragen werden sollte. Aber einerseits stehen hinter den meisten Klagen schwierige verfassungsrechtliche Fragen, besonders Fragen der Auseinandersetzung zwischen den Gebietskörperschaften, und andererseits können die seltenen unbedeutenden Fälle (wie Liquidierungsklagen von Beamten) ohne weiteres unter erleichterten prozessualen Bedingungen bewältigt werden.

IV.

Hinsichtlich der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 144 B-VG hat sich der Gerichtshof zunächst die Frage gestellt, ob diese Zuständigkeit nicht überhaupt beseitigt werden sollte, sodaß die Überprüfung aller individueller Verwaltungsakte beim Verwaltungsgerichtshof zusammengefaßt wäre. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes widerspräche eine solche Lösung dem Grundgedanken des B-VG, daß Grundrechtsverletzungen durch ein besonderes Gericht festgestellt und beseitigt werden sollen. Eine solche Lösung würde auch dem europäischen Durchschnitt widersprechen, denn in allen Staaten - abgesehen von Jugoslawien - , in denen es überhaupt Verfassungsgerichte gibt, haben diese ungeachtet des Bestehens von Verwaltungsgerichten Grundrechtsverletzungen als eine ihrer Hauptaufgaben wahrzunehmen. An dieser grundsätzlichen Erwägung ändert auch nichts die Übertragung der Zuständigkeit zur Überprüfung faktischer Amtshandlungen an den Verwaltungsgerichtshof.

Eine sicherlich zur Entlastung des Verfassungsgerichtshofes führende Lösung, die überdies Divergenzen verhüten würde, wäre die Vorschaltung des Verwaltungsgerichtshofes vor dem

- 6 -

Verfassungsgerichtshof in der Art, daß der Verfassungsgerichtshof erst nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes angerufen werden könnte. Der Verfassungsgerichtshof verfolgt diese folgerichtige und in der BRD durchaus bewährte Lösung nicht weiter. Sie widerspricht der historischen Gestaltung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts in Österreich.

Dann hat der Verfassungsgerichtshof erwogen, ob die Rechtsprechung hinsichtlich einzelner Grundrechte an den Verwaltungsgerichtshof abgegeben werden könnte. Besonders in diese Richtung gingen die Gespräche mit dem Verwaltungsgerichtshof. Es scheint naheliegend, dem Verfassungsgerichtshof die Rechtsprechung über "politisch erhebliche" Grundrechte, wie etwa die Freiheit der Meinungsäußerung, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit vorzubehalten, hingegen die Wahrnehmung "politisch neutraler" Grundrechte dem Verwaltungsgerichtshof zu übertragen. Die langjährige Beobachtung der Verfassungsgerichtshoffälle zeigt jedoch, daß es eine solche Unterscheidung nicht gibt und daß die Grundrechte ein geschlossenes untrennbares System bilden. Natürlich gibt es Beschwerdefälle, die politisch unerheblich sind, aber solche finden sich auch bei Eingriffen in "politisch erhebliche" Grundrechte und andererseits können politische Grundwerte ebenso beim Eigentumsrecht oder der Erwerbsfreiheit, ja selbst beim gesetzlichen Richter, auf dem Spiel stehen.

Der Verfassungsgerichtshof hat weiter darüber beraten, ob unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung seiner Kompetenz nach Art. 144 B-VG hinsichtlich aller verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte seine Prüfungsbefugnis zu Gunsten des Verwaltungsgerichtshofes eingeschränkt werden könnte in der Art, daß er nicht Fragen der Zuständigkeit der Behörde, der denkmöglichen und der willkürlichen Anwendung des Gesetzes untersuchen dürfte; dies aus der Erwägung, daß in all diesen Fällen die Rechtsverletzung in der Regel auch in der Ver-

- 7 -

letzung eines einfachen Gesetzes bestehe, die ohnedies vom Verwaltungsgerichtshof wahrzunehmen sei. Auch eine solche Lösung scheint jedoch nicht möglich zu sein, denn abgesehen von der Willkür, die doch primär vom Verfassungsgerichtshof wahrzunehmen ist, scheint eine Grundrechtsprechung unmöglich, bei der es dem Verfassungsgerichtshof verwehrt wäre, die Unzuständigkeit des belangten Staatsorgans oder die Gesetzlosigkeit seines Handelns wahrzunehmen."

Der Verfassungsgerichtshof erstattete gleichzeitig folgenden Vorschlag:

"1. Die Möglichkeit der Abtretung von Beschwerden durch den Verfassungsgerichtshof an den Verwaltungsgerichtshof bei Abweisung der verfassungsgerichtlichen Beschwerde soll überhaupt beseitigt werden.

2. Im Verfassungsgerichtshofgesetz soll eine Regelung des Inhaltes getroffen werden, daß für den Fall, daß gegen einen Verwaltungsakt bei beiden Gerichtshöfen Beschwerde geführt wird, das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof auszusetzen ist, es sei denn, daß die Beschwerde zurückgewiesen wird oder daß Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der dem Verwaltungsakt zugrundeliegenden Rechtsvorschrift entstanden sind. Das Verfahren ist nach Abschluß eines Normenprüfungsverfahrens und nach Abschluß des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof fortzusetzen."

Der Verfassungsgerichtshof sah in diesem Vorschlag eine Regelung, die den Rechtsschutz der Parteien nicht beeinträchtigen würde.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat mit diesen Vorschlägen unverzüglich den Verwaltungsgerichtshof befaßt. Mit Note vom 9. Dezember 1976 hat der Verwaltungsgerichtshof den Lösungsvorschlag des Verfassungsgerichtshofes als nicht vertretbar bezeichnet. Der Beschwerdeführer habe ein Recht, daß

- 8 -

über seine Beschwerde wegen behaupteter Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte durch den Verfassungsgerichtshof entschieden werde. Praktisch komme zudem die vom Verfassungsgerichtshof vorgeschlagene Regelung auf eine nachprüfende Kontrolle des Verwaltungsgerichtshofes durch den Verfassungsgerichtshof hinaus. Der Verwaltungsgerichtshof unterbreitete sodann den Vorschlag, in den Fällen, "in denen die Beschwerde über die Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte damit begründet wird, daß ein Gesetz in unvertretbarer Weise ausgelegt oder eine unzuständige an Stelle einer zuständigen Verwaltungsbehörde entschieden hat, die Kognition dem Verwaltungsgerichtshof insoweit zu übertragen, d.h. mit anderen Worten, daß Art. 144 B-VG in dieser Richtung einzuschränken wäre."

Am 20. Jänner 1977 fand eine Besprechung zwischen den beiden Präsidenten der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und Vertretern des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst statt. Sie brachte keine Annäherung der Standpunkte. Im Rahmen dieser Besprechung wurde bereits eine Vorprüfung durch den "kleinen Senat" des Verfassungsgerichtshofes und die Entscheidung einfacher Fälle durch den Referenten selbst erörtert.

Da eine Annäherung nicht erzielt werden konnte, wurde mit Note des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 8. Februar 1977, GZ 601 444/1-VI/1/77, der Verfassungsgerichtshof ersucht, den Vorschlag des Verwaltungsgerichtshofes der Diskussion im Plenum des Verfassungsgerichtshofes zuzuführen und mitzuteilen, ob der Verfassungsgerichtshof an seinem Lösungsvorschlag festhalte oder ob dieser Vorschlag durch einen anderen ersetzt werde.

Mit Note vom 30. März 1977, nahm der Verfassungsgerichtshof Stellung und bemerkte, er habe drei Möglichkeiten erwogen, nämlich

- 9 -

- "a) Abtretung, wenn es sich nicht um Fragen von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung handelt und wenn das Rechtsschutzbedürfnis nicht beeinträchtigt wird,
- b) Aussetzung des Verfahrens, wenn Doppelbeschwerde erhoben wird,
- c) Vorschalten des Verwaltungsgerichtshofes: der Verfassungsgerichtshof kann erst nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes angerufen werden."

In seiner Stellungnahme bemerkte der Verfassungsgerichtshof, die Lösung der Alternative a) (Abtretung) sei vorzuziehen.

3. Das Bemühen um einen Kompromiß

Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts bemühte sich das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, eine Kompromißlösung herbeizuführen. Als realistische Lösung des Entlastungsproblem wurden folgende gemeinsam zu treffende Maßnahmen gesehen:

1. Ersatzlose Aufhebung des Art. 144 Abs. 2 B-VG.
2. Einführung einer Möglichkeit der Überweisung von Beschwerden vom Verwaltungs- an den Verfassungsgerichtshof. Es wurde dabei daran gedacht, etwa folgenden Art. 131b neu in das Bundes-Verfassungsgesetz einzufügen:

"Hat der Verwaltungsgerichtshof eine Beschwerde als unbegründet abgewiesen, so hat er zugleich mit dem abweisenden Erkenntnis auf Antrag des Beschwerdeführers die Beschwerde zur Entscheidung darüber, ob der Beschwerdeführer durch den Bescheid oder durch die Ausübung unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt wurde, dem Verfassungsgerichtshof abzutreten."

- 10 -

3. Eine Regelung, wonach bei gleichzeitiger Beschwerdeführung vor dem Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes auszusetzen ist, wobei vor dem Verfassungsgerichtshof das Verfahren nur dann weiterzuführen ist, wenn der Verwaltungsgerichtshof die Beschwerde als unbegründet abweist.

Den beiden Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts wurden mit Note vom 5. Mai 1977 diese Überlegungen unterbreitet. Während der Verfassungsgerichtshof diese Überlegungen als eine "taugliche Idee zur Entlastung des Verfassungsgerichtshofes" ansah, wurden sie vom Verwaltungsgerichtshof abgelehnt. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes sei eine wirkungsvolle Entlastung des Verfassungsgerichtshofes nur entweder durch organisatorische Maßnahmen innerhalb des Verfassungsgerichtshofes oder durch Abtretung eines Teiles der Grundrechtsgerichtsbarkeit (Beurteilung der Unvertretbarkeit) an den Verwaltungsgerichtshof zu erzielen.

Eine neuerliche Besprechung zwischen den Präsidenten der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und Vertretern des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst am 25. Mai 1977 konnte die unterschiedlichen Standpunkte der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts nicht überbrücken. Der Verfassungsgerichtshof sprach sich dafür aus, die Überlegungen des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst in einem Begutachtungsverfahren zur Diskussion zu stellen. Es wurde auch die Lösung erörtert, den "kleinen Senat" verfassungsgesetzlich zu institutionalisieren und für alle Fälle des Art. 144 B-VG (mit Ausnahme des zweiten Falles) für zuständig zu erklären, wobei allerdings die Möglichkeit offen bleiben sollte, unter bestimmten Voraussetzungen die Angelegenheiten dem Plenum zur Entscheidung zu überlassen. Obwohl schon damals der Präsident des Verfassungsgerichtshofes sich dazu in dem Sinne äußerte, davon sei keine Entlastung zu erwarten, sollte die Frage doch im Plenum des Verfassungsgerichtshofes

- 11 -

beraten werden. Mit Note vom 13. Juni 1977 teilte der Verfassungsgerichtshof schließlich mit, daß nach seiner Auffassung die Institutionalisierung eines kleinen Senates weder durchführbar sei noch zur Entlastung des Gerichtshofes wesentlich beitragen könne.

4. Die "Vorschaltlösung"

Mit Note vom 22. September 1977, GZ 601 999/2-VI/1/77, wurde der Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, dem allgemeinen Begutachtungsverfahren zugeführt, der u.a. auch Regelungen enthielt, die der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes dienen sollten. In den Erläuterungen zu diesem Entwurf wurde das Konzept der damit vorliegenden Regelung wie folgt dargestellt:

"Ausgangspunkt der eingehenden Diskussionen, die mit dem Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof geführt wurden, war die Frage, ob die Lösung im Bereich organisatorisch-institutioneller oder organisatorisch-verfahrensrechtlicher Maßnahmen gesucht werden sollte. Organisatorisch-institutionelle Maßnahmen - wie beispielsweise eine Veränderung des Aufbaues des Verfassungsgerichtshofes oder die Einführung eines zweiten Senates im Verfassungsgerichtshof - hat der Verfassungsgerichtshof als nicht zielführend bezeichnet. Der derzeitige Aufbau des Verfassungsgerichtshofes habe sich bewährt, die Einführung von Senaten müsse aber nur zu Schwierigkeiten, insbesondere im Hinblick auf die Beibehaltung einer einheitlichen Rechtsprechung, führen. Was den organisatorisch-verfahrensrechtlichen Bereich anlangt, wurde insbesondere die Frage der Übertragung von Kompetenzen vom Verfassungsgerichtshof an den Verwaltungsgerichtshof geprüft. Aus diesem Fragenkomplex wurden alle Kompetenzen mit Ausnahme des Art. 144 B-VG als nicht geeignet, auf den Verwaltungsgerichtshof übertragen zu werden, ausgeschieden. Übereinstimmung herrschte darüber, nicht die Kompetenz zur Überprüfung

- 12 -

aller individuellen Verwaltungsakte, wie sie in Art. 144 B-VG niedergelegt ist, dem Verwaltungsgerichtshof zu übertragen. Schließlich aber sah der Verfassungsgerichtshof in einer solchen Vorgangsweise keine geeignete Lösung, die Lösung müsse vielmehr in Form einer "Vorschaltung" des Verwaltungsgerichtshofes gesucht werden.

Demgegenüber hat sich der Verwaltungsgerichtshof gegen die vom Verfassungsgerichtshof ins Auge gefaßte Lösung ausgesprochen. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes kann die Lösung allein in einer Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen den beiden Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes gefunden werden. Demgemäß schlug der Verwaltungsgerichtshof eine Regelung in der Richtung vor, Beschwerden über die Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte, die damit begründet werden, daß ein Gesetz in unvertretbarer Weise ausgelegt oder eine unzuständige Stelle oder eine unrichtig zusammengesetzte Kollegialbehörde entschieden habe, in den Entscheidungsbereich des Verwaltungsgerichtshofes zu übertragen.

Die im Entwurf vorgeschlagene Regelung sieht nun die Verwirklichung folgender gemeinsam zu setzender Maßnahmen vor:

1. Ersatzlose Aufhebung des Art. 144 Abs. 2 B-VG.
2. Einführung der Möglichkeit der Überweisung von Beschwerden vom Verwaltungs- an den Verfassungsgerichtshof zur Prüfung, ob der Beschwerdeführer in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt worden ist.
3. Eine - im Verfassungsgerichtshofgesetz - zu treffende Regelung, wonach bei gleichzeitiger Beschwerdeführung vor dem Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes auszusetzen ist, wobei vor dem Ver-

- 13 -

fassungsgerichtshof das ausgesetzte Verfahren nur dann weiterzuführen ist, wenn der Verwaltungsgerichtshof die Beschwerde als unbegründet abweist.

