



vfgh

Verfassungsgerichtshof
Österreich

VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT: FUNKTIONEN UND BEZIEHUNG ZU ANDEREN ÖFFENTLICHEN INSTITUTIONEN

Landesbericht Österreich
für den XV. Kongress der Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
in Bukarest, 23. - 25. Mai 2011

*Dr. Johannes Schnizer,
Mitglied des österreichischen Verfassungsgerichtshofes*

I. Die Beziehung des Verfassungsgerichtshofes zum Parlament und zur Regierung

1. Die Rolle des Parlaments (allenfalls der Regierung) im Verfahren zur Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts. Können, wenn sie einmal bestellt sind, Richter des Verfassungsgerichtshofes von der gleichen Stelle abgesetzt werden? Was könnten die Gründe/Begründungen für eine solche Abberufung sein?

Die Ernennung der Verfassungsrichter ist in Art. 147 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) geregelt. Danach besteht der Verfassungsgerichtshof aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, zwölf weiteren Mitgliedern und sechs Ersatzmitgliedern.

Der Präsident, der Vizepräsident und alle Mitglieder sowie Ersatzmitglieder werden vom Bundespräsidenten ernannt, der dabei allerdings gemäß Art. 67 B-VG an Vorschläge anderer Stellen gebunden ist. Gemäß Art. 147 ist der Vorschlag für den Präsidenten, den Vizepräsidenten, sechs weitere Mitglieder und drei Ersatzmitglieder von der Bundesregierung zu erstatten; diese Mitglieder und Ersatzmitglieder sind aus dem Kreis der Richter, Verwaltungsbeamten und Professoren eines rechtswissenschaftlichen Faches an einer Universität zu entnehmen. Drei weitere Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder sind auf Vorschlag des Nationalrates (der aufgrund des Verhältniswahlrechtes direkt gewählten Kammer des Parlamentes), sowie drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied auf Vorschlag des Bundesrates (der indirekt

gewählten Länderkammer) zu ernennen. Diese Mitglieder können aus dem Kreis aller Berufsgruppen entnommen werden, für die der Abschluss des rechtswissenschaftlichen Studiums vorgeschrieben ist und die - so wie alle Richter des Verfassungsgerichtshofes - eine Berufspraxis von mindestens 10 Jahren aufweisen.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes haben die Stellung von Richtern im Sinne des Bundes-Verfassungsgesetzes. Dies bedeutet, dass die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes unabhängig, unversetzbar und unabsetzbar sind. Ihr Amt endet gemäß Art. 147 Abs. 6 B-VG mit dem Ende des Jahres, in dem sie ihr 70. Lebensjahr vollenden.

Vor diesem Zeitpunkt kann ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofes nur aufgrund einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes seines Amtes enthoben werden. Eine solche Entscheidung ist aufgrund einer besonderen Vorschrift der Bundesverfassung (Art. 147 Abs. 7 B-VG) zu treffen, wenn ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofes ohne genügende Entschuldigung drei aufeinander folgenden Einladungen zu einer Verhandlung des Verfassungsgerichtshofes keine Folge geleistet hat; stellt der Verfassungsgerichtshof dies fest, so verliert das Mitglied aufgrund dieser Feststellung sein Amt, was bisher in der Praxis noch nicht vorgekommen ist.

Außer diesem Fall kann ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofes nur aus folgenden Gründen, und zwar ebenfalls nur durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes, seines Amtes enthoben werden:

a) Eintritt eines Inkompatibilitätsgrundes (zB Wahl zum Bundespräsidenten oder Mitglied des National- oder Bundesrates, Ernennung zum Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung oder ähnliches);

b) wenn sich das Mitglied oder Ersatzmitglied durch sein Verhalten in oder außer dem Amte der Achtung des Vertrauens, das dieses Amte erfordert, unwürdig gezeigt oder die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit gröblich verletzt hat oder

c) wenn das Mitglied (Ersatzmitglied) durch körperliche oder geistige Gebrechen zur Erfüllung seiner Amtspflicht untauglich wird.

Die Enthebung ist in diesen Fällen vom Verfassungsgerichtshof in einem gerichtlichen Verfahren zu beschließen, wobei der Generalprokurator (die oberste staatsanwaltschaftliche Behörde der Republik Österreich) anzuhören ist.

2. In welchem Ausmaß ist das Verfassungsgericht finanziell autonom - und zwar bei der Erstellung und der Verwaltung des eigenen Ausgabenbudgets?

Wie alle staatlichen Organe ist der Verfassungsgerichtshof an das Budgetgesetz, "Bundesfinanzgesetz" genannt, gebunden, das gemäß Art. 51 B-VG vom Nationalrat zu beschließen ist. In diesem Bundesfinanzgesetz werden die Einnahmen und Ausgaben, gegliedert nach Personal- und Sachausgaben, gesetzlichen Verpflichtungen und Ermessensausgaben betragsmäßig begrenzt. In der Praxis wird das entsprechende Budgetkapitel vom Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes an den Bundesminister für Finanzen übermittelt, der nach näherer Prüfung die entsprechenden Zahlen in den Budgetvoranschlag aufnimmt. Im Zuge der Budgetberatungen des Nationalrates wird das Kapitel betreffend den Verfassungsgerichtshof gemeinsam mit denen der anderen obersten Organe (Bundespräsident, National- und Bundesrat, Rechnungshof, Volksanwaltschaft und Verwaltungsgerichtshof) beraten. Es ist bisher nicht vorgekommen, dass der Nationalrat einen begründeten Budgetentwurf des Verfassungsgerichtshofes nicht übernommen hat.

Die Vollziehung des Budgets erfolgt durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes im Rahmen der Gesetze selbständig.

3. Ist es üblich oder möglich, dass das Parlament das Gesetz über die Organisation und das Funktionieren des Verfassungsgerichts ändert, allenfalls sogar ohne Konsultation mit dem Verfassungsgericht?

Die Organisation und das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof sind durch Bundesgesetz zu erlassen, wobei keine Beschränkungen des National- und Bundesrats im Zuge der Beschlussfassung von solchen Gesetzen besteht. Grundsätzlich steht es daher dem Gesetzgeber frei, die gesetzliche Grundlage der Organisation und des Verfahrens des Verfassungsgerichtshofes zu ändern. Allerdings sind alle wesentlichen Bestimmungen bereits in der Bundesverfassung zugrunde gelegt, sodass der Gesetzgeber an diese Bestimmungen der Bundesverfassung gebunden ist. Eine wesentliche Änderung des Charakters der Verfassungsgerichtsbarkeit ist daher dem Gesetzgeber nicht möglich.

Bei Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen über den Verfassungsgerichtshof erfolgt in der Regel eine Konsultation des Verfassungsgerichtshofes im Wege des Präsidenten, der diese Angelegenheiten mit allen Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes berät. Lediglich bei kleineren Änderungen ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass gesetzliche Änderungen ohne vorherige Konsultation mit dem Verfassungsgerichtshof verabschiedet worden sind. Grundsätzlich ist zu betonen, dass in der österreichischen Praxis vor der Erlassung von Gesetzen aufgrund von Regierungsvorlagen ein ausführlicher Dialog mit den von einem Gesetz betroffenen

Gruppen im Rahmen des Begutachtungsverfahrens gepflogen wird. Dies wird auch gegenüber dem Verfassungsgerichtshof so gehalten.

4. Ist das Verfassungsgericht mit Überprüfungsrechten betreffend die Verfassungsmäßigkeit von Verordnungen/internen Regulierungen des Parlaments oder allenfalls der Regierung ausgestattet?

Grundsätzlich ist vorzuschicken, dass der Begriff "regulations" im Deutschen sowohl "Verordnung" als auch bloße "interne Anordnung" bedeuten kann. Der Unterschied ist für das Rechtsschutzsystem der österreichischen Verfassung überaus bedeutsam. Verordnungen (häufig als Durchführungsverordnungen präzisiert) dürfen nur aufgrund einer inhaltlichen Vorbestimmung durch Gesetz ergehen und haben nach außen normative Wirkung: Durch sie können Rechte und Pflichten von natürlichen oder juristischen Personen begründet oder gestaltet werden; sie sind daher von Verwaltungsbehörden erlassene generelle Normen. Von diesen Verordnungen sind bloß verwaltungsinterne Anordnungen zu unterscheiden, auch wenn sie generell, das heißt an eine unbestimmte Anzahl von Bediensteten/Verwaltungsorganen, ergehen und insofern generellen Charakter haben. Derartige Verwaltungsanordnungen (soweit sie schriftlich ergehen, gelegentlich auch als Verwaltungsverordnungen bezeichnet, was natürlich täuschend ist) begründen außerhalb der dienstlichen Sphäre von Bediensteten oder sonstigen Verwaltungsorganen keine Rechte und Pflichten von Normunterworfenen.

Nach dem österreichischen Rechtsschutzsystem ist der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 139 generell befugt, echte Verordnungen (Durchführungsverordnungen) in einem gleich geregelten Verfahren wie Gesetze zu überprüfen, hingegen steht ihm die Prüfung von verwaltungsinternen Anordnungen nicht zu.

Die meisten und wichtigsten "internen Regeln" des Parlaments enthält die "Geschäftsordnung des Nationalrates", die in Österreich den Rang eines Bundesgesetzes besitzt und so wie alle anderen Bundesgesetze vom Verfassungsgerichtshof auf seine Verfassungsmäßigkeit (wozu auch die Rechtmäßigkeit seines Zustandekommens zählt) zu überprüfen ist.

In dieser Geschäftsordnung sind insbesondere die Rechte und Pflichten der Abgeordneten geregelt, die Regeln für den Geschäftsgang des Nationalrates, das Verfahren im Nationalrat zur Erlassung von Bundesgesetzen und zur Mitwirkung des Nationalrates an der Vollziehung, die Ordnung der Beratungen, das Interpellationsrecht und alle sonstigen so genannten "Oppositionsrechte". Sinngemäß Gleiches gilt für die Geschäftsordnung des Bundesrates.

Im Übrigen ist die Verwaltung des Nationalrates und des Bundesrates, die vom Präsidenten/der Präsidentin des Nationalrates und in einem gewissen Umfang vom Vorsitzenden des Bundesrates geführt wird, nur sehr eingeschränkt ermächtigt, echte Verordnungen zu erlassen; Ausnahmen bestehen zB bei der näheren Durchführung von dienstrechtlichen Vorschriften (zB die Einstufung von Arbeitsplätzen von Bediensteten des Parlaments). In einem derartigen Fall gilt der Präsident des Nationalrates als Verwaltungsorgan, seine Verordnungen (ebenso wie allfällige Einzelfallentscheidungen) sind grundsätzlich vom Verfassungsgerichtshof überprüfbar. Sämtliche anderen internen Anordnungen, wie zB die Hausordnung oder ähnliches, sind hingegen vom Verfassungsgerichtshof nicht überprüfbar.

Für Akte der Bundesregierung gilt sinngemäß Gleiches:

Echte Verordnungen (die zur Durchführung von Gesetzen ergehen) der Bundesregierung sind so wie jede andere Verordnung durch den Verfassungsgerichtshof überprüfbar. Sonstige interne Akte der Regierung sind vom Verfassungsgerichtshof nicht überprüfbar. Hinsichtlich der Geschäftsordnung der Bundesregierung besteht eine Besonderheit: Im internationalen Vergleich ungewöhnlicher Weise existiert in Österreich keine Geschäftsordnung der Bundesregierung, die internen Regeln für deren Geschäftstätigkeit beruhen auf einzelnen Beschlüssen und "Gewohnheiten" in der rechtlichen Praxis der Bundesregierungen seit 1945. Darunter zählt als wichtigste Regel, dass Beschlüsse der Bundesregierung nur einstimmig gefasst werden können, sodass letztlich wegen dieser unbestrittener Maßen geltenden Regel keine weiteren Geschäftsordnungszwiste im einzelnen ausgetragen werden, weil im Streitfall ohnedies kein Einvernehmen in der Beschlussfassung erzielbar ist.

Die Zuständigkeiten der Bundesministerien und deren innere Ordnung sind hingegen verhältnismäßig detailliert durch das Bundesministeriengesetz geregelt, das so wie jedes andere Gesetz vom Verfassungsgerichtshof überprüfbar ist.

5. Überprüfung auf Verfassungsmäßigkeit: Einzelne Typen/Kategorien von Rechtsakten, die einer solchen Überprüfung unterzogen werden:

Nach dem Konzept der Österreichischen Bundesverfassung ist jeder Rechtsakt überprüfbar, der unmittelbar in die Rechtssphäre von Normunterworfenen eingreift, sei es, dass er Rechte oder Pflichten begründet, aufhebt oder verändert. Jeder derartige Rechtsakt, der generelle Wirkung hat (also einen nach generellen Merkmalen bestimmten Adressatenkreis), ist überprüfbar sowie alle individuellen Rechtsakte, sofern sie von Verwaltungsbehörden stammen. Hingegen sind individuelle Rechtsakte von ordentlichen Gerichten (Urteile und Beschlüsse) generell nicht überprüfbar. Eine Ausnahme besteht allerdings für den Asylbereich: Entscheidungen und Beschlüsse des Asylgerichtshofes können beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Rechtsakte:

- Gesetze (Art. 140 B-VG):

Alle Gesetze, das sind die vom zuständigen demokratisch legitimierten Gesetzgeber erlassenen generellen Normen, sind vom Verfassungsgerichtshof auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfbar. Entsprechend dem bundesstaatlichen Aufbau Österreichs handelt es sich sowohl um Bundesgesetze (die von National- und Bundesrat erlassen werden), also auch um Landesgesetze (die von den jeweiligen Landtagen beschlossen werden). Da nach der Österreichischen Bundesverfassung bestimmte wesentliche Verfassungsänderungen (eine so genannte Gesamtänderung der Bundesverfassung, worunter die Änderung von Baugesetzen der Bundesverfassung zu verstehen ist, zB das republikanische oder demokratische Prinzip) einer zwingenden Volksabstimmung bedürfen, überprüft der Verfassungsgerichtshof auch, ob durch ein nicht einer Volksabstimmung unterzogenes Verfassungsgesetz die Bundesverfassung in diesem Sinne gravierend geändert wird; insofern überprüft der Verfassungsgerichtshof auch die "Verfassungsmäßigkeit von Verfassungsgesetzen", wobei diese auch ganz allgemein daraufhin zu überprüfen sind, ob sie in einem ordnungsgemäßen Verfahren (das teilweise auch durch einfaches Bundesgesetz, zB die Geschäftsordnung des Nationalrates, geregelt ist) zustande gekommen sind.

- Verordnungen (Art. 139 B-VG):

Hierbei handelt es sich, wie bereits unter Frage 4. ausgeführt, um generelle Normen von Verwaltungsbehörden. Gemäß Art. 18 B-VG ist jede Verwaltungsbehörde befugt, innerhalb ihres Wirkungsbereichs aufgrund eines Gesetzes nähere Bestimmungen zu erlassen (so genannte Rechts- bzw. Durchführungsverordnungen). Der Verfassungsgerichtshof prüft, ob diese Verordnungen gesetzmäßig sind, wobei der Verfassungsgerichtshof auch prüft, ob das Gesetz den Inhalt der Verordnung ausreichend inhaltlich vorherbestimmt; ist dies nicht der Fall, prüft er das Gesetz wegen Verfassungswidrigkeit aufgrund mangelnder Bestimmtheit.

- Gliedstaatsvereinbarungen (Art. 138a B-VG):

Nach der Österreichischen Bundesverfassung können Bund und Länder sowie die Länder untereinander auch so genannte Gliedstaatsvereinbarungen treffen, für die die Regeln über völkerrechtliche Verträge gelten (wobei entsprechend dem bundesstaatlichen Charakter Österreichs die Länder an sich keine Völkerrechtssubjekte sind). Diese Gliedstaatsverträge binden die Rechtsunterworfenen nicht direkt, sondern lediglich die Organe von Bund oder Ländern einschließlich der Gesetzgebungsorgane; der Verfassungsgerichtshof hat zu überprüfen, ob eine solche Gliedstaatsvereinbarung

rechtmäßig zustande gekommen ist und vom Land oder dem Bund die aus einer solchen Vereinbarung folgenden Verpflichtungen erfüllt worden sind.

- Wiederverlautbarungen (Art. 139a B-VG):

Nach der Österreichischen Bundesverfassung können die zuständigen obersten Organe des Bundes und der Länder Gesetze und Staatsverträge wiederverlautbaren; dies bedeutet, dass der geltende Text einer Rechtsvorschrift authentisch festgestellt und in Zukunft in diesem Wortlaut für die Rechtsunterworfenen verbindlich ist. Der Zweck dieser Vorschrift besteht darin, Gesetze oder Staatsverträge, die durch zahlreiche Änderungen im Laufe der Zeit unübersichtlich geworden sind, in einem fortlaufenden Text wieder einfach zugänglich zu machen. Der Verfassungsgerichtshof überprüft, ob die Grenzen der Wiederverlautbarung nicht überschritten worden sind, das bedeutet, dass der wiederverlautbarte Text tatsächlich vom zuständigen Gesetzgeber einschließlich sämtlicher Novellen in dem Wortlaut beschlossen worden ist, der wiederverlautbart wurde.

- Völkerrechtliche Verträge (Art. 140a B-VG):

Der Verfassungsgerichtshof überprüft ferner alle Staatsverträge und sonstigen völkerrechtlichen Verträge, wobei je nach ihrem Rang sinngemäß die Vorschriften über das Gesetzes- bzw. das Verordnungsprüfungsverfahren anzuwenden sind.

6.a) Allenfalls müssen Parlament und Regierung unverzüglich das Gesetz oder einen anderen Rechtsakt, der als verfassungswidrig qualifiziert wurde, so ändern, dass es oder er im Einklang mit der Entscheidung des Verfassungsgerichts verfassungskonform wird. Wenn dies der Fall ist, gibt es eine Frist? Gibt es hierfür ein spezielles Verfahren? Wenn nicht, welche Alternativen bestehen (was wären Beispiele dafür)?

Grundsätzlich hat nach dem System der österreichischen Bundesverfassung ein Erkenntnis (das ist der österreichische Ausdruck für ein Urteil) des Verfassungsgerichtshofes unmittelbar die