

Parlamentsdirektion
z.Hd. Frau Dr.ⁱⁿ Susanne Janistyn
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

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

Unser Zeichen, BearbeiterIn
Mag.KH/MS

Datum
13.09.2012

Initiativantrag 2031/A betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (Gesetzesbeschwerde, Beibehaltung des Art. 144 B-VG)

sowie

Initiativantrag 2032/A betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (Gesetzesbeschwerde, Entfall des Art. 144 B-VG)

Der ÖGB dankt für die Übermittlung des oa. Entwurfs und nimmt wie folgt dazu Stellung:

Grundsätzliches:

Der ÖGB begrüßt die im Entwurf vorgesehene Einführung eines Subsidiarantrages auf Normenkontrolle im Sinne einer wichtigen Stärkung des (Grund)rechtsschutzes. Mit dieser schon im Verfassungskonvent angeregten Gesetzesbeschwerde würde der Zugang von einzelnen Personen zum Normenprüfungsverfahren des VfGH in der ordentlichen Gerichtsbarkeit ebenso wie in der ab 1.1.2014 bestehenden Verwaltungsgerichtsbarkeit ermöglicht werden. Ebenso ist das Ziel der Stärkung der Rechtsbereinigungsfunktion des VfGH durch den Entwurf grundsätzlich zu befürworten.

Die bisher bestehende Rechtslage, wonach die Normenkontrolle anlässlich eines Verwaltungsverfahrens im Weg des Art. 144 B-VG von den Betroffenen direkt beantragt werden kann, im Zuge eines Verfahrens vor dem Zivil- oder Strafgericht jedoch nur über Antrag des entscheidenden Gerichts, ist bestenfalls historisch argumentierbar. Bekannte Beispiele wie die Aufhebung des § 209 StGB („Gleichgeschlechtliche Unzucht mit Personen unter 18 Jahren“) als verfassungswidrig nach Vorlage durch das OLG Innsbruck, welche der OGH wiederholt abgelehnt hatte, zeigen, dass auch

(Höchst)Gerichte nicht unfehlbar sind und dem/der Einzelnen auch durch deren Entscheidungen der Rechtsweg abgeschnitten werden kann.

So sehr eine Verbesserung des (Grund)rechtsschutzes und eine Vereinheitlichung der Normenkontrolle zu begrüßen sind, ist aus Sicht des ÖGB der vorliegende Entwurf im Hinblick auf mögliche Auswirkungen in der Praxis (Probleme bei der Wiederaufnahme von Verfahren, Verfahrensverschleppungen – siehe unten) zu wenig durchdacht und es sind hier noch gesetzgeberische Begleitmaßnahmen erforderlich. Ebenso ist die ohne weitere Begleitmaßnahmen angedachte Streichung des Art. 144 B-VG (Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH, Antrag 2032/A) als problematisch zu werten. Diese Streichung wirkt insgesamt zu unausgegoren sowie zu kurz greifend (siehe dazu unten) und wird daher vom ÖGB abgelehnt.

Es kann auch der Argumentation der Erläuterungen nicht gefolgt werden, dass die Einführung der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des Verfassungsgerichtshofes an Bedeutung verloren hätte, da diese nach wie vor ein häufig gebrauchtes Rechtsinstrumentarium ist (es sind ca. 1500 bis 1800 Anträge jährlich auf Bescheidbeschwerde zu verzeichnen). So spricht sich auch der VwGH selbst für die Beibehaltung der jetzigen Bescheidbeschwerde aus, weil rein aus praktischen Überlegungen der VwGH eine weitere Übertragung von Aufgaben an ihn kaum bewältigen könne.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Zu Art. 139 Abs. 1 und Art. 140 Abs. 1

Die vorgesehene Gesetzesbeschwerde soll erst nach Ausschöpfen aller Instanzen, also nach Vorliegen der letztinstanzlichen Entscheidung möglich sein. Außerdem soll sie nur subsidiär zulässig sein, d.h. soweit das letztinstanzliche Gericht trotz Antragstellung eine Vorlage an den VfGH abgelehnt hat. Ebenso ist die Gesetzesbeschwerde auf jene Gründe beschränkt, die bereits im Antrag an das letztinstanzliche Gericht vorgebracht wurden. Damit werden bereits Einschränkungen getroffen, die geeignet erscheinen, die damit verbundene Problematik einer möglichen Flut von Gesetzesbeschwerden und einer überlangen Dauer von Verfahren einzudämmen.