Die vorgeschlagene Lösung geht von der Überlegung aus, daß eine Aufspaltung der Entscheidung darüber, ob durch einen individuellen Verwaltungsakt verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte verletzt worden sind, auf den Verwaltungs- und den Verfassungsgerichtshof nicht wünschenswert ist. Die Entscheidung über Grundrechtsverletzungen ist - wie auch ein internationaler Vergleich zeigt - eine der wesentlichen Aufgaben eines Verfassungsgerichtshofes. Diese typische Funktion eines Verfassungsgerichtshofes soll dem Verfassungsgerichtshof weder genommen noch eingeschränkt werden."

Der der Begutachtung zugeleitete Entwurf stieß zum Teil auf heftige Ablehnung. Sowohl der Verwaltungsgerichtshof als auch beispielsweise der Rechtsanwaltskammertag und die Notariatskammer haben den Entwurf abgelehnt, von anderer Seite wurden deshalb Bedenken erhoben, weil der zusätzliche Arbeitsanfall beim Verwaltungsgerichtshof eine Verlängerung der Verfahrensdauer bei diesem Gerichtshof nach sich ziehen könnte. Auch in der Wissenschaft wurde der Entwurf abgelehnt. Dennoch wurde der erwähnte Entwurf zusammen mit Entwürfen zu Novellen zum Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofgesetz im März 1978 als Regierungsvorlagen eingebracht, um dem Nationalrat Gelegenheit zu geben, das anstehende Problem zu erörtern (823, 825 und 827 d. Blg., XIV.GP). Zu einer Verabschiedung dieser Regelungsvorlagen in der XIV.GP ist es nicht mehr gekommen.

5. Einführung eines Vorprüfungsverfahrens

Am 12. November 1978 fand ein Gespräch statt, an dem auch die beiden Präsidenten der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts teilnahmen und das deshalb von Bedeutung ist, weil in

- 14 -

ihm erstmals die Möglichkeit der Einführung eines Vorprüfungsverfahrens nach dem Vorbild des Verfahrens nach § 93a des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes der BRD zur Diskussion gestellt wurde. Im Laufe des November 1978 fanden weitere Gespräche statt, deren Ergebnis in einer "Punktation betreffend von der anhängigen Regierungsvorlage verschiedene Lösungen des Problems der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes" zusammengefaßt wurden. In dieser Punktation wurden aufgelistet:

1. Die Einführung eines Vorprüfungsverfahrens, das durch den Verfassungsgerichtshof bevorzugt würde, wobei das Wesentliche darin zu sehen wäre, daß die Entscheidung über die Annahme der Beschwerde nicht begründet werden muß.

2. Änderung der Regierungsvorlage in dem Sinn, daß eine vom Verwaltungsgerichtshof abgetretene Beschwerdesache vom Verfassungsgerichtshof nur dahingehend zu prüfen sei, ob eine Rechtsverletzung wegen Anwendung einer rechtswidrigen Norm vorliegt.

3. Die Aufhebung des Art. 144 Abs. 2 B-VG, wobei man sich im klaren war, daß der Entlastungseffekt für den Verfassungsgerichtshof nicht allzu wirksam sein würde und der Verwaltungsgerichtshof einer solchen Lösung nicht ohne Bedenken gegenüberstand.

Als weiteres Ergebnis dieser Gespräche wurde festgehalten, daß bestimmte Maßnahmen jedenfalls nicht der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes dienlich wären. Als solche wurden angesehen: die Beschränkung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf das Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, organisatorische Maßnahmen im Bereich des Verfassungsgerichtshofes (Senatslösung), Beschränkung der Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 144 B-VG auf einzelne Grundrechte und im Falle des "Vorschaltverfahrens"

- 15 -

die Beschränkung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes auf nicht in den "Beschwerdepunkten" an den Verwaltungsgerichtshof herangetragene Rechtsfragen.

Im Hinblick darauf, daß der Verfassungsgerichtshof zu erkennen gegeben hatte, daß er die Einführung eines Vorprüfungsverfahrens ("Karlsruher-Muster") vorziehe, wurde mit dieser Angelegenheit die beim Bundeskanzleramt eingesetzte Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Vorschlägen zu einer Reform der Bundesverfassung (sog. Verfassungsreformkommission) befaßt. Die Arbeitsgruppe kam in ihrer 16. Sitzung am 27. März 1979 überein, die Frage der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes zu erörtern. Zur Vorbereitung der Diskussion dieses Problemkreises wurde vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ein besonderes Arbeitspapier ausgearbeitet, das nach einer Aufzählung der Kompetenzen des "kleinen Senates" gem. § 7 Abs. 2 Verfassungsgerichtshofgesetz folgende Schlußfolgerung zog: "In Anwesenheit von fünf Richtern kann daher eine Beschwerde nach Art. 144 B-VG ohne mündliche Verhandlung und in **nichtöffentlicher** Sitzung sowohl zurückgewiesen als auch abgewiesen oder meritorisch im Sinne einer Stattgebung erledigt sowie das Verfahren eingestellt werden. Es handelt sich dabei streng genommen nicht um einen "kleinen Senat", sondern nur um eine Reduzierung des Präsenzquorums."

An konkreten Grundlagen für eine Erörterung des anstehenden Fragenkreises in der Arbeitsgruppe zu einer Reform der Bundesverfassung wurde vorgeschlagen, in einem neu zu fassenden Art. 148 Abs. 1 festzulegen, daß über die Zulassung einer Beschwerde im Sinne des Art. 144 Abs. 1 B-VG der Verfassungsgerichtshof durch einen aus drei Mitgliedern bestehenden Senat entscheide. Durch eine Ergänzung des Verfassungsgerichtshofgesetzes sollte klargestellt werden, daß über die Zulassung der Beschwerde ohne mündliche Verhandlung und in nichtöffentlicher Sitzung entschieden werde, wobei eine Beschwerde nicht zuzulassen sei, wenn sie entweder im

- 16 -

Sinne des § 19 Abs. 3 Verfassungsgerichtshofgesetz zurückzuweisen ist oder wenn ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht offenkundig nicht verletzt worden ist. Beschlüsse, mit denen eine Beschwerde nicht zugelassen wird, sollten nur einstimmig gefaßt werden können; sie wären nicht zu begründen. Dem Beschwerdeführer sollte nur ein Hinweis auf die für die Ablehnung maßgeblichen Gesichtspunkte gegeben werden.

Die Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Vorschlägen einer Reform der Bundesverfassung befaßte sich in ihrer 17. Sitzung am 8. Juni 1979 auf der Grundlage des Arbeitspapierses Nr.21 mit der Frage der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes. Man kam überein, den Entwurf mit einer geringfügigen Abänderung, die in der Streichung der Regelung bestand, wonach die Entscheidung nicht zu begründen sei, dem Verfassungsgerichtshof zur Stellungnahme zuzuleiten.

Im Sommer 1979 übermittelte der Verfassungsgerichtshof einen Gegenentwurf. Die Vorstellungen des Verfassungsgerichtshofes gingen in die Richtung, daß im Art. 144 B-VG festgelegt werden sollte, der Verfassungsgerichtshof könne unter bundesgesetzlich festzulegenden Voraussetzungen die Behandlung einer Beschwerde ablehnen. Für den Fall der Ablehnung sollte die Möglichkeit der Abtretung an den Verwaltungsgerichtshof gegeben sein. Durch eine entsprechende Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes sollte ermöglicht werden, die Behandlung einer Beschwerde im sogenannten "kleinen Senat", wenn auch mit Einstimmigkeit, abzulehnen. Eine Ablehnung der Behandlung der Beschwerde sollte dann zulässig sein, "wenn sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat oder wenn von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist." Im Falle der Ablehnung sollte dem Beschwerdeführer der Beschluß unter Hinweis auf den für die Ablehnung maßgebenden rechtlichen Gesichtspunkt mitzuteilen sein.

- 17 -

In der 18. Sitzung der Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Vorschlägen zu einer Reform der Bundesverfassung am 14. September 1979 befaßte sich diese mit den Vorstellungen des Verfassungsgerichtshofes. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, daß dem Vorschlag des Verfassungsgerichtshofes, wonach die Regelung der Ablehnungsgründe in einem einfachen Bundesgesetz enthalten sein sollten, nicht gefolgt werden könne. Ferner wurde festgehalten, daß es eine "Ablehnung" der Beschwerde wegen Systemwidrigkeit nicht geben soll, wohl aber eine Abweisung unter vereinfachten Voraussetzungen. Zur Diskussion stand dabei die Aufnahme einer dem § 35 Abs. 1 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 vergleichbaren Bestimmung in das Verfassungsgerichtshofgesetz. In dieser Sitzung kam man ferner überein, den Präsidenten und Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes zu einer weiteren Sitzung der Arbeitsgruppe zur Erörterung dieses Themas einzuladen.

6. Die Ablehnung von Beschwerden

In Anwesenheit des Präsidenten und Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes wurde die Problematik der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes neuerlich in der 19. Sitzung der Arbeitsgruppe am 8. Oktober 1979 besprochen. Zur Diskussion standen im wesentlichen drei Fragen, nämlich, ob es der neuen prozessualen Form der "Ablehnung" einer Beschwerde bedürfe, ob die Festsetzung der Gründe für die Ablehnung dem einfachen Gesetzgeber überlassen werden solle und ob es bei der im Entwurf des Verfassungsgerichtshofes enthaltenen Umschreibung der Voraussetzungen für eine Ablehnung bleiben könne. Von den Vertretern des Verfassungsgerichtshofes wurde dazu ausgeführt, die zweite Frage sei für sie nicht von Bedeutung. Es wurde von ihnen hervorgehoben, daß die angestrebte Erleichterung des Verfahrens darin bestehe, daß man

- 18 -

in der Begründung in die Sachprobleme nicht mehr eingehen müsse. Im weiteren Verlaufe der Sitzung wurden die anstehenden Probleme eingehend erörtert. Die Arbeitsgruppe einigte sich schließlich vorläufig auf eine Lösungsvariante, die folgende Elemente umfassen sollte: Keine Prüfung der Beschwerde durch den Verfassungsgerichtshof, wenn keine Aussicht auf Erfolg besteht, Abtretung an den Verwaltungsgerichtshof in allen diesen Fällen, Einstimmigkeit des Beschlusses. Dagegen solle der Umstand, daß die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist, nicht als Voraussetzung vorgesehen werden.

Dieses Ergebnis der Beratungen der Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Vorschlägen zu einer Reform der Bundesverfassung wurde am 15. Oktober 1979 mit dem Präsidenten und Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes besprochen. Das Ergebnis dieser Besprechung war die Ausarbeitung von zwei Varianten: Die Variante A sah folgende Neufassung des Art. 144 Abs. 2 B-VG vor:

"(2) Findet der Verfassungsgerichtshof, daß

1. eine zulässige Beschwerde ihrem Inhalt nach keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat oder
2. durch den angefochtenen Bescheid der Verwaltungsbehörde oder durch die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ein Recht im Sinne des Abs. 1 nicht verletzt wurde,

und handelt es sich nicht um einen Fall, der nach Art. 133 von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen ist, so hat der Verfassungsgerichtshof auf Antrag des Beschwerdeführers im Falle der Z 1 durch einstimmigen Beschluß, im Falle der Z 2 zugleich mit dem abweisenden Erkenntnis die Beschwerde dem Verwaltungsgerichtshof abzutreten."

- 19 -

Die Variante B sah ebenfalls eine Neufassung des Abs. 2 des Art. 144 B-VG vor, und zwar sollte die Bestimmung wie folgt lauten:

"(2) Der Verfassungsgerichtshof kann die Behandlung einer zulässigen Beschwerde nach einstimmigem Beschluß ablehnen, wenn schon ihr Inhalt erkennen läßt, daß sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Die Ablehnung der Behandlung ist unzulässig, wenn es sich um einen Fall handelt, der nach Art. 133 von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen ist."

Die Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofes ergab, daß er der Variante B den Vorzug gebe. In der 21. Sitzung der Arbeitsgruppe am 19. November 1979 wurde diese daher darüber informiert, daß nunmehr beabsichtigt sei, die Variante B dem allgemeinen Begutachtungsverfahren zuzuführen.

Im Zuge des nunmehr eingeleiteten Vorbegutachtungsverfahrens hat sich der Verfassungsgerichtshof mit Note vom 20. Dezember 1979, GZ 269-Präs/79, neuerlich mit Änderungswünschen gemeldet. Der Verfassungsgerichtshof hat sich im besonderen gegen eine Regelung ausgesprochen, wonach eine Beschwerde auf Grund ihres Inhaltes abgelehnt werden könnte. Demgegenüber zog er es vor, das übliche Vorverfahren einzuleiten und einen allfälligen Ablehnungsbeschluß erst im Stadium der Verhandlungsreife der Beschwerde zu fassen. Dieser Intention des Verfassungsgerichtshofes wurde entsprochen. Dem Wunsche des Verfassungsgerichtshofes, die Bestimmung, wonach nur zulässige Beschwerden abgelehnt werden können, zu streichen und als Ablehnungsgrund auch vorzusehen, daß die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist, wurde im Lichte der Diskussion in der Arbeitsgruppe zur Koordinierung einer Reform der Bundesverfassung nicht entsprochen. Die neue Fassung des beabsichtigten Art. 144 Abs. 2 B-VG war die folgende:

- 20 -

"(2) Der Verfassungsgerichtshof kann die Behandlung einer zulässigen Beschwerde bis zur Verhandlung durch einstimmigen Beschluß ablehnen, wenn sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Die Ablehnung der Behandlung ist unzulässig, wenn es sich um einen Fall handelt, der nach Art. 133 von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen ist."

Diese Neufassung wurde von der Arbeitsgruppe in der 22. Sitzung am 14. Jänner 1980 zur Kenntnis genommen.

In der 23. Sitzung der Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Vorschlägen zu einer Reform der Bundesverfassung am 18. Feber 1980 kam die Entlastung des Verfassungsgerichtshofes neuerlich zur Sprache. Der auf Grund der Vorstellungen des Verfassungsgerichtshofes teilweise umgearbeitete Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz hatte zu einer neuerlichen Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofes geführt. Dabei ging es im wesentlichen um zwei Fragen: Einerseits nämlich um die Aufnahme einer Übergangsbestimmung, die nicht zuletzt dazu dienen sollte, daß der Verwaltungsgerichtshof nicht plötzlich mit einer großen Zahl von Beschwerden überflutet würde, daneben aber auch um die Umschreibung der Gründe, die vorzuliegen haben, damit der Verfassungsgerichtshof die Behandlung einer ihm vorliegenden Beschwerde ablehnen kann. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Übergangsbestimmung, die darauf abzielte, die Ablehnung auf künftige Fälle zu beschränken, begrüßt. Im übrigen hat der Verfassungsgerichtshof gefordert, eine Ablehnung der Behandlung der Beschwerde müsse auch dann zugelassen werden, wenn von ihrer Behandlung eine Klärung verfassungsrechtlicher Fragen nicht zu erwarten sei.

Aus den Beratungen der Arbeitsgruppe ergab sich, daß nunmehr ohne Berücksichtigung der neuen Vorschläge des Verfassungsgerichtshofes ein Begutachtungsverfahren durchgeführt werden solle.

- 21 -

Mit Note vom 26. Feber 1980, GZ 601 999/9-V/1/80, wurde der Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz, durch die die Regelungen für die Entlastung des Verfassungsgerichtshofes getroffen werden sollten, dem allgemeinen Begutachtungsverfahren zugeführt. Am 15. Juli 1980 wurde von der Bundesregierung die Regierungsvorlage zu dieser Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes beschlossen (427. d.Blg., XV.GP).

Diese Regierungsvorlage wurde vom Verfassungsausschuß am 24. Oktober 1980 erstmals in Verhandlung gezogen. Damals wurde beschlossen, einen Unterausschuß zur Vorberatung einzusetzen. Dieser Unterausschuß hielt am 9. Dezember 1980 seine erste Sitzung ab, in der auch beschlossen wurde, die Präsidenten des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofes anzuhören. Gleichzeitig wurden die Präsidenten der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts ersucht, eine schriftliche Stellungnahme zur Regierungsvorlage abzugeben.

In seiner Stellungnahme vom 30. Dezember 1980, GZ 524-Präs/80, wies der Präsident des Verfassungsgerichtshofes einleitend darauf hin, daß "eine echte Entlastung des Verfassungsgerichtshofes nur dann zu erwarten ist, wenn die Behandlung einer Beschwerde - nicht nur einer zulässigen Beschwerde - auch dann abgelehnt werden kann, wenn von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist. Überdies würde ein echter Entlastungseffekt nur dann eintreten, wenn auch bereits anhängige Fälle von der neuen Regelung erfaßt werden."

In der Sitzung des Unterausschusses am 13. Jänner 1981 wurde auch die Frage der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes behandelt. Es ergab sich zunächst eine längere Diskussion über die Frage, ob dem Wunsch des Verfassungsgerichtshofes gefolgt werden könnte, die Regelung auf Beschwerden schlechthin, also nicht bloß auf zulässige Beschwerden, abzustellen. Vertreter aller drei im Nationalrat vertretenen Parteien sprachen sich dafür aus.

- 22 -

An der Sitzung des Unterausschusses am 1. April 1981 waren auch die Präsidenten der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts* beteiligt. Hinsichtlich der Übergangsbestimmung, deren Beseitigung vom Verfassungsgerichtshof gefordert wurde, dessen Beibehaltung aber der Verwaltungsgerichtshof mit Nachdruck verlangte, wurde ein Kompromiß ins Auge gefaßt, und zwar der, daß alle Beschwerdefälle, die nach dem 1. Jänner 1981 anfallen, unter die Neuregelung über die Ablehnung der Behandlung der Beschwerde fallen. Mit der Sitzung vom 16. Juni 1981 wurden die Beratungen des Unterausschusses des Verfassungsausschusses abgeschlossen.

Über die Beratungen heißt es im Bericht des Verfassungsausschusses (766 d.Blg., XV.GP):

"Bei der Beratung der Bestimmungen über die Entlastung des Verfassungsgerichtshofes wurde Einvernehmen dahingehend erzielt, daß der Verfassungsgerichtshof die Behandlung einer Beschwerde ohne Rücksicht auf die Zulässigkeit im Sinne der Neufassung von Art. 144 Abs. 2 B-VG ablehnen kann, wenn die Beschwerde an sich unzulässig wäre. Im Sinne der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes soll damit dem Verfassungsgerichtshof die besondere Prüfung der Zulässigkeit der Beschwerde erspart bleiben, wenn im übrigen die Voraussetzungen für die Ablehnung der Behandlung der Beschwerde gegeben wären. Der bisherige Abs. 2 des Art. 144 B-VG wurde zum Abs. 3 und durch den letzten Satz ergänzt, der zum Ausdruck bringt, daß dieser Absatz auch bei Beschlüssen im Sinne des neueingeführten Abs. 2 sinngemäß anzuwenden ist."

Am 1. Juli 1981 wurde vom Nationalrat die Novelle zum Bundesverfassungsgesetz beschlossen, die auch Bestimmungen enthielt, die der Entlastung des Verfassungsgerichtshofes dienen sollten. Das Bundesverfassungsgesetz ist am 1. August 1981 in Kraft getreten.

- 23. -

B. Verwaltungsgerichtshof

Der Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1978 (III-25 der Beilagen, XV. GP) auf die Notwendigkeit der Vermehrung des richterlichen Personals des Verwaltungsgerichtshofes hingewiesen. Es wurde dazu ausgeführt:

"Auch im Berichtsjahr betrug die Zahl der dem Verwaltungsgerichtshof laut Bundesvoranschlag zugewiesenen richterlichen Planstellen (Art. 134 Abs. 2 B-VG) weiterhin nur 42. Diese Zahl besteht unverändert seit 1. Jänner 1976 und wurde für diesen Zeitpunkt unter Zugrundelegung der letzten damals schon zur Gänze bekannten Anfallsziffern, nämlich jener des Kalenderjahres 1974, als unerlässlich notwendig anerkannt und dementsprechend festgesetzt. Der gesamte Beschwerdeeinlauf hatte im Kalenderjahr 1974 2 348 Stück betragen, im Kalenderjahr 1975 lag er mit 2 356 Stück nur unwesentlich höher. Im Berichtsjahr (1978) sind beim Verwaltungsgerichtshof 3 535 Beschwerdefälle neu anhängig gemacht worden, was gegenüber dem für die Zuweisung richterlicher Planstellen maßgebend gewesenen Neuanfall 1974 eine Steigerung von 1 187 Fällen oder um 50,55 % bedeutet. Schon im Kalenderjahr 1977 war der Beschwerdeeinlauf auf 2 868 und damit - gegenüber 1974 - um 520 Fälle oder 22,15 % angestiegen gewesen, ohne daß eine entsprechende Vermehrung des richterlichen Personals des Verwaltungsgerichtshofes vorgenommen worden wäre."

Aus der Entwicklung des Beschwerdeanfalles zog der Verwaltungsgerichtshof in diesem Tätigkeitsbericht folgenden Schluß: "Es ist aber ... nunmehr eine Situation eingetreten, die es ganz unerlässlich erscheinen läßt, durch eheste, dem Ausmaß nach der Anfallssteigerung seit 1974/75 adäquate Maßnahmen auf dem Gebiete der Zuweisung der erforderlichen Richterposten an den Verwaltungsgerichtshof sicherzustellen, daß dieser Gerichtshof die ihm von der Bundesverfassung

- 24 -

übertragene Funktion der Rechtskontrolle und des Rechtsschutzes weiter so effektiv ausüben kann, wie es dem Wortlaut und dem Geist der Bundesverfassung entspricht."

Über die Frage der Belastung des Verwaltungsgerichtshofes fand zwischen diesem und dem Bundeskanzleramt am 25. Mai 1979 eine Besprechung statt. Dabei wurde vom Bundeskanzleramt der Vorschlag unterbreitet, eine Erleichterung durch gerichtorganisatorische Maßnahmen zu erreichen, nämlich

- a) die Einführung von Dreiersenaten an Stelle der Fünfersenate und
- b) die Entscheidung über die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung dem Richter zu überlassen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Vorschläge beraten und in seiner Stellungnahme vom 4. Juli 1979, Präs. 1031-986/79, die Bildung von Dreiersenaten an Stelle von Fünfersenaten abgelehnt.

Der Verwaltungsgerichtshof faßte seine Überlegungen dahingehend zusammen, daß eine Verwirklichung der vom Bundeskanzleramt zur Erörterung gestellten Vorschläge

"1. nicht geeignet ist, zu einer Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes beizutragen,

2. eine zusätzliche Vermehrung der Planstellen für die Richter des Verwaltungsgerichtshofes und das sonstige Personal zur Folge hätte und

3. eine den Rechtsschutzaufgaben der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts in jeder Hinsicht nicht entsprechende Organisation schaffen würde."

- 25 -

Gleichzeitig wurde angeregt, die Frage der Entscheidung über die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung durch den Dreiersenat und die Vereinfachung der Bestimmungen über den Aufwandersatz als Verfahrensvereinfachung zu überlegen.

Auf Grund dieser Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofes fanden in der Folge weitere Gespräche statt, in denen Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung beim Verwaltungsgerichtshof erörtert wurden. Nachdem ein Wechsel in der Präsidentschaft beim Verwaltungsgerichtshof eingetreten war, wurde im Frühjahr des Jahres 1980 in einer Arbeitsgruppe, der Vertreter des Verwaltungsgerichtshofes und des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst angehörten, die Erörterung möglicher Maßnahmen weitergeführt. Bei diesen Gesprächen stand die Frage der Zuständigkeit der Dreiersenate und ihrer eventuellen Ausweitung sowie die Erschwerung der Anrufung eines verstärkten Senates im Vordergrund.

Auf Grund einer Punktation fand am 28. April 1980 eine Besprechung der erwähnten Arbeitsgruppe statt, deren Ergebnisse in den Entwurf einer Novelle zum Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 Eingang fanden. Der Grundgedanke dieses Entwurfes bestand darin, daß die Entscheidungszuständigkeit des Dreiersenates ausgeweitet, die Möglichkeit der Einsetzung verstärkter Senate beschränkt und auch die mündlichen Verhandlungen zurückgedrängt werden sollten.

Dieser Entwurf wurde dem Verwaltungsgerichtshof im Juni 1980 zur Stellungnahme übermittelt. Die Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofes war im wesentlichen positiv, es wurde aber darauf hingewiesen, "daß der Lösung von der derzeit bestehenden weitgehenden Bindung an Verhandlungsanträge der Parteien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ein so erheblicher Entlastungseffekt zukäme, daß auf sie keinesfalls verzichtet werden könne." Der Verwaltungsgerichtshof forderte daher eine Regelung, daß eine mündliche Verhandlung nur stattzufinden habe, wenn sie der Gerichtshof als im Interesse eines ordnungsgemäßen Verfahrens erforderlich erachtet.

- 26 -

Nach weiteren Gesprächen mit dem Verwaltungsgerichtshof wurde schließlich vom Bundeskanzleramt mit Note vom 29. Dezember 1980, GZ 601 457/10-V/1/80, der Entwurf einer Novelle zum Verwaltungsgerichtshofgesetz dem Begutachtungsverfahren zugeführt. Die Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens wurden mit dem Verwaltungsgerichtshof neuerlich im Mai 1981 besprochen. Im Begutachtungsverfahren wurde im besonderen kritisiert, daß ein verstärkter Senat nicht mehr vorgesehen war, wenn die zu lösende Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung ist. Das Bundeskanzleramt regte an, diesem Einwand Rechnung zu tragen, wobei die maßgebende Überlegung darin bestand, daß es dem Verwaltungsgerichtshof ermöglicht werden soll, grundsätzliche Rechtsfragen von vornherein mit der Autorität eines verstärkten Senates zu entscheiden und nicht erst im Wege der Beseitigung einer divergierenden Rechtsprechung. Heftig kritisiert wurde im Begutachtungsverfahren auch die Einschränkung der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof. Dabei wurde darauf hingewiesen, daß damit ein wesentlicher Einbruch in den Rechtsschutz herbeigeführt würde, insbesondere wenn man bedenke, daß vielfach das vorausgegangene Verwaltungsverfahren schriftlich abgelaufen sei.

Der Verwaltungsgerichtshof vertrat in dem erwähnten Gespräch im Mai 1981 die Auffassung, dadurch, daß die Abhaltung einer mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof nicht weitestgehend in die Verfügung des Verwaltungsgerichtshofes selbst gestellt werde und andererseits die Bildung eines verstärkten Senates auch dann vorgesehen werde, wenn eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung sei, werde der angestrebte Entlastungseffekt weitgehend hinfällig gemacht. Der Verwaltungsgerichtshof betonte, daß die beiden angeführten Punkte das Herzstück der angestrebten Novellierung bilden.

Nach der einvernehmlichen Klärung einiger weiterer Rechtsfragen wurde der überarbeitete Entwurf einer Novelle zum

- 27 -

Verwaltungsgerichtshofgesetz am 1. Juli 1981 dem Verwaltungsgerichtshof zu einer neuerlichen Stellungnahme übermittelt.

Am 10. November 1981 beschloß die Bundesregierung, im Nationalrat den Entwurf einer Novelle zum Verwaltungsgerichtshofgesetz als Regierungsvorlage einzubringen.

Mit dieser Novelle zum Verwaltungsgerichtshofgesetz wurde das Ziel verfolgt, ohne Beeinträchtigung des durch den Verwaltungsgerichtshof gebotenen Rechtsschutzes Verfahrensbeschleunigungen und Verfahrensvereinfachungen zu erreichen, die auch zu einer Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes beitragen sollen. Folgende Maßnahmen waren vorgesehen:

1. Durch eine Ausweitung der Zuständigkeit der Dreiersenate sollte eine Entlastung der Fünfersenate herbeigeführt werden. Insbesondere war vorgesehen, daß künftig Dreiersenate über die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung entscheiden.
2. Die Möglichkeit, die Fünfersenate zu Neunersenen zu verstärken, wurde eingeschränkt.
3. Der Entwurf sah vor, daß nicht in allen Fällen ein förmliches Verfahren abgewickelt werden muß, sondern daß unter bestimmten Voraussetzungen ein angefochtener Bescheid ohne weiteres Verfahren aufgehoben werden kann. Die wichtigste Voraussetzung hierfür war die Offenkundigkeit der behaupteten Rechtsverletzung.
4. Der Katalog jener Fälle, in denen der Verwaltungsgerichtshof trotz eines Antrages auf Anberaumung einer mündlichen Verhandlung von einer solchen absehen kann, wurde erweitert. Von einer mündlichen Verhandlung sollte auch dann abgesehen werden können, wenn sie eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten läßt.

- 28 -

Nachdem die Regierungsvorlage eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 geändert wird (894 d.Blg., XV.GP), am 28. Jänner 1982 im Verfassungsausschuß des Nationalrates behandelt worden war, wurde diese Novelle am 11. März 1982 vom Nationalrat beschlossen. Im Bericht des Verfassungsausschusses (979 d.Blg., XV.GP) wurde dazu ausgeführt:

"Die gegenständliche Novelle hat vor allem zum Ziel, durch Verfahrensvereinfachungen eine Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes ohne Beeinträchtigung des Rechtsschutzes herbeizuführen. Diesem Zweck soll eine Erweiterung der Zuständigkeit der Dreiersenate dienen, weiters eine Änderung der Voraussetzungen für die Befassung eines verstärkten Senates (Neunersenate), die nicht wie bisher auf Grund des Verlangens einer Minderheit, sondern nur auf Grund eines Beschlusses des Fünfersenates erfolgen soll. Ferner wird vorgeschlagen, die Möglichkeit der Befassung eines verstärkten Senates bei Entscheidungen über den Aufwandsersatz und über Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde auszuschließen. Schließlich soll künftighin der Gerichtshof ohne weiteres Verfahren in nichtöffentlicher Sitzung nicht nur wie bisher eine Beschwerde abzuweisen haben, deren Inhalt offenkundig erkennen läßt, daß die behauptete Rechtsverletzung nicht vorliegt, sondern auch - sofern dem Verfahren keine Mitbeteiligten beizuziehen wären - den angefochtenen Bescheid aufzuheben haben, wenn er offensichtlich die Rechte des Beschwerdeführers verletzt. Ferner sollen die Gründe, bei deren Vorliegen von einer mündlichen Verhandlung abgesehen werden kann, erweitert werden."

Das Bundesgesetz vom 11. März 1982, RGBI.Nr.203, mit dem das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 geändert wird, trat mit 1. Mai 1982 in Kraft.

- 29 -

II. Übersicht über die Arbeitsbelastung der beiden Gerich shöfe des öffentlichen Rechts

A. Verfassungsgerichtshof

Aus den jährlichen Tätigkeitsberichten des Verfassungsgerichtshofes ergibt sich die folgende Übersicht über den Anfall von Rechtssachen und der Erledigungen:

Jahr	Anfall	Erledigt	am Jahresende offen	Anzahl der Referenten
1969	400	422	185	4
1970	809	381	635	5
1971	469	837	267	5
1972	433	577	123	5
1973	457	444	136	5
1974	476	360	252	4
1975	645	444	453	5
1976	665	550	568	5
1977	736	449	855	5
1978	835	766	924	5
1979	691	594	1133	7
1980	838	609	1362	7
1981	877	694	1545	8
1982	859	1027	1377	8
1983	1022	959	1440	8

Diese Aufstellung zeigt, daß bis zum Jahre 1975 der jährliche Anfall von Rechtssachen durchschnittlich zwischen 450 und 500 Fällen betragen hat. Mit dem Jahre 1975 kam es zu einer erheblichen Steigerung des Anfalles. In den letzten Jahren (Ausnahme 1979) hat der jährliche Anfall von Rechtssachen jeweils über 800 Fälle betragen. Im Zeitraum seit 1975 ist gleichfalls festzustellen, daß eine Steigerung der erledigten Fälle erfolgt ist, die nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein wird, daß die Anzahl der Referenten beim Verfassungsgerichtshof ebenfalls erhöht wurde. Dies hat

- 30 -

allerdings nicht dazu geführt, die Anzahl der am Jahresende jeweils offenen Rechtssachen zu vermindern. Es ist vielmehr festzustellen, daß in den letzten zehn Jahren die am Jahresende offenen Rechtssachen kontinuierlich angestiegen sind und erst im Jahre 1982 ein Rückgang verzeichnet werden kann.

Wie sich aus der Tabelle "Anfall der Rechtssachen beim Verfassungsgerichtshof nach Art der Fälle" ablesen läßt, sind nach 1975 sowohl die Beschwerdesachen nach Art.144 B-VG als auch die Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren (Art.139 und 140 B-VG) stark angestiegen.

Während noch Anfang der siebziger Jahre in den Beschwerdesachen ein jährlicher Anfall von rund 350 Fällen zu verzeichnen war, stieg der Anfall in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre um fast das Doppelte an und liegt heute durchschnittlich bei 650 Fällen. Im Vergleich dazu ist der Anstieg des Anfalles von Rechtssachen in Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren nahezu noch stärker gestiegen. Es ist anzunehmen, daß die durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle, BGBl.Nr.302/1975, geschaffene Möglichkeit von Individualanträgen auf Gesetzes- und Verordnungsanfechtung zu diesem Anstieg beigetragen hat. Es zeigt sich, daß im Jahre 1977 von 82 angefallenen Gesetzesprüfungsverfahren 31 auf Individualanträge zurückgingen. Im Jahre 1978 waren von 118 Gesetzesprüfungsverfahren 40 Individualanträge, im Jahre 1979 von 62 Gesetzesprüfungsverfahren 24 Individualanträge. Die vorhandenen Daten zeigen, daß bei den Gesetzesprüfungsverfahren zwischen - stark schwankend - 30 bis nahezu 50 % auf Individualanträge zurückgehen. Ähnlich stellt sich die Lage bei Verordnungsprüfungsverfahren dar. Geht man davon aus, daß in diesen Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren rund 40 % des Anfalles auf Individualanträge zurückgehen, so zeigt sich, daß diese am Anfall derartiger Rechtssachen maßgeblich beteiligt sind.

- 31 -

Hinsichtlich der Entwicklung der Rückstände beim Verfassungsgerichtshof bieten die folgenden Übersichten einen Überblick. Sowohl die Gesamtübersicht als auch die Übersichten über die Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren sowie die Übersicht über die Rückstände in Beschwerdeverfahren bieten insofern ein einheitliches Bild, als ersichtlich ist, daß seit 1975 die Rückstände deutlich größer werden. Nahezu jährlich haben sich die Rückstände erhöht, und 1982 waren aus dem Jahre 1976 noch sieben Beschwerdesachen und zwei Verordnungsprüfungsverfahren unerledigt.

Anfall der Rechtssachen beim Verfassungsgerichtshof nach
Art der Fälle

Art der Fälle	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Art.137	7	15	7	21	20	14	10	28	7	8	9	8	4	8
Art.126a	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	1	2
Art.138/1	1	7	2	1	-	3	4	3	2	2	-	3	2	-
Art.138/2	2	3	-	2	1	1	1	2	-	-	4	1	-	-
Art.139	20	34	36	59	33	14	41	49	58	35	55	44	42	106
Art.140	38	38	42	49	37	30	40	51	82	118	62	76	129	93
Art.141 WI	5	12	9	4	1	6	11	-	7	3	11	43	13	1
Art.141 WII	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-
Art.142/143	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Art.144	387	699	373	297	365	407	537	531	580	669	549	662	685	649
Art.145	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Gesamtübersicht über die Entwicklung der Rückstände beim Verfassungsgerichtshof

im Jahr	ergaben sich Rückstände aus den Jahren																
	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1970	1		12	194													
1971	1		4	18	612												
1972			3	6	29	229											
1973					1	12	110										
1974							2	134									
1975								17	235								
1976								1	37	415							
1977									8	127	433						
1978									1	36	225	593					
1979									1	3	126	316	490				
1980										1	53	208	332	539			
1981											13	99	236	379	635		
1982											9	59	151	261	467	598	

www.parlament.gv.at

Übersicht über die Rückstände im G-Verfahren vor dem
Verfassungsgerichtshof

im Jahr

ergaben sich Rückstände aus den Jahren

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1981	erledigt	offen
1970	9	38													33	14
1971		14	42												44	12
1972			12	49											53	8
1973				8	37										34	11
1974					11	30									35	6
1975						6	40								36	10
1976							10	51								
1977							1	31	82						54	60
1978							1	10	49	118					130	48
1979							1	2	13	32	62				62	48
1980								1	6	9	32	76			75	49
1981									1	2	13	33	129		61	117
1982										1	4	12	100	93	104	106

www.parlament.gv.at

V-Verfahren Rückstände

im Jahr

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	erledigt	offen
1970	9	34													28	15
1971		15	36												46	5
1972			5	59											55	9
1973			1	8	33										33	9
1974					9	14									20	3
1975						3	41								32	12
1976							12	49								
1977								27	58						31	54
1978								13	41	35					34	55
1979								9	21	25	55				61	49
1980								7	14	7	21	44			27	66
1981								2	5	7	16	36	42		30	78
1982								2	4	3	10	27	32	106	98	86

B-Verfahren Rückstände

im Jahr

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	erledigt	offen
1970	1		11	169	699													289	591
1971	1		4	18	570	373												720	244
1972			3	6	28	207	297											442	99
1973					1	10	88	365										354	110
1974							2	108	407									289	228
1975								16	212	537								350	415
1976								1	36	378	531								
1977									8	125	353	580						340	726
1978									1	35	198	492	669					590	805
1979									1	2	112	279	423	549				356	1010
1980										1	43	185	312	469	662			466	1206
1981											10	93	225	342	536	685		564	1327
1982											7	55	145	244	419	457	649	811	1165

B. Verwaltungsgerichtshof:

Den Tätigkeitsberichten des Verwaltungsgerichtshofes können die folgenden Ziffern über den Anfall und die Erledigung von Rechtssachen (ohne Berücksichtigung des Sammelregisters) entnommen werden:

Jahr	Anfall	Erledigt	am Jahresende offen
1969	1887	1908	1341
1970	2307	2413	1235
1971	2410	2391	1254
1972	2031	2219	1066
1973	2017	2077	1006
1974	2348	2116	1238
1975	2356	2188	1406
1976	2981	2448	1936
1977	2868	2754	2053
1978	3535	3029	2559
1979	3417	3488	2488
1980	3891	3769	2610
1981	3684	3664	2630
1982	4018	3830	2818

- 38 -

Aus den vorliegenden zahlenmäßigen Unterlagen ist eine Verteilung der Rückstände auf die vorhergehenden Jahre nicht zu entnehmen.

Die Planstellenentwicklung des richterlichen Personals beim Verwaltungsgerichtshof ergibt folgendes Bild:

Jahr	Senatspräsidenten Stand Gr.6	Hofräte Stand Gr.6b	Hofräte Stand Gr.5	Gesamt (1)
1970	7	15 (2)	12 (2)	36
1971	7	15 (2)	12 (2)	36
1972	7	15 (2)	12 (2)	36
1973	7	15 (2)	13	38
1974	7	16	13	38
1975	7	16	13 (3)	40
1976	8	16	14 (3)	42
1977(4)	8	16	16 (3)	42
1978	8	16	16 (3)	42
1979	8	16	16 (5)	42
1980	9	36		47
1981	9	36		47
1982	9	36		47
1983	9	36		47

- (1) Einschließlich Präsident und Vizepräsident.
 (2) Eine Planstelle davon für die Zeit vorübergehenden Bedarfs.
 (3) Zwei Planstellen davon für die Zeit vorübergehenden Bedarfs.
 (4) Die im Bundesbereich allgemein durchgeführte 1½ige Stellenplan-
 kürzung wurde beim Verwaltungsgerichtshof nicht durchgeführt.
 (5) Eine Planstelle davon für die Zeit vorübergehenden Bedarfs.

- 39 -

III. Die bisherigen Maßnahmen zur Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts

Die bisher gesetzten Maßnahmen zur Entlastung des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofes seien im folgenden kurz zusammengefaßt.

Die Novelle zum Verfassungsgerichtshofgesetz vom 23. Juni 1976, BGBl.Nr.311, die am 1. Juli 1976 in Kraft trat, brachte eine verfahrensrechtliche Erleichterung dadurch, daß der § 7 Abs.2 durch eine lit.c ergänzt wurde, die vorsieht, daß über alle Fälle, in denen die Verletzung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts durch Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt behauptet wird, für die Beschlußfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes die Anwesenheit des Vorsitzenden und von vier Stimmführern genügt. Mit dieser Regelung wurde erreicht, daß diese Fälle im sogenannten "kleinen Senat" entschieden werden können.

Ein weiterer Schritt zur Entlastung des Verfassungsgerichtshofes wurde durch die am 1. August 1981 in Kraft getretene Bundes-Verfassungsgesetznovelle vom 1. Juli 1981, BGBl.Nr.350, und die Novelle zum Verfassungsgerichtshofgesetz, BGBl.Nr.353/1981, die am selben Tag in Kraft trat, gesetzt. Die erwähnte Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz sah die Einfügung eines neuen Abs.2 in Art.144 B-VG vor, durch den für den Verfassungsgerichtshof die Möglichkeit der Ablehnung der Behandlung einer Beschwerde eingeführt wurde. Danach kann der Verfassungsgerichtshof die Behandlung einer Beschwerde dann ablehnen, wenn sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Eine Ablehnung ist allerdings nur in jenen Fällen zulässig, in denen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes gegeben ist.

- 40 -

Die Novelle zum Verfassungsgerichtshofgesetz brachte für die Ablehnung der Behandlung einer Beschwerde eine verfahrensrechtliche Erleichterung: Es wurde festgelegt, daß die Ablehnung der Behandlung einer Beschwerde nach Art.144 Abs.2 B-VG ohne weiteres Verfahren und ohne vorangegangene Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung auf Antrag des Referenten beschlossen werden kann (§ 19 Abs.3 Z 1 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953). Es wurde allerdings auch vorgesehen, daß derartige Beschlüsse der Einstimmigkeit bedürfen (§ 31 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953).

Hinsichtlich des Verwaltungsgerichtshofes wurden verfahrensrechtliche Erleichterungen durch die Novelle zum Verwaltungsgerichtshofgesetz vom 11. März 1982, BGBl.Nr.203, geschaffen. Eine Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes wurde mit dieser Novelle durch eine Reihe von Maßnahmen angestrebt. Zunächst ist auf die Ausweitung der Zuständigkeit der Dreiersenate hinzuweisen. Den Dreiersenaten wurde im besonderen die Entscheidung über die Einstellung des Verfahrens, einen Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung, bestimmte Anträge auf Wiederaufnahme des Verfahrens und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand übertragen. Korrespondierend damit wurde im neugefaßten § 13 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1965 die Möglichkeit der Einsetzung verstärkter Senate erschwert. Einerseits wurde die Einsetzung eines verstärkten Senates von einem Beschluß des Fünfersenates abhängig gemacht, andererseits wurde die Bildung eines verstärkten Senates für Fälle, in denen die zu lösende Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung ist, beseitigt. Durch einen neu eingefügten Abs.2 wurde überdies die Bildung verstärkter Senate für Entscheidungen über den Aufwandersatz und über Anträge, der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, für unzulässig erklärt.

- 41 -

Die nach der damaligen Rechtslage bereits bestehende Möglichkeit, Beschwerden, deren Inhalt erkennen läßt, daß die vom Beschwerdeführer behauptete Rechtsverletzung nicht vorliegt, ohne weiteres Verfahren in nichtöffentlicher Sitzung abweisen zu können, wurde durch eine Bestimmung ergänzt, wonach der angefochtene Bescheid in Fällen offensichtlicher Rechtsverletzung - auf die weiteren Voraussetzungen ist in diesem Zusammenhang nicht einzugehen - ebenfalls ohne weiteres Verfahren in nichtöffentlicher Sitzung aufgehoben werden kann.

Erwähnenswert ist schließlich, daß dem Verwaltungsgerichtshof weitestgehende Entscheidungsfreiheit darüber eingeräumt wurde, ob ungeachtet eines darauf abzielenden Parteiantrages eine mündliche Verhandlung vorgenommen werden soll. Er kann nämlich gemäß § 39 Abs.2 lit.f Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 von einer Verhandlung absehen, wenn die Schriftsätze der Parteien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und die dem Verwaltungsgerichtshof vorgelegten Akten des Verwaltungsverfahrens erkennen lassen, daß die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten läßt.

Die Beurteilung der Auswirkungen der bisherigen Entlastungsmaßnahmen stößt deshalb auf Schwierigkeiten, weil zahlenmäßige Angaben, die eine solche Beurteilung ermöglichen könnten, für den Verwaltungsgerichtshof überhaupt nicht vorliegen. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß die Maßnahmen noch neueren Datums sind, wodurch die Beurteilung der Auswirkungen ebenfalls erschwert wird.

Hinsichtlich des Verfassungsgerichtshofes ist den Tätigkeitsberichten des Gerichtshofes zu entnehmen, daß eine Ablehnung der Behandlung von Beschwerden in rund 20 % der Fälle erfolgt. Dem vereinfachten Verfahren der Ablehnung werden daher rund 1/5 der Fälle zugeführt.

STELLUNGNAHME
des
VERFASSUNGSGERICHTSHOFES
zum Problem seiner
ÜBERLASTUNG

Der Verfassungsgerichtshof hält es aufgrund seiner Beratung in der Dezembersession 1983 und der Jännersession 1984 für erforderlich, die folgende Stellungnahme zu seiner Überlastung abzugeben:

1. Einleitung

1.1 Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 13. Juli 1983 (Zimmermann und Steiner gegen die Schweiz)

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat mit Urteil vom 13. Juli 1983 (auszugsweise veröffentlicht in EuGRZ 1983, 482) ausgesprochen, daß eine dreieinhalbjährige Verfahrensdauer einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor dem Schweizerischen Bundesgericht den Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt, welcher unter anderem bestimmt:

"Jedermann hat Anspruch darauf, daß seine Sache innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird,"

Das Schweizerische Bundesgericht hatte in seinen Arbeitsberichten immer wieder auf das Problem seiner Entlastung hingewiesen. So hatte es im Arbeitsbericht für das Jahr 1979 bezüglich der Fälle, die öffentliches Recht betrafen, geheißen:

"Wenn in diesen Bereichen keine unmittelbare Lösung gefunden wird, so wird eine Streitpartei in Zukunft Jahre warten müssen, ehe das Gericht über ihren Fall befindet. In einem Rechtsstaat ist eine solche Situation mit der Rolle, die das Höchstgericht spielen sollte, unvereinbar."

- 2 -

Im Arbeitsbericht für das Jahr 1980 hatte es geheißen:

- "Auf Grund seiner großen Arbeitsüberlastung ist das Gericht nicht mehr imstande, in gewissen Bereichen seiner Rolle als Hüter des Gesetzes nachzukommen, obwohl es hinsichtlich interner Organisation selbst alles, was ihm möglich ist, unternimmt, um mit seinen Verpflichtungen Schritt zu halten."

Im Jahre 1981 wurde das Verwaltungspersonal des Bundesgerichtes aufgestockt, was zu einer gewissen Verbesserung führte, aber nicht geeignet war, das Belastungsproblem zu lösen.

Die Schweizer Bundesregierung berief sich hauptsächlich auf die Arbeitsüberlastung des Bundesgerichtes und die Erledigung anhängiger Fälle in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit.

Der EGMR erwog die von der Schweizer Regierung vorgebrachten Argumente, meinte aber, daß die von der Regierung angeführten Gründe die Dauer des in Frage stehenden Verfahrens nicht entschuldigen könnten. Es heißt dann:

Der Gerichtshof weist zuerst darauf hin, daß die Konvention die vertragschließenden Staaten verpflichtet, ihre Gerichtsbarkeit auf eine Weise zu organisieren, die den Anforderungen des Art 6 Abs 1 gerecht wird, insbesondere was die "angemessene Frist" anbelangt. Dennoch führt ein vorübergehender Engpass im Verhandlungskalender nicht die Verantwortlichkeit eines Staates herbei, wenn er mit der erforderlichen Zügigkeit zu Mitteln greift, die geeignet sind, einer solchen außergewöhnlichen Situation zu begegnen. Unter die Mittel, die als vorübergehende Maßnahme in Betracht zu ziehen sind, fällt sicherlich auch die Wahl einer bestimmten Reihenfolge der Behandlung der Fälle, die sich nicht nur nach dem Datum ihrer Einreichung, sondern auch nach dem Grad ihrer Dringlichkeit und Wichtigkeit richtet, insbesondere danach, was für die Betroffenen auf dem Spiel steht. Wenn aber ein solcher Zustand andauert und strukturellen Charakter erhält, genügen solche Maßnahmen nicht mehr, und der Staat wird es nicht länger hinauszögern können, wirksame Maßnahmen zu treffen."

1.2 Zweck der Stellungnahme

Die vom Schweizerischen Bundesgericht in seinen Arbeitsberichten immer wieder vorgetragenen Hinweise sind mit ähnlichen Worten auch seit vielen Jahren in den Tätigkeitsberichten des Verfassungsgerichtshofes enthalten.

- 3 -

Die Tatsache, daß den Anregungen des Verfassungsgerichtshofes nur unzulänglich entsprochen wurde, hat dazu geführt, daß eine Verfahrensdauer von dreieinhalb Jahren für die Erledigung von Beschwerden nach Art 144 B-VG kein Ausnahmefall ist, ja daß noch Beschwerden aus dem Jahr 1978 offen sind. Es ist daher zu befürchten, daß ein ähnliches Urteil des EGMR wie gegen die Schweiz nun auch gegen Österreich ergeht. Der Verfassungsgerichtshof sieht sich daher nochmals zu einer Initiative zur Beseitigung dieses unhaltbaren Zustandes veranlaßt, eines Zustandes, der trotz Bemühens des Verfassungsgerichtshofes, seine Erledigungszahlen zu erhöhen, ohne gesetzgeberische Maßnahmen und der Lösung des Raumproblem es sowie der personellen Situation des nichtrichterlichen Personals nicht beseitigt werden kann.

Der Herr Bundeskanzler hat in seiner Anfragebeantwortung vom 30. November 1983 geäußert, daß er dem Wunsch des Verfassungsgerichtshofes nach Entlastung positiv gegenüberstehe und daß Gespräche mit dem Gerichtshof in Aussicht genommen werden. In der Anfragebeantwortung heißt es ferner, daß bisher keine neuen Vorschläge für die Entlastung bekannt geworden seien und daß vorhandene Vorschläge im Jahre 1981 damals von allen drei im Nationalrat vertretenen Parteien nicht unterstützt worden seien. Da jedoch selbst der von der Bundesregierung zur Begutachtung versandte Entwurf einer B-VG Novelle wesentliche Vorschläge des Verfassungsgerichtshofes unberücksichtigt ließ und die Erläuterungen kein vollständiges Bild gaben, waren die Abgeordneten zum Nationalrat gar nicht in der Lage, die Vorschläge des Verfassungsgerichtshofes selbst zu prüfen und darüber zu befinden. Der Verfassungsgerichtshof hat in Gesprächen, die vor und nach Erlassung der B-VG Novelle 1981, BGBl 350, geführt wurden, den Eindruck gewonnen, daß diese Haltung darauf beruht, daß der Ernst der Lage damals verkannt wurde, woran sich aber bis heute nichts wesentliches geändert hat. Insbesondere wurde noch nicht in voller Tragweite der kontinuierliche Anstieg des Anfalls an Rechtssachen zur Kenntnis genommen, der sich unter anderem durch die Eröffnung der Möglichkeit des Individualantrages und durch ein wachsendes Rechtsbewußtsein ergibt. Maßnahmen zur Entlastung wären schon deswegen ein Gebot der Stunde gewesen. Der Verfassungsgerichtshof sieht sich daher veranlaßt, die Probleme nochmals zusammenzufassen und

- 4 -

sowohl seine bisherigen Vorschläge als auch weitere Vorschläge darzulegen.

Da der Herr Bundeskanzler in der erwähnten Anfragebeantwortung auf "den Wunsch des Verfassungsgerichtshofes" hinweist, sei klargestellt, daß die Forderung nach Entlastung nicht im Interesse der einzelnen Mitglieder des Gerichtshofes gestellt wird, sondern im Interesse aller Rechtssuchenden, die das (im Anwendungsbereich des Art 6 MRK sogar verfassungsgesetzlich gewährleistete) Recht haben, daß ihre Sache in angemessener Frist gehört werde. Wer weiterhin die Forderung des Verfassungsgerichtshofes nach Entlastung ignoriert, negiert damit nicht bloß einen "Wunsch des Verfassungsgerichtshofes", sondern das Recht des einzelnen auf Rechtsschutz. In dem oben erwähnten Urteil weist der EGMR ausdrücklich auf die internationale Verantwortung des Staates hin, dessen Organe keine wirksamen Maßnahmen zur Entlastung von Höchstgerichten setzen.

2. Der derzeitige Zustand

2.1 Statistische Übersicht

Jahr	Anfall	Erledigungen	offen am Jahresende	Referenten
1973	457	444	136	5
1974	476	360	252	5
1975	645	444	453	5
1976	665	550	568	5
1977	736	449	855	5
1978	835	766	924	5
1979	691	494	1133	7
1980	838	609	1362	7
1981	877	694	1545	8
1982	859	1027	1377	8
1983	1022	959	1440	8

2.2 Unmöglichkeit eines Abbaues der Rückstände durch gerichtsinterne Vorkehrungen

Der Verfassungsgerichtshof hat durch interne Maßnahmen (Erhöhung der Zahl der Referenten und der Beratungszeit, administrative Verbesserungen) versucht, die Zahl der Erledigungen zu erhöhen. Diese Maßnahmen waren erfolgreich (siehe obige Tabelle), doch waren alle Versuche, den Rückstand abzubauen, durch überproportionales Ansteigen der Fälle vergebens. Eine weitere Steigerung der Erledigungszahlen ist aufgrund bloß interner Maßnahmen völlig auszuschließen, da eine absolute Grenze der Belastbarkeit erreicht ist.

Von den 14 Mitgliedern des Gerichtshofes sind 3 auch mit administrativen Aufgaben befaßt (Präsident, Vizepräsident, Leiter des Evidenzbüros). 8 Mitglieder sind ständige Referenten, sodaß überhaupt nur mehr 3 Mitglieder theoretisch zu Referenten gewählt werden könnten. Der Vizepräsident und der Leiter des Evidenzbüros übernehmen immer wieder Referate. Einer der Nichtreferenten ist Universitätsprofessor, der periodisch mit einem anderen Universitätsprofessor, der derzeit Referent ist, die Referate abwechselt und daher auch in der Zeit, in der er nicht Referent ist, Referate aus der früheren Referentenzeit weiterführt. Er ist daher nahezu wie ein Referent mit Referaten belastet. Die beiden anderen Mitglieder sind Rechtsanwälte. Auch sie übernehmen immer wieder Referate.

Der Verfassungsgerichtshof tagt in Sessionen. Während es seinerzeit pro Jahr zwei, später vier Sessionen in der Dauer von je 15 Tagen gab, gibt es jetzt jährlich vier Sessionen in der Dauer von je dreieinhalb Wochen und meist auch zusätzliche dreitägige Zwischensessionen. Während der Sessionen werden die Fälle in vielstündigen - häufig sogar ganztägigen (neunstündigen) - Sitzungen beraten, die auch an Samstagen und an den in die Sessionszeit fallenden Feiertagen abgehalten werden. Die intensive Verhandlungs- und Beratungstätigkeit bedeutet für die Mitglieder eine äußerste physische Beanspruchung. Die Beratungen und Verhandlungen werden derzeit jährlich an rund 100 Tagen (102 im Jahr 1982, 101 im

- 6 -

Jahr 1983) durchgeführt. Ein Kalenderjahr hat im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit ungefähr 220 Arbeitstage (nach Abzug der Wochenenden, der Feiertage und der Urlaubstage). Dies bedeutet, daß der Verfassungsgerichtshof bereits jetzt durchschnittlich an jedem zweiten Arbeitstag Beratungen und Verhandlungen abhält, obwohl das zeitliche Schwergewicht seiner Tätigkeit in der schriftlichen Vorbereitung der Sitzungen liegen sollte.

Die folgende Übersicht zeigt, daß vergleichbare Höchstgerichte anderer Staaten bedeutend weniger Fälle erledigen als bereits derzeit der Verfassungsgerichtshof:

In der Übersicht sind nur jene Fälle enthalten, bei denen eine intensiv begründete Erledigung erfolgte, nicht jedoch diejenigen Fälle, die ohne intensive Begründung erledigt wurden (Ablehnungen u.dgl.), die bei anderen Höchstgerichten oft überhaupt nicht begründet werden müssen, während der Verfassungsgerichtshof selbst bei Ablehnungen eine kurze Begründung gibt.

Verfassungsgerichtshof

Der Verfassungsgerichtshof erledigte nach Abzug der Ablehnungen (B-VG Novelle 1981):

	1982	1983
In nichtöffentlicher Sitzung (teilweise in der Zusammensetzung des sogenannten kleinen Senates):	545 Fälle	434 Fälle
In öffentlicher Verhandlung (fast ausschließlich im Plenum):	<u>312 Fälle</u>	<u>290 Fälle</u>
Insgesamt daher	857 Fälle	724 Fälle

Von den genannten Fällen waren im Jahre 1982 allein 202 Fälle und im Jahre 1983 allein 157 Fälle Gesetzes- und Verordnungsprüfungen, deren Entscheidung in der Regel äußerst schwierig und zeitaufwendig ist.

- 7 -

Deutsches Bundesverfassungsgericht

Der Gesamtanfall beim deutschen Bundesverfassungsgericht betrug im Jahr 1982 3.586 Rechtssachen, wovon 3.411 Verfassungsbeschwerden waren. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat von den Beschwerden nur 117 Fälle zur Entscheidung angenommen.

Schweizerisches Bundesgericht

Aus dem Bericht des Schweizerischen Bundesgerichtes über seine amtliche Tätigkeit im Jahre 1982 geht hervor, daß die beiden öffentlich-rechtlichen Abteilungen zusammen (abgesehen von den Fällen, in denen nicht eingetreten wurde oder die abgeschrieben wurden) 1533 Fälle, also pro Abteilung 766 Fälle erledigten.

Supreme Court der Vereinigten Staaten

Beim Kongress der American Bar Association im Februar 1983 erstattete der oberste Richter des US-Supreme Court, Chief Justice Warren E. Burger, einen Bericht über den Zustand der Rechtsprechung (Annual Report on the State of the Judiciary, veröffentlicht im "American Bar Journal", April 1983). Der Bericht war von dem Hifeschrei "We need help" begleitet.

Aus diesem Bericht geht hervor, daß der Supreme Court im Berichtsjahr 1981/1982 (der Supreme Court tagt jeweils von Oktober bis Ende Juni des Folgejahres) 468 Fälle zur Behandlung angenommen hatte. Von diesen wurden in bloß 141 Fällen schriftliche Entscheidungen (signed court opinions) ausgefertigt.

Chief Justice Burger führte noch aus, daß die Zahl der schriftlichen Entscheidungen den Maßstab für die Belastung bilden. Die absolute Grenze der Belastbarkeit sei aber bei 100 schriftlichen Entscheidungen gelegen.

- 8 -

2.3 Nichtrichterliches Personal

Der Verfassungsgerichtshof beschäftigt derzeit folgendes nichtrichterliches Personal:

Präsidialvorstand	1
weitere Juristen (Schriftführer)	12
Kanzlei- und Schreibkräfte	17
sonstiges Personal	6
somit insgesamt	<u>36</u>

Das besondere Problem des Verfassungsgerichtshofes besteht darin, daß die den Referenten beigegebenen wissenschaftlichen Mitarbeiter - "Schriftführer" bezeichnet - schon durch Tätigkeiten wie die Protokollführung, das Korrekturlesen der Entwürfe sowie die Kontrolle der auszufertigenden Entscheidungen extrem beansprucht werden. Ihnen obliegt weiters die Durchführung der (derzeit rund 1400) Vorverfahren. Dazu kommen noch administrative Tätigkeiten aus dem Bereich des Präsidiums (wie etwa Führung von Statistiken), ja sogar Bibliotheksarbeiten. Nur aufgrund zahlreicher Überstunden, die bei weitem nicht alle abgegolten werden, können sie für ihrer juristischen Qualifikation entsprechende Aufgaben, nämlich rechtliche Untersuchungen, wissenschaftliche Vorarbeiten (Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen für Erkenntnisse) eingesetzt werden. Für die Konzipierung von Erledigungsentwürfen können die Schriftführer in der derzeitigen Situation fast überhaupt nicht herangezogen werden.

Weiters bietet die Tätigkeit beim Verfassungsgerichtshof mitunter nicht die Chancen in der späteren Berufslaufbahn, die den hier gewonnenen Erfahrungen angemessen wären. Auch innerhalb des Gerichtshofes bietet sich keine entsprechende Laufbahn.

Dies führt dazu, daß der Verfassungsgerichtshof kaum über wissenschaftliche Mitarbeiter verfügt, die länger als zwei bis drei Jahre beim Gerichtshof bleiben und so ihren in dieser Zeit gewonnenen Erfahrungsschatz zum Nutzen des Gerichtshofes einsetzen.

Beim deutschen Bundesverfassungsgericht stehen jedem Verfassungsrichter zwei wissenschaftliche Mitarbeiter zur Verfügung, die regelmäßig

bereits über längere berufliche Erfahrung verfügen. Diese werden ausschließlich für juristische Tätigkeiten herangezogen und nicht durch Verwaltungsarbeit belastet und bleiben längere Zeit beim Bundesverfassungsgericht. Vielfach stehen ihnen unmittelbar nach Abgang vom Bundesverfassungsgericht hohe Beamten- oder Richterpositionen (gelegentlich auch bei anderen Höchstgerichten) offen.

2.4 Raumfrage

Der Verfassungsgerichtshof übt seine Tätigkeit ebenso wie der Verwaltungsgerichtshof in den schönen Räumen der ehemaligen Böhmischosterreichischen Hofkanzlei aus. In den Räumen, die dem Verfassungsgerichtshof zur Verfügung stehen, ist ein auffallendes Mißverhältnis zwischen den tatsächliche bestehenden und den nutzbaren Raumflächen gegeben. Dies hat zur Folge, daß selbst für die ständigen Referenten nicht genügend Zimmer zur Verfügung stehen. Ständige Referenten müssen daher Zimmer miteinander teilen, was notwendigerweise zur gegenseitigen Störung führen muß und was wohl keinem leitenden Beamten eines Ministeriums und auch keinem leitenden Angestellten eines privaten Unternehmens zugemutet würde. Eine vergleichbare Situation gibt es bei keinem anderen Höchstgericht. Die Nichtreferenten verfügen über keinerlei Arbeitsraum, obwohl auch sie fallweise Referate erarbeiten.

Das nichtrichterliche Personal arbeitet teilweise unter Umständen, die das Arbeitsinspektorat bei einem privaten Unternehmen nicht dulden würde.

3. Bisherige Initiativen des Verfassungsgerichtshofes

Der Verfassungsgerichtshof hat seit vielen Jahren immer wieder Initiativen zur Bewältigung des Entlastungsproblems ergriffen und auf die mit dem stetigen Ansteigen der Fälle verbundenen Probleme hingewiesen, seit dem Jahre 1976 insbesondere bei folgenden Gelegenheiten:

4. 2.1976 Tätigkeitsbericht für das Jahr 1975
Auf stetiges Ansteigen des Einlaufes in den vergangenen Jahren wird hingewiesen.

- 10 -

8. 3.1976 Koordinationsgespräch mit dem Verwaltungsgerichtshof, in dem vor allem das Entlastungsproblem erörtert wurde.
- 1.10.1976 Note des Verfassungsgerichtshofes an den Herrn Bundeskanzler, in dem ausführlich das Entlastungsproblem dargestellt wird. In diesem Schreiben schlägt der Verfassungsgerichtshof vor, daß ihm die gesetzliche Möglichkeit eingeräumt wird, die Behandlung einer Beschwerde abzulehnen, wenn von der Behandlung nicht die Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen abhängt und das Rechtsschutzbedürfnis nicht beeinträchtigt wird. Das vereinfachte Verfahren soll nicht angewendet werden, wenn sich die Beschwerde auf die Behauptung der Rechtswidrigkeit einer angewendeten Norm beschränkt.
20. 1.1977 Tätigkeitsbericht für das Jahr 1976
Der Verfassungsgerichtshof macht nochmals auf das Entlastungsproblem aufmerksam und erwähnt, daß die B-VG Novelle, BGBl 1975/302, infolge Erweiterung der Zuständigkeit des Gerichtshofes zu einem weiteren Anstieg der Fälle geführt hat.
30. 3.1977 Note des Verfassungsgerichtshofes an das Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst betreffend Entlastung.
21. 2.1978 Tätigkeitsbericht für das Jahr 1977
Auf das Problem der Entlastung wird hingewiesen. Eine weitere Verschärfung war unter anderem durch die Zahl der Individualanträge und damit verbundene Beratungen über neue und schwierige Rechtsprobleme eingetreten.
- 12.11.1978 Besprechung im Parlament über das Entlastungsproblem
- 27.11.1978 Besprechung über das Entlastungsproblem mit dem Verfassungsdienst.
24. 1.1979 Tätigkeitsbericht für das Jahr 1978
Auf das Entlastungsproblem und die Tatsache, daß immer häufiger schwierige und daher zeitraubende Fälle anhängig gemacht werden, wird hingewiesen. Eine Entlastung durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen ist im Interesse der Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofes unbedingt erforderlich.
27. 3.1979
30. 3.1979 Beide Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes teilen in Schreiben an den Bundesminister für Bauten und Technik ihren zusätzlichen Raumbedarf mit.
25. 6.1979 Besprechung mit dem Verfassungsdienst über die Entlastung.
- 15.10.1979 Besprechung mit dem Verfassungsdienst über die Entlastung.
- 12.12.1979 Der Verfassungsgerichtshof erhält ein Schreiben des Verfassungsdienstes mit dem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit

- 11 -

dem das VerfGG 1953 geändert wird, mit dem Ersuchen um Stellungnahme bis 21.12.1979.

- 20.12.1979 Der Verfassungsgerichtshof weist in seiner Stellungnahme darauf hin, daß den Vorschlägen des Verfassungsgerichtshofes in mehreren Punkten nicht gefolgt wird und daher nicht der gewünschte Entlastungseffekt erreicht werden wird. Der Verfassungsgerichtshof beanstandet vor allem, daß die zweite Ablehnungsmöglichkeit (siehe nachstehenden Punkt 4.1) nicht berücksichtigt wurde.
21. 1.1980 Der Verfassungsgerichtshof erhält ein Schreiben des Verfassungsdienstes, mit welchem der Entwurf einer Novelle zum VerfGG übersandt und um Stellungnahme bis 31.1.1980 ersucht wird.
25. 1.1980 Tätigkeitsbericht für das Jahr 1979
Der Verfassungsgerichtshof weist auf den besonders starken Anfall neuer Fälle und auf die dringend erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen zur Entlastung hin. Auch auf die Raumsituation wird hingewiesen. Der Verfassungsgerichtshof ersucht um Kauf oder Anmietung zusätzlichen Raumes.
31. 1.1980 In seiner Stellungnahme zur geplanten Novelle des VerfGG weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, daß im Entwurf den wesentlichen Vorschlägen des Verfassungsgerichtshofes zu seiner Entlastung nicht Rechnung getragen wird. Da die vorgesehene Regelung nur auf Fälle anwendbar sein sollte, die erst nach Inkrafttreten der Novelle anhängig gemacht werden, wird der durch die Novelle erwartete (bescheidene) Entlastungseffekt erst nach drei Jahren eintreten. Es wird gefordert, daß auch die zweite Ablehnungsmöglichkeit (siehe nachstehenden Punkt 4.1) vorgesehen werden soll.
21. 3.1980 Der Verfassungsgerichtshof weist in seinem Schreiben an den Verfassungsdienst "mit Nachdruck" darauf hin, daß die in Aussicht genommene Regelung bei Vergleich mit der geltenden Rechtslage nicht die im Interesse des Rechtsschutzes zu fordernde Wirkung einer wesentlichen Entlastung des Verfassungsgerichtshofes bringen wird.
13. 2.1981 Tätigkeitsbericht für das Jahr 1980
Der Verfassungsgerichtshof weist nochmals auf die Dringlichkeit des Entlastungsproblem es hin. Ferner regt der Verfassungsgerichtshof an zu überlegen, ob durch Dazwischenschaltung eines nachprüfenden verwaltungsbehördlichen Verfahrens zwischen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt und die Beschwerde an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes zeitraubende Gerichtsverfahren vermieden oder wenigstens abgekürzt werden könnten.
1. 7.1981 Der Nationalrat beschließt die Novellierung des Art 144 B-VG, wobei die Vorstellungen des Verfassungsgerichtshofes in wesentlichen Punkten unberücksichtigt bleiben.

- 12 -

6. 4. 1982 Tätigkeitsbericht für das Jahr 1981
Der Verfassungsgerichtshof weist darauf hin, daß die Entlastung im Interesse der weiteren Funktionsfähigkeit des Gerichtshofes unbedingt erforderlich sei.
5. 5. 1983 Tätigkeitsbericht für das Jahr 1982
Der Verfassungsgerichtshof drückt seine Hoffnung aus, daß der Anfall sinken wird. Im Hinblick auf die steigende Tendenz bei Normprüfungsverfahren seien Überlegungen zur Entlastung nach wie vor erforderlich.

Neben den offiziellen Initiativen fanden zahlreiche nichtoffizielle Gespräche mit verantwortlichen Personen statt, die von einzelnen Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes geführt wurden.

4. Erforderliche Maßnahmen zur Senkung der Zahl der vom Verfassungsgerichtshof zu entscheidenden Fälle

4.1 Ablehnung von Beschwerden, von deren Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist

In Gesprächen, die mit dem Verfassungsgerichtshof vor Erlassung der Novelle BGBl 1981/350 geführt wurden, hatte der Verfassungsgerichtshof angeregt - ähnlich wie im deutschen Gesetz über das Bundesverfassungsgericht - die Möglichkeit zu schaffen, die Behandlung von Beschwerden abzulehnen, wenn "von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist". Dieser Anregung des Verfassungsgerichtshofes wurde durch die erwähnte Novelle nicht Rechnung getragen, obwohl sie eine wesentliche Voraussetzung für die wirksame Entlastung gewesen wäre. Es wurde auch nicht der Anregung des Verfassungsgerichtshofes gefolgt, die Ablehnungsmöglichkeit auch auf jene Fälle auszudehnen, die bei Inkrafttreten der B-VG Novelle 1981 bereits anhängig waren.

Wenn der Verfassungsgerichtshof an der zuerst genannten Anregung festhält, geht er zunächst von der Überlegung aus, daß das durch das Bestehen der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffene Rechtsschutzsystem eine Einheit bildet. Der letzten Endes ausschlag-

- 13 -

gebende Umstand muß daher darin liegen, daß der Beschwerdeführer im Rahmen dieses einheitlichen Systems eine sachliche Erledigung seiner Beschwerde erzielen kann. Inwieweit aber eine solche meritorische Erledigung vom Verfassungsgerichtshof erwartet werden kann, sollte nicht nur von den Umständen des Einzelfalles, sondern auch von dem objektiven Bedürfnis nach der Klärung verfassungsrechtlicher Fragen abhängen. Den Erfordernissen des Rechtsschutzes wird allein schon dadurch entsprochen, daß (wie schon nach der derzeitigen Verfassungsrechtslage) die Ablehnung überhaupt nur dann in Betracht kommt, wenn die Abtretung an den Verwaltungsgerichtshof zulässig und damit gesichert ist, daß der Beschwerdeführer - bei Zutreffen seiner Behauptungen - beim Verwaltungsgerichtshof vollen Rechtsschutz erhält. Gerade in besonders schwerwiegenden Fällen (wie etwa Eingriffe in das Grundrecht auf persönliche Freiheit) ist aber die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen. Daher ist es auch nicht notwendig, dem § 93 a Abs 4 des deutschen Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in der Richtung zu folgen, daß der Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage der schwere und unabwendbare Nachteil gegenübergestellt wird, der den Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache entstände.

Schließlich ist noch festzuhalten, daß der Verfassungsgerichtshof eine wirksame und erzielbare Alternative gegenüber dem dargestellten Vorschlag nicht zu sehen vermag. Betont sei endlich auch, daß alle unter dem Aspekt einer möglichen Beschränkung des Rechtsschutzes noch vorgebrachten Bedenken an dem Umstand vorbeigehen, daß es dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes noch viel abträglicher ist, wenn das zeitliche Moment bei der Dauer der Erledigung außer Betracht bliebe.

Im einzelnen ist zu den gegen die dargestellten Anregungen bisher vorgebrachten Einwendungen noch zu sagen:

4.1.1 Beeinträchtigung des Rechtsschutzes

Es wird ins Treffen geführt, daß die Ablehnung den Rechtsschutz des einzelnen beeinträchtigt, wobei auf negative Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen wird (das deutsche

- 14 -

Bundesverfassungsgericht lehnt die Behandlung von etwa 95 % aller Beschwerden ab). Bei dieser Argumentation wird folgendes übersehen:

- Wenngleich der Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung auch die Ablehnung von Beschwerden zuließe, denen - würde sie der Verfassungsgerichtshof behandeln - stattgegeben würde (im folgenden als "aussichtsreiche Beschwerden" bezeichnet), so würden überwiegend jene Fälle abgelehnt werden, die im Ergebnis ohnehin abgewiesen worden wären.
- Wenn das deutsche Bundesverfassungsgericht die Behandlung einer Beschwerde ablehnt, so ist die Sache endgültig entschieden. Würde hingegen der Verfassungsgerichtshof eine Beschwerde ablehnen, so würde schließlich über diese Beschwerde der Verwaltungsgerichtshof entscheiden. In den zahlenmäßig sicherlich wenigen Fällen, in denen an sich "aussichtsreiche Beschwerden" abgelehnt würden, wäre daher der Rechtsschutz dennoch erhalten.
- Beschwerden, in denen Beschwerdeführer mit Aussicht auf Erfolg Bedenken gegen die anzuwendenden Normen geltend machen, würden nicht abgelehnt werden, weil die Normprüfung zu den fundamentalen Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes zählt. Sollte der Verfassungsgerichtshof auf Grund des vereinfachten Verfahrens vom Beschwerdeführer nicht geltend gemachte Normbedenken nicht aufgreifen, so könnten diese noch immer vom Verwaltungsgerichtshof durch Antrag auf Normprüfung aufgegriffen werden.
- Die Ablehnung soll der Vermeidung der Doppelgleisigkeit dienen. Von den "aussichtsreichen Beschwerden" würden fast ausschließlich jene abgelehnt werden, bei denen die durch die Verfassung vorgegebene Doppelgleisigkeit des Rechtsschutzes dem einzelnen nichts bringt. Der Verfassungsgerichtshof denkt hierbei an jene Fälle, in denen er nach der derzeitigen Gesetzes-

- 15 -

lage wegen eines Gesetzesvorbehaltes die Denkmöglichkeit der von der belangten Behörde gewählten Auslegung zu beurteilen hat (Grobprüfung), obwohl der Verwaltungsgerichtshof im Falle der Abtretung ohnehin eine Feinprüfung vorzunehmen hat. Ähnliches gilt für das Verhältnis von Verfahrensmängeln zur Willkür der belangten Behörde (Gleichheitssatz).

- Die Möglichkeit, auch die Behandlung bereits anhängiger Fälle abzulehnen, die allein eine rasche Entlastung bewirken würde, würde die Beschwerdeführer nicht benachteiligen, sofern eine Abtretung alter Fälle auch dann an den Verwaltungsgerichtshof vorgesehen wird, wenn ein Abtretungsantrag nicht gestellt wurde.
- Durch die Novelle zur Zivilprozeßordnung, BGBl 1983/135, wurde § 502 ZPO geändert und bei Rechtssachen mit einem Streitwert bis S 300.000,-- vorgesehen, daß die Revision an den Obersten Gerichtshof nur zulässig ist, "wenn die Entscheidung von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der zur Wahrung der Rechtseinheit, Rechtssicherheit oder Rechtsentwicklung erhebliche Bedeutung zukommt". Diese dem Vorschlag des Verfassungsgerichtshofes nahekommende Lösung wurde vom Gesetzgeber vorgesehen, obwohl - im Gegensatz zur Ablehnung durch den Verfassungsgerichtshof - die Nichtbehandlung eines Rechtsmittels durch den Obersten Gerichtshof die Anfechtungsmöglichkeiten des Betroffenen beendet.
- Rechtsschutz besteht nicht nur darin, daß ein Gericht die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden überprüft. Auch die **Dauer des Verfahrens** vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes ist ein **wesentliches Element des Rechtsschutzes**. Dem einzelnen ist besser gedient, wenn seine Beschwerde sofort an den Verwaltungsgerichtshof abgetreten werden kann und er nicht Gefahr läuft, jahrelang auf eine im Detail begründete Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes zu warten und im Falle der Abweisung erst dann der Behandlung durch den Verwaltungs-

- 16 -

gerichtshof entgegesehen zu müssen. Jede Rechtsmittelbeschränkung nimmt den Parteien Anfechtungsmöglichkeiten, bietet andererseits aber Gewähr dafür, daß höhere Instanzen und letztlich die Höchstgerichte den von ihnen zu behandelnden Fällen die erforderliche Sorgfalt widmen können. Wird Höchstgerichten diese Möglichkeit genommen, indem man sie mit Fällen überschwemmt, so müssen die Sorgfalt und damit auch der Rechtsschutz Schaden leiden.

4.1.2 Mehrbelastung des Verwaltungsgerichtshofes

In der Diskussion um die Ablehnungsmöglichkeit war wiederholt behauptet worden, die vorgesehene Entlastung des Verfassungsgerichtshofes führe nur zu einer Verschiebung des Problems auf den Verwaltungsgerichtshof.

Diese Behauptung ist unrichtig, da

- die Ablehnung nur der Beseitigung überflüssiger Doppelgleisigkeiten dienen soll;
- Beschwerden, die derzeit vom Verfassungsgerichtshof abgewiesen werden, ohnehin schon nach der derzeitigen Rechtslage - sofern ein Abtretungsantrag gestellt wird - dem Verwaltungsgerichtshof abgetreten werden, sodaß deren Ablehnung zu keinem zusätzlichen Anfall, sondern nur zu einer den Rechtsschutz fördernden früheren Abtretung führen würde. Als Mehrbelastung können daher nur jene Fälle in Betracht kommen, die abgelehnt würden, obwohl ihnen bei Behandlung durch den Verfassungsgerichtshof Erfolg beschieden wäre ("aussichtsreiche Beschwerden").

Die Behauptungen des Verfassungsgerichtshofes können auch mathematisch untermauert werden:

- 17 -

Der Verfassungsgerichtshof geht in der folgenden Darstellung davon aus, daß bei Einführung der vorgeschlagenen Ablehnungsmöglichkeit $\frac{3}{4}$ aller Beschwerden, die sonst abgewiesen würden, abgelehnt würden, während die Rate der Ablehnung bei "aussichtsreichen Beschwerden" $\frac{1}{4}$ betrüge.

Hätte es in den Jahren 1982 und 1983 bereits die beschriebene Ablehnungsmöglichkeit gegeben, so wäre statistisch folgendes eingetreten:

Im Jahre 1982:

Erledigte Beschwerden insgesamt:	811		
davon abgelehnt gemäß Art 144			
Abs 2 B-VG (BGBl 350/1981)	<u>170</u>		
daher behandelt	641		
davon stattgegeben	153	davon $\frac{1}{4}$	38
andere Erledigungen	488	davon $\frac{3}{4}$	366
Daher Entlastungseffekt beim Verfassungsgerichtshof			<u>404</u> Fälle

Da aber nur jene Fälle den Verwaltungsgerichtshof zusätzlich belasten, denen ohne Ablehnung vom Verfassungsgerichtshof stattgegeben würde, hätte der Belastungseffekt beim Verwaltungsgerichtshof nur 38 Fälle betragen.

Im Jahre 1983:

Erledigte Beschwerden insgesamt	769		
davon abgelehnt	<u>235</u>		
daher behandelt	534		
davon stattgegeben	120	davon $\frac{1}{4}$	30
andere Erledigungen	414	davon $\frac{3}{4}$	<u>311</u>
			341

Es stehen daher gegenüber:

Entlastungseffekt beim Verfassungsgerichtshof	341 Fälle
Belastungseffekt beim Verwaltungsgerichtshof	30 Fälle

Die Ablehnung von einem Viertel der "aussichtsreichen Beschwerden" ist nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes eher zu hoch geschätzt, sodaß der Belastungseffekt beim Verwaltungsgerichtshof eher noch niedriger (als 38 bzw. 30 Fälle pro Jahr) wäre.

- 18 -

Noch krasser zeigt sich das Mißverhältnis der beiden Effekte bei Berücksichtigung des Umstandes, daß die Referate des Verfassungsgerichtshofes im wesentlichen von 8 Referenten zu bewältigen sind, während dem Verwaltungsgerichtshof in den Jahren 1982 und 1983 36 und ab 1.1.1984 37 Berichter zur Verfügung stehen.

Es ergibt sich daher folgende Gegenüberstellung pro Referent (Berichter):

	1982	1983
Entlastungseffekt pro Referent des Verfassungsgerichtshofes	50 Fälle	42 Fälle
Belastungseffekt pro Berichter des Verwaltungsgerichtshofes	1 Fall	1 Fall

Selbst in dem theoretisch errechenbaren, praktisch aber völlig auszuschließenden Extremfall, daß der Verfassungsgerichtshof sämtliche "aussichtsreichen Beschwerden" ablehnt, betrüge die Mehrbelastung der Berichter des Verwaltungsgerichtshofes jährlich bloß 4 bis 5 Fälle.

Gemäß dem Tätigkeitsbericht des Verwaltungsgerichtshofes für das Jahr 1982 stieg die Zahl der Rechtssachen von 1981 auf 1982 um 334 Fälle. Die zusätzliche Belastung um die erwähnten wenigen Fälle würde daher die steigende Belastung des Verwaltungsgerichtshofes nicht wesentlich beeinflussen.

Dem Tätigkeitsbericht des Verwaltungsgerichtshofes für das Jahr 1982 ist ferner zu entnehmen, daß im Jahr 1982 insgesamt 2119 Erkenntnisse gefällt und in 311 Fällen Zurückweisungsbeschlüsse gefaßt wurden. Auf die 36 Berichter des Verwaltungsgerichtshofes entfielen somit durchschnittlich je 68 Fälle (unter Außerachtlassung der Einstellungen und der Beschlüsse über Anträge auf aufschiebende Wirkungen, die zwar beim Verwaltungsgerichtshof, nicht aber beim Verfassungsgerichtshof eigene

- 19 -

Geschäftszahlen erhalten und daher in der Erledigungsstatistik des Verfassungsgerichtshofes gar nicht erst aufscheinen).

Im gleichen Jahr 1982 hatten die 8 ständigen Referenten des Verfassungsgerichtshofes folgende Erledigungen vorzubereiten (unter Außerachtlassung der Ablehnungen, der Einstellungen und der - oft sehr zeitaufwendigen - Zurückweisungen von Beschwerden):

Gesetzesprüfungen	104
Verordnungenprüfungen	98
Wahlanfechtungen	3
Klagen nach Art 137 B-VG	6
Kompetenzentscheidungen	5
Behandelte Beschwerden	<u>641</u>
Daher erledigte Fälle	<u>857</u>

Auf die 8 Referenten des Verfassungsgerichtshofes entfielen somit durchschnittlich je 107 Erledigungen. Rechnet man die keine eigene Geschäftszahl aufweisenden Beschlüsse auf Einleitung von Normprüfungsverfahren hinzu, deren Ausarbeitung und Beratung in der Regel ebenso aufwendig ist wie die Fassung eines Erkenntnisses (1982: 84 Beschlüsse), so kommen auf jeden Referenten mehr als 117 Erledigungen.

Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, daß auch die steigende Belastung des Verwaltungsgerichtshofes Anlaß zur Sorge gibt. Die obigen Zusammenstellungen zeigen jedoch, daß die vorgeschlagene Ablehnungsmöglichkeit kein wesentliches zusätzliches Belastungsproblem für den Verwaltungsgerichtshof bedeutet, jedoch für den Verfassungsgerichtshof eine wesentliche Entlastung bringen würde.

5. Begleitende Maßnahmen

5.1 Einschränkung der öffentlichen Verhandlungen

Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht den grundsätzlichen Wert der öffentlichen mündlichen Verhandlung, die zur Klärung des Sachverhalts beitragen und den Parteien Gelegenheit zur Darlegung ihrer Standpunkte

- 20 -

geben soll. In der überwiegenden Zahl der Fälle beschränkt sich die Verhandlung aber auf den bloßen Vortrag der den Mitgliedern des Gerichtshofes ohnehin bekannten Schriftsätze. Der Verfassungsgerichtshof vermag den Wert von Verhandlungen nur dann zu erkennen, wenn - über den bloßen Vortrag von Schriftsätzen hinausgehend - Sachverhaltsprobleme oder Rechtsfragen mit den Parteien diskutiert werden. Der Verfassungsgerichtshof mußte aber wiederholt feststellen, daß Versuche, solche Diskussionen mit den Parteien zu führen, daran scheiterten, daß die Parteien Diskussionen nicht erwarteten und daher auf sie auch nicht vorbereitet waren. Würde der Verfassungsgerichtshof nur dann Verhandlungen anberaumen, wenn auf Grund der Schriftsätze erkennbar ist, daß eine Diskussion mit den Parteien zweckmäßig wäre, so wüßten die Parteien allein durch die Anberaumung einer Verhandlung, daß der Verfassungsgerichtshof im konkreten Fall eine Diskussion wünscht. Es wäre dann zu erwarten, daß entsprechend vorbereitete Parteienvertreter auftreten. Sinnvolle Diskussionen mit den Parteien würden die Entscheidungsfindung unterstützen, gleichzeitig aber würden viele für die Entscheidungsfindung unergiebig Stunden rein passiver Arbeitszeit der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes für die Bearbeitung von Rechtsfällen zur Verfügung stehen. Auch die Einführung des Anwaltszwanges für Verhandlungen könnte deren Effizienz erhöhen.

In folgenden Fällen erweisen sich öffentliche Verhandlungen als besonders unergiebig:

5.1.1 Gemäß § 19 Abs 4 VerfGG können in nichtöffentlicher Sitzung auf Antrag des Referenten beschlossen werden:

- die Abweisung einer Beschwerde, wenn ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht offenkundig nicht verletzt worden ist;
- die Entscheidung über Beschwerden in Rechtssachen, in denen die Rechtsfrage durch die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes bereits genügend klargestellt ist.

- 21 -

Diese Bestimmung gilt jedoch nicht für Normprüfungen, ja nicht einmal für Individualanträge, obwohl auch bei diesen eine Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung aus den gleichen Gründen angezeigt sein kann.

5.1.2 Hat der Verfassungsgerichtshof in einer Beschwerdesache nach durchgeführter Verhandlung von Amts wegen ein Normprüfungsverfahren eingeleitet und wird die Norm schließlich aufgehoben, so muß im Beschwerdeverfahren neuerlich eine öffentliche Verhandlung anberaumt werden, obwohl die Parteien in aller Regel bloß auf das aufhebende Erkenntnis verweisen und weitere Ausführungen entbehrlich sind.

5.1.3 Ist beim Verfassungsgerichtshof ein Normprüfungsverfahren anhängig, so sollte in Beschwerdeverfahren, bei denen dieselbe Norm präjudiziell ist, die Einleitung eines amtswegigen Prüfungsverfahrens in nichtöffentlicher Sitzung möglich sein (auch wenn der Referent bereits das Plenum mit der Sache befaßt hat).

Mit der Novelle 1982 zum Verwaltungsgerichtshofgesetz, BGBl 1982/203, wurde die Abhaltung von Verhandlungen - auch für vor der Novelle angefallene Verfahren - weitgehend Zweckmäßigkeitüberlegungen des Verwaltungsgerichtshofes überlassen. Gemäß § 39 Abs 2 lit f VerwGG kann der Verwaltungsgerichtshof ungeachtet eines Parteienantrages von einer Verhandlung absehen, wenn

"die Schriftsätze der Parteien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und die dem Verwaltungsgerichtshof vorgelegten Akten des Verwaltungsverfahrens erkennen lassen, daß die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten läßt."

Der Verfassungsgerichtshof regt an, eine entsprechende Bestimmung auch in § 19 Abs 4 VerfGG aufzunehmen.

5.2 Personalfrage betreffend wissenschaftliche Mitarbeiter

Es wäre anzustreben, daß jedem Referenten zwei wissenschaftliche Mitarbeiter beigegeben werden. Jedenfalls einer von ihnen sollte über eine

- 22 -

für den Aufgabenbereich im Verfassungsgerichtshof nutzbare Erfahrung verfügen. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter der Referenten sollten möglichst von manipulativen Tätigkeiten befreit werden, damit sie sich in verstärktem Maß der Vorbereitung von Erledigungsentwürfen und rechtlichen Untersuchungen widmen können. Hiefür ist Voraussetzung, daß einzelne, derzeit von den wissenschaftlichen Mitarbeitern ausgeübte Tätigkeiten an einzustellende nichtjuristische Bedienstete übertragen werden (siehe nachstehenden Punkt 5.3). Qualifizierte und erfahrende Juristen auf Dauer zu gewinnen ist nur möglich, wenn ihnen entweder im Verfassungsgerichtshof selbst eine berufliche Karriere offensteht oder wenn die beim Verfassungsgerichtshof verbrachten Jahre (etwa drei bis fünf) später zu besseren Aufstiegschancen (z.B. besondere Berücksichtigung in den Beförderungsrichtlinien) verhelfen. Eine ähnliche Lösung wie sie derzeit beim deutschen Bundesverfassungsgericht bereits besteht, ist anzustreben (siehe Punkt 2.3 oben).

5.3 Personalfrage bei anderem Personal

Zusätzlich aufzunehmende Mitarbeiter, die keine Juristen sind, könnten weitgehend jene manipulativen Tätigkeiten ausüben, die derzeit vom wissenschaftlichen Personal erledigt werden (Korrekturlesen, Bibliotheksarbeiten). Es kommt oft zu Verzögerungen bei der Ausfertigung von Entscheidungen, weil zu wenig Schreibkapazität zur Verfügung steht. Eine entsprechende Aufstockung ist erforderlich. Außerdem bedarf es der qualitativen und quantitativen Verbesserung der bürotechnischen Einrichtungen.

5.4 Raumfrage

Der Verfassungsgerichtshof hat seit Jahren schriftlich und mündlich auf die katastrophale Raumsituation aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, daß eine geeignete Lösung umgehend gesucht werden muß. Die bisher konkret erfolgten Angebote waren durchwegs untauglich, da sie zu einer Dislozierung von Teilen des Gerichtshofes oder zur Trennung vom Verwaltungsgerichtshof geführt hätten. Als einzig taugliche und naheliegende Lösung bietet sich an, den vor der Fertigstellung stehenden

- 23 -

Büroneubau im sogenannten Jordanhaus umgehend anzuschaffen. Der Gerichtshof begrüßt, daß die Verhandlungen der zuständigen Stellen bis zum Abschluß gediehen sind, sodaß es nunmehr lediglich der Finalisierung auf Ministerebene bedarf. Der Gerichtshof ersucht neuerlich, diesen Schritt umgehend zu setzen.

6. Keine Mehrbelastung durch Ausweitung der Kompetenzen

Ein Teil des Mehranfalles ging in der Vergangenheit auf die Ausweitung der Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes zurück. Der Verfassungsgerichtshof ist der Meinung, daß die Ausweitung dieser Kompetenzen zur Schließung von Rechtsschutzlücken erforderlich war, wenngleich die gesetzlichen Lösungen nicht immer optimal gelungen sind.

Jede neue Kompetenz, die der Verfassungsgesetzgeber dem Verfassungsgerichtshof einzuräumen gedenkt, müßte daher auch im Hinblick auf die Belastung des Verfassungsgerichtshofes wohlüberlegt sein und bis zum Eintritt eines Entlastungseffektes zurückgestellt werden. Jedenfalls sollte die Übertragung von Aufgaben vermieden werden, deren Erfüllung aufwendige Sachverhaltsermittlungen erfordern würde.

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF ERSUCHT ABSCHLIEßEND NOCHMALS, SEINE ENTLASTUNG UNVERZÜGLICH IN ANGRIFF ZU NEHMEN UND MASSNAHMEN NUR IM EINVERNEHMEN MIT DEM GERICHTSHOF ZU TREFFEN. DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF HÄLT DIE ERFÜLLUNG ALLER VORGESCHLAGENEN MASSNAHMEN FÜR ERFORDERLICH. DIE ERFÜLLUNG BLOSS EINZELNER HIEVON WIRD DAS ANGESTREBTE ZIEL, DEM VERFASSUNGSGERICHTSHOF IM INTERESSE DER RECHTSSUCHENDEN DIE ERFÜLLUNG SEINER AUFGABEN VOLL ZU ERMÖGLICHEN, NICHT ERREICHEN.

Wien, am 20. Januar 1984

Der Präsident:



www.parlament.gv.at

Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofes zum
Problem seiner Entlastung

Auf Grund der Aussprache bei Herrn Staatssekretär Dr. Franz LÖSCHNAK am 5. Dezember 1983 und besonders aktualisiert durch die am 25. Jänner 1984 vom Nationalrat einstimmig beschlossene EntschlieÙung beehrt sich der Verwaltungsgerichtshof, zum Problem seiner Entlastung folgende Punktation zu übermitteln.

1) Problemstellung: Der Aktenanfall des Verwaltungsgerichtshofes weist seit Jahren eine steigende Tendenz auf, die insbesondere seit 1982 eine besorgniserregende Entwicklung nimmt. So betrug die Steigerung des Aktenanfalls 1982 gegenüber 1981 rd. 9 % und 1983 gegenüber 1982 bereits rd. 25 %; dabei betrug 1983 die Steigerung des Anfalls an Beschwerden gegenüber 1982 22,5 % und die Steigerung des darin enthaltenen Anfalls an Säumnisbeschwerden sogar 57,7 %. Diese enorme Steigerung ist zu einem sehr großen Teil auf die vermehrte Anzahl von Beschwerden in Verkehrsstrafsachen zurückzuführen.

Der Verwaltungsgerichtshof ist ohne Vermehrung seines Personalstandes, ohne infrastrukturelle Vorkehrungen und ohne legislative Maßnahmen, die seiner Entlastung dienen, nicht mehr in der Lage, die ihm durch die Bundesverfassung übertragene Rechtsschutzaufgabe zu erfüllen. In diesem Zusammenhang muß auf das bereits vom Verfassungsgerichtshof in seiner Stellungnahme vom 20. Jänner 1984 zitierte Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 13. Juli 1983 (auszugsweise veröffentlicht in EuGRZ 1983, 482) verwiesen werden.

2) Abhilfe: Zu den unter 1) angeführten Entlastungsmaßnahmen wird bemerkt:

2,1 Vermehrung des Personalstandes:

2,11 Richterliches Personal: In der gegebenen Situation ist die Vermehrung um den bereits wiederholt dringend geforderten weiteren Senat notwendig und nunmehr unaufschiebbar geworden. Darüber hinaus muß im Auge behalten werden, daß letztlich der Vermehrung der richterlichen Planstellen Grenzen gesetzt sind, und zwar einerseits was die Qualifikation der Bewerber betrifft

- 2 -

als auch im Hinblick auf das Erfordernis der Einheitlichkeit der Rechtsprechung.

2,12 Nichtrichterliches Personal: Ebenso wie dies der Verfassungsgerichtshof in seiner erwähnten Stellungnahme für sich in Anspruch nimmt und im vermehrten Maße fordert, bedarf es auch beim Verwaltungsgerichtshof der Schaffung einer angemessenen Anzahl von Planstellen für wissenschaftliche Mitarbeiter. Dieses und - unabhängig davon - die Vermehrung der richterlichen Planstellen bedingen auch eine Vermehrung der Planstellen für sonstige nichtrichterliche Mitarbeiter.

2,2 Infrastrukturelle Vorkehrungen:

2,21 Der durch die notwendige Personalvermehrung auftretende Raumbedarf muß außerhalb des Amtsgebäudes Judenplatz 11, am besten im Hause Ecke Judenplatz/Jordangasse, sichergestellt werden.

2,22 Für eine modernen Grundsätzen entsprechende Büroorganisation und -ausstattung ist weiterhin budgetär vorzusorgen.

2,3 Legistische Maßnahmen: Die bisher angeführten Maßnahmen allein reichen nicht aus, um der gegebenen Situation Herr zu werden, weshalb auch legistische Maßnahmen unerläßlich sind. Als eine solche bietet sich wohl in erster Linie die Errichtung der bereits im Art. 11 Abs. 5 B-VG vorgesehenen Verwaltungsstrafsenate (ausgenommen für Finanzstraf- und Disziplinarsachen) an, gegen deren Entscheidungen gegebenenfalls unter bestimmt genannten Voraussetzungen die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes als zulässig erklärt werden könnte. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch auf die Ergebnisse der Enquête des ARBÖ vom 23. November 1983 über die Reform des Verwaltungsstrafrechts zu verweisen.

Der Verwaltungsgerichtshof hält die Erfüllung aller in dieser Punktation vorgeschlagenen Maßnahmen für erforderlich, um das angestrebte Ziel seiner schon jetzt notwendigen Entlastung zu erreichen.

- 3 -

3) Auswirkung der Entlastungswünsche des Verfassungsgerichtshofes auf den Verwaltungsgerichtshof

Es ist bekannt, daß sich der Verfassungsgerichtshof in einer dem Verwaltungsgerichtshof ähnlichen Situation befindet. Mit Nachdruck muß allerdings darauf verwiesen werden, daß die Entlastung des einen Gerichtshofes nicht auf Kosten des anderen Gerichtshofes erfolgen darf. Wenn daher im Zuge einer Entlastung des Verfassungsgerichtshofes - zu der hier im einzelnen nicht Stellung zu nehmen ist - die Agenden der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit zum Großteil und überdies geballt dem Verwaltungsgerichtshof übertragen werden sollten, so darf dies nur mit einer spätestens gleichzeitigen Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes erfolgen. Diese Entlastung dürfte sich keinesfalls darauf beschränken, daß der Verwaltungsgerichtshof nur im Umfang jenes Anfalls entlastet wird, der ihm gegebenenfalls neu zuwachsen würde, da sich ansonsten die schon jetzt bestehende schwierige Situation noch verschärfen würde.

— . —

Der Verwaltungsgerichtshof ersucht, seine Entlastung unverzüglich in Angriff zu nehmen und die sofort notwendigen Maßnahmen nur im Einvernehmen mit ihm zu treffen. Dem Wunsch nach einer weitergehenden Novellierung des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1965 soll dadurch nicht vorgegriffen werden. Die bereits mehrfach geltend gemachte Forderung nach einer angemessenen Erhöhung der Bezüge der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes wird aufrechterhalten und dringend wiederholt.

W i e n , am 17. Februar 1984

fr. Raschauer