

**vfgh**Verfassungsgerichtshof
Österreich

GZ 1000/3-Präs/10

Das Präsidium

An das
Präsidium des Nationalrates
zu GZ BKA-601.999/0001-V/I/2010

1010 Wien, Judenplatz 11
Österreich
Tel ++43 (1) 531 22-417
Fax ++43 (1) 531 22-499
vfgh@vfgh.gv.at
www.vfgh.gv.at

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Betrifft: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz geändert wird und einige Bundesverfassungs-
gesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfas-
sungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichts-
barkeits-Novelle 2010);
Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofes

Zu dem im Betreff genannten Entwurf einer „Verwaltungsgerichtsbarkeits-
Novelle 2010“ äußert sich der Verfassungsgerichtshof wie folgt:

**Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofes
zum Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010**

1. Grundsätzliches

1.1. Der Verfassungsgerichtshof begrüßt ausdrücklich die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf beabsichtigte Schaffung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine derartige Neuregelung würde sowohl unter rechtsstaatlichen Aspekten (insbesondere im Zusammenhang mit den Verpflichtungen, die sich für Österreich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, vor allem aus deren Art. 6 ergeben) als auch in staatsorganisatorischer Hinsicht (wegen der grundsätzlichen Konzentration der Verwaltungsführung auf eine einzige Administrativinstanz und des Entfalls einer Vielzahl von mit Aufgaben der Rechtskontrolle befasster unabhängiger Verwaltungsbehörden) einen verfassungspolitischen Reform-



schrift darstellen, dessen Bedeutung nicht hoch genug einzuschätzen ist. Der Verfassungsgerichtshof bedauert außerordentlich, dass er diese grundsätzlich positive Einschätzung des vorliegenden Entwurfes mit zwei sehr kritischen Anmerkungen verbinden muss:

1.2. Der Verfassungsgerichtshof äußert sein Befremden darüber, dass der vorliegende Entwurf einer Novelle zum B-VG, der eine Reihe von Bestimmungen enthält, die den Verfassungsgerichtshof unmittelbar betreffen, ohne vorherige Befassung des Verfassungsgerichtshofes zur Begutachtung versendet wurde.

In der Vergangenheit war es selbstverständlich, Entwürfe von Novellen zum B-VG (oder zum Verfassungsgerichtshofgesetz), die die Rechtsstellung des Verfassungsgerichtshofes oder seiner Mitglieder, seine Organisation und sein Verfahren betrafen, im Zuge der Vorbereitung mit dem Gerichtshof vor Einleitung des Begutachtungsverfahrens zu erörtern. In den letzten Jahren hat sich bedauerlicher Weise eine gegenteilige Praxis herausgebildet. Der Verfassungsgerichtshof hielt es in höchstem Maße sinnvoll, zu der bewährten Praxis zurückzukehren, ihn schon vor der Einleitung des Begutachtungsverfahrens zu Verfassungs- bzw. Gesetzesentwürfen der eben genannten Art einzubinden. Dies würde sich auf die Qualität solcher Entwürfe zweifellos positiv auswirken.

1.3. Im Jahr 2009 wurde für den Verfassungsgerichtshof erstmals die volle Tragweite der Folgen der mit 1. Juli 2008 in Kraft getretenen Novelle zum B-VG BGBl. I 2/2008 spürbar, mit der der Asylgerichtshof eingerichtet wurde, und die den Ausschluss einer Beschwerdemöglichkeit in Asylrechtssachen an den Verwaltungsgerichtshof vorsah, mit der Konsequenz, dass Entscheidungen des Asylgerichtshofes seither nur mehr beim Verfassungsgerichtshof bekämpft werden können.

Diese Neuregelung des Rechtsschutzes in Asylsachen hat zu einem dramatischen Ansteigen der Rechtssachen geführt, die an den Verfassungsgerichtshof herangetragen werden. Während in der Vergangenheit jährlich im Durchschnitt etwa 2500 bis 2800 Rechtssachen eingebracht wurden, betrug der Anfall im Jahr 2009 rund 5500 Fälle. Davon entfielen allein 3500 auf das Asylrecht. Beschwerden gemäß Art. 144a B-VG gegen Entscheidungen des Asylgerichtshofes machen somit rund 63 % des Gesamtanfalles im Jahr 2009 aus.



Es ist dem Verfassungsgerichtshof im Jahr 2009 zwar gelungen, mit gezielten organisatorischen Vorkehrungen, mit zusätzlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und vor allem mit noch größerem Einsatz der Mitglieder und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verfassungsgerichtshofes diese Herausforderung arbeitsmäßig einigermaßen zu bewältigen.

Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die geschilderte Arbeitsbelastung für den Verfassungsgerichtshof ein äußerst gravierendes Problem darstellt. Der Verfassungsgerichtshof ist als ein Gericht konzipiert, dem die Entscheidung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen aufgetragen ist. Seine Organisation und seine Arbeitsweise sind daraufhin angelegt, diese für den Rechtsstaat essentiellen Aufgaben mit hohem Aufwand an juristischer Expertise und besonderer juristischer Akribie zu bewältigen.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes werden an diesen Grundsätzen auch für die Vielzahl von Asylrechtssachen, die sämtliche existentielle Bedeutung für die davon betroffenen Menschen haben, nur ganz ausnahmsweise aber grundsätzliche Verfassungsfragen aufwerfen, nicht rühren. Es darf nämlich auf keinen Fall dazu kommen, dass sich innerhalb des Verfassungsgerichtshofes unterschiedliche (organisatorische, prozessuale oder gar judizielle) Standards entwickeln, je nach dem, ob es um Asylsachen geht oder um sonstige Rechtssachen. Insofern beschwört die Neuregelung aber die Gefahr herauf, dass der Verfassungsgerichtshof seiner eigentlichen Aufgaben, vor allem auf dem Gebiet der Normenkontrolle, mehr und mehr entfremdet wird.

Schon in seinem Tätigkeitsbericht über das Jahr 2008 legte der Verfassungsgerichtshof dar, dass eine dauerhafte Lösung dieses Problems aus seiner Sicht nur darin bestehen kann, dass das von der amtierenden Bundesregierung im Regierungsübereinkommen als vorrangig bezeichnete Verfassungsreformprojekt einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit so bald wie möglich verwirklicht wird, und zwar derart, dass der Asylgerichtshof in dieses Konzept in der Weise eingebunden wird, dass gegen seine Entscheidungen sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch der Verwaltungsgerichtshof unter der Voraussetzung angerufen werden können, dass nicht jeder einzelne Fall inhaltlich behandelt werden muss.



Der Verfassungsgerichtshof ist weltweit sicherlich das einzige Höchstgericht, das in der dargestellten Weise mit Rechtssachen aus einem einzigen, ganz bestimmten Verwaltungsgebiet befasst ist. Eine sachliche Rechtfertigung dafür, dass ausgerechnet für das Gebiet des Asylrechts anderes gelten soll, als für das gesamte sonstige Verwaltungsrecht, nämlich die Möglichkeit der Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes, kann nicht gefunden werden. Der Entwurf einer „Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010“ böte nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes die Möglichkeit, deren Dringlichkeit nicht zu übersehen ist, diese grundsätzliche Systemwidrigkeit zu beseitigen.

Geschieht dies nicht, so wird vom Verfassungsgesetzgeber bewusst in Kauf genommen, dass der Verfassungsgerichtshof seine Rechtsschutzaufgabe mittelfristig möglicher Weise nicht mehr in der Weise wahrnehmen kann, wie es das Rechtsstaatsprinzip gebietet.

Aus all dem ergibt sich, dass nach Meinung des Verfassungsgerichtshofes auch der Asylgerichtshof in die zu schaffende Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz eingegliedert werden sollte.

2. Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes einer „Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010“:

2.1. Zu Z 35 (Abschnitt A neu des siebten Hauptstückes) und Z 37 (Überschrift zu Abschnitt B neu des siebten Hauptstückes)

Die für Abschnitt B des 7. Hauptstückes vorgesehene Überschrift „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ ist insofern unzutreffend, als - anders als im Fall der Verwaltungsgerichtsbarkeit - als Träger dieser Funktion allein der Verfassungsgerichtshof in Frage kommt. Die für Abschnitt A des 7. Hauptstückes gewählte Überschrift „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ wurde offenbar gewählt, um darzutun, dass jetzt auch Verwaltungsgerichte in den Ländern zulässig sind. Den gleichen Schluss für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ziehen, wäre aber völlig falsch. Es sollte daher die Überschrift „Verfassungsgerichtshof“ für Abschnitt B des 7. Hauptstückes beibehalten werden.



2.2. Zu Z 43 (Art. 140 Abs. 1)

Die Formulierung des letzten Satzes in Art. 140 Abs. 1 sollte wie folgt lauten: „Für solche Anträge gilt Art. 89 Abs. 3 sinngemäß.“

2.3. Zu Z 46, Z 47, Z 48, Z 49 (Art. 141)

Zu Art. 141 Abs. 1 lit. f wird bemerkt: Soweit sich die vorgeschlagene Regelung auf die lit. a und b des Art. 141 Abs. 1 bezieht, stellt sie die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur mangelnden Anfechtbarkeit bloßer „Teilakte“ eines Wahlverfahrens bzw. eines direkt-demokratischen Vorganges in Frage. Es wäre äußerst unzweckmäßig, wenn auf diese Weise etwa die allenfalls in Bescheidform ergehende wahlbehördliche Entscheidung über die Nichtzulassung eines Wahlvorschlages unmittelbar, dh. nicht erst im Rahmen der Anfechtung des Wahlergebnisses, beim Verfassungsgerichtshof bekämpft werden könnte. Ebenso würde die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes in Frage gestellt, der zu Folge Entscheidungen im Verfahren betreffend die Eintragung in die Wählererevidenz bzw. in das Wählerverzeichnis als Entscheidungen außerhalb des Wahlverfahrens qualifiziert werden und als solche gemäß Art. 144 B-VG bekämpft werden können. Die vorgeschlagene lit. f sollte daher entfallen.

2.4. Zu Z 51 (Art. 147 Abs. 3)

Was Art. 147 Abs. 3 B-VG anlangt, so ist nicht nachvollziehbar, warum nunmehr allein von den Mitgliedern, nicht mehr aber von den Ersatzmitgliedern (Präsident und Vizepräsident werden offenbar iSd Abs. 1 unter die „Mitglieder“ subsumiert) des Verfassungsgerichtshofes die Rede ist, für die die vorgesehenen Qualifikationserfordernisse wohl in gleicher Weise gelten sollen.

2.5. Zu Z 52 (Art. 147 Abs. 8)

Die vorgeschlagene Regelung ist insoferne unzureichend, als dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes auch in allen anderen ihm obliegenden Angelegenheiten der (Justiz-)Verwaltung, insbesondere auch in



den die Mitglieder betreffenden Angelegenheiten (z.B. §§, 4, 5b bis 5i VfGG), die Stellung eines obersten Verwaltungsorgans zukommt. Dem wäre durch eine Regelung nach dem Muster des Art. 30 Abs. 6 B-VG Rechnung zu tragen.

3. Weitere Anregungen

3.1. Der Verfassungsgerichtshof nimmt diese Stellungnahme, die auch eine Änderung der Art. 139 und 140 B-VG vorsieht, zum Anlass, auf Folgendes hinzuweisen:

Unter den jeweils in Art. 139 Abs. 3 zweiter Satz und Art. 140 Abs. 3 zweiter Satz B-VG genannten Voraussetzungen hat der Verfassungsgerichtshof eine Verordnung oder ein Gesetz - unabhängig von Antragsbindung bzw. Präjudizialität - zur Gänze aufzuheben.

Ausnahmen davon sehen die jeweils nachfolgenden Sätze der genannten Bestimmungen (nur) dann vor, wenn die Aufhebung der ganzen Verordnung/des ganzen Gesetzes offensichtlich den rechtlichen Interessen der Partei zuwiderläuft, die einen Antrag gemäß dem jeweiligen letzten Satz des Abs. 1 gestellt hat oder deren Rechtssache Anlass für die Einleitung eines amtswegigen Verordnungs-/Gesetzesprüfungsverfahrens durch den Verfassungsgerichtshof gegeben hat.

3.2. Im Erkenntnis VfSlg. 18.331 vom 14.12.2007, mit dem in einem auf Antrag des Verwaltungsgerichtshofes eingeleiteten Gesetzes- bzw. Verordnungsprüfungsverfahren die gesetzliche Grundlage einer Verordnung aufgehoben wurde, vertritt der Verfassungsgerichtshof unter Berufung auf Vorjudikatur (VfSlg. 15.584/1993) die Ansicht, dass allerdings auch in einer solchen Konstellation ein offensichtlich entgegenstehendes Parteiinteresse die Aufhebung der ganzen Verordnung hindere, da ein Antrag des Verwaltungsgerichtshofes wertungsmäßig einem Prüfungsbeschluss des Verfassungsgerichtshofes gleichzuhalten sei. Diese Überlegung erfordere eine auch Anträge des Verwaltungsgerichtshofes einbeziehende Interpretation des letzten Satzes des Art. 139 Abs. 3 B-VG.

**vfg**hVerfassungsgerichtshof
Österreich

Im konkreten Fall hob der Verfassungsgerichtshof allerdings die gesamte Verordnung auf, da sich weder im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof noch aus der eingeholten Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofes ergab, dass die Aufhebung der ganzen Verordnung offensichtlich den rechtlichen Interessen einer Partei im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof zuwiderlief.

Eine dieser Rechtsprechung Rechnung tragende Klarstellung in Art. 139 Abs. 3 B-VG wäre wünschenswert.

3.3. Eine eben solche Klarstellung sollte auch Art. 140 Abs. 3 B-VG enthalten.

Die Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofes wurde unter einem dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst im Wege elektronischer Post an die Adresse v@bka.gv.at übermittelt.

Wien, am 26. März 2010

Für den Präsidenten:

Dr. Wagner