Probleme in der Praxis könnten allerdings insofern auftreten, als nach dem Wortlaut des Entwurfs jede letztinstanzliche Entscheidung eines Gerichts Anlass für eine Normenbeschwerde sein kann, was bedeutet, dass sämtliche nicht mehr bekämpfbare Entscheidungen im Zuge eines Verfahrens – auch „kleine“ formelle Entscheidungen (z.B. Entscheidung über Sachverständigengebühren, Gewährung der Verfahrenshilfe), jeweils der Gesetzesbeschwerde unterliegen würden. Dadurch könnten bei Vertretung durch „findige Rechtsanwälte“ Verfahrensverzögerungen die Folge sein, die mit dem verbesserten Rechtsschutzgedanken Einzelner im Sinne des Entwurfs wenig gemeinsam haben. Hier besteht noch Diskussionsbedarf, wie hier eine punktgenaue Grenzziehung erfolgen kann, die weder den Grundrechtsschutz des Einzelnen beschneidet, noch eine unangemessene Verfahrensverschleppung aufgrund unerheblicher Fragestellungen in der Sache selbst zur Folge hat.

Zu Art. 139 Abs. 1a und Art. 140 Abs. 1a

Aus Sicht des ÖGB zu begrüßen ist die in beiden Entwürfen vorgesehene Bindung des VfGH an die Auslegung der zu prüfenden Norm durch das letztinstanzliche Gericht. Der VfGH soll also nur die Verfassungskonformität eines Gesetzes prüfen. Damit können aus Sicht des ÖGB die wiederholt geäußerten Bedenken, dass z.B. der OGH als ein dem VfGH gleichrangiges Gericht von diesem in seiner Rechtsprechung kontrolliert werden soll, ausgeräumt werden. Schließlich soll der VfGH keinesfalls durch die Einführung einer Gesetzesbeschwerde zu einer „Superrevisionsinstanz“ (Zitat VwGH-Präsident Jabloner) gemacht werden.

Darüber hinaus kann durch die Bindung an die Auslegung durch das letztinstanzliche Gericht die vom VfGH geübte Praxis der „verfassungskonformen Interpretation“ an sich verfassungswidriger Gesetze hintangehalten werden. Dies verhindert letztlich auch, dass der VfGH nur für den Anlassfall entscheidet und die Gesetzesbeschwerde zu einer Art „Urteilsbeschwerde“ wird.

Aus Sicht des ÖGB soll dem VfGH zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, seine Verfassungsbedenken den Gerichten vor einer Aufhebung eines verfassungswidrigen Gesetzes bindend mitzuteilen, damit diese im Wege einer verfassungskonformen Interpretation noch zu einer anderen Entscheidung gelangen können. Erst wenn die Gerichte eine verfassungskonforme Interpretation im konkreten Fall als nicht möglich betrachten, soll der VfGH abschließend das Gesetz bzw. die Verordnung im Fall der Verfassungswidrigkeit aufheben. Auch wenn ein solches „Zwischenverfahren“ etwas Zeit kostet, ist es doch allemal schneller als eine parlamentarische Reparatur.

Zu Art 139 Abs. 1b und Art 140 Abs. 1b

Offensichtlich sollen mit dieser Ablehnungsmöglichkeit gem. Art. 139 Abs. 1b und Art. 140 Abs. 1b der Behandlung eines Antrages durch Beschluss des VfGH, falls diese „keine hinreichende Aussicht auf Erfolg“ hat, die im Vorfeld von SkeptikerInnen bereits beschworenen „Querulantenbeschwerden“ hintangehalten werden. Abseits aller Polemik scheint eine derartige Ablehnungsmöglichkeit im Sinn der Verhinderung einer Überlastung des VfGH nach Ansicht des ÖGB sinnvoll und nachvollziehbar und bietet auch eine gewisse „Handhabe“ hinsichtlich der bereits oben zu Art. 139 Abs. 1 und Art. 140 Abs. 1 dargelegten Bedenken, allerdings muss sich der VfGH mit einem Antrag jedenfalls befassen, bevor er diesen ablehnt.

Zu Art. 139 Abs. 7 und Art. 140 Abs. 8

Im Vorfeld wurde wiederholt diskutiert, ob ein Erkenntnis des VfGH zwecks Verfahrensbeschleunigung eine automatische Wiederaufnahme des Verfahrens bewirken oder lediglich einen Wiederaufnahmegrund darstellen soll. Schon aus Gründen der Rechtssystematik, jedoch auch aus Gründen der Rechtssicherheit, empfiehlt sich, wie im Entwurf vorgesehen, die Festschreibung als Wiederaufnahmegrund und ist der automatischen Wiederaufnahme vorzuziehen.

Der Entwurf lässt aber die Frage offen, wie mit bestehenden Rechtsmittelausschlüssen umzugehen ist, die im Interesse des Verkehrsschutzes sind bzw. dem Schutz Dritter dienen. So wird zum Beispiel im Insolvenzverfahren (tangiert etwa die Interessen von ArbeitnehmerInnen mit Anspruch auf Insolvenzentgelt) eine Wiederaufnahme des Verfahrens wegen der Gefahr eines Eingriffs in schützenswerte Interessen ausgeschlossen.

Aus Sicht des ÖGB ist in diesem Zusammenhang eine differenziertere Lösung notwendig, damit nicht die Gefahr besteht, schützenswerte Interessen auszuhebeln. Es stellt sich hier die grundsätzliche Frage, ob die Möglichkeit einer Gesetzesbeschwerde schon während des (letztinstanzlichen) Verfahrens wie vom Verfassungsrechtler Heinz Mayer vorgeschlagen, womöglich ein adäquates Mittel wäre, um komplexe Probleme mit Wiederaufnahmen von Verfahren im Zusammenhang mit Gesetzesbeschwerden erst nach dem Ende des höchstgerichtlichen Verfahrens, im Vorhinein zu umgehen.

Zu Art. 133 Abs. 5 und Art. 144 (Antrag 2032/A)

Nicht nachvollziehbar ist, inwiefern mit der Streichung des (zukünftigen) Art. 133 Abs. 5 (vor 1.1.2014: Art 133 Z1) sowie des gesamten Art. 144 B-VG eine – wiederholt argumentierte – Übertragung der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit vom VfGH auf den VwGH stattfinden soll. Gerade die Einführung einer Gesetzesbeschwerde auch in Hinblick auf Entscheidungen der Verwaltungsgerichte belässt den Kern von Art. 144 – sinnvoller- und konsequenterweise – nach wie vor beim VfGH.

Die unreflektierte Streichung von Art. 133 Abs. 5 bewirkt eine erneute – nicht sachlich argumentierbare – Kompetenzverflechtung zwischen VfGH und VwGH. Durch die Streichung von Art. 133 Abs. 5 („Von der Zuständigkeit des Verwaltunggerichtshofes ausgeschlossen sind Rechtssachen, die zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes gehören“), fielen die Prüfbefugnis hinsichtlich eines Erkenntnisses eines Verwaltungsgerichtes wegen einer behaupteten Verletzung in einem verfassungsgesetzlichen Recht an den VwGH, was schon an sich systemwidrig wäre. Zudem ist aber bei einer solchen Verletzung aufgrund der Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes oder einer gesetzeswidrigen Verordnung (was wohl in der Regel der Fall sein wird) im Wege der Gesetzesbeschwerde wiederum der VfGH anzurufen. Eine Zuständigkeit des VwGH durch Entfall von Art. 144 B-VG hätte also die eigenartige Konsequenz, dass zwei Gerichtshöfe über verfassungsrechtliche Fragen zu entscheiden hätten, da ja die neu geschaffene Gesetzesbeschwerde vom VfGH zu behandeln wäre.

Insgesamt scheint es zu kurz gegriffen eine Streichung der genannten Bestimmungen vorzunehmen. Aus Sicht des ÖGB ist daher die Beibehaltung der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH im Sinne von Art. 144 B-VG vorzusehen.

Conclusio

Aus Sicht des ÖGB ist die Schaffung einer Gesetzesbeschwerde ein im Sinne des verbesserten Grundrechtsschutzes zu begrüßender verfassungspolitischer Vorstoß. Allerdings muss diese Gesetzesbeschwerde durch ein systematisch durchdachtes

Regelwerk „begleitet“ sein, um der Intention des Entwurfs – dem verbesserten (Grund)rechtsschutz der Betroffenen sowie der Rechtsbereinigungsfunktion des VfGH – auch tatsächlich gerecht zu werden.

Hier lässt aus Sicht des ÖGB der Entwurf noch einige Problembereiche offen, die einer adäquaten Lösung zugeführt werden müssen.

Der ÖGB ersucht um Berücksichtigung seiner Stellungnahme.



Erich Foglar
Präsident



Mag. Bernhard Achitz
Leitender Sekretär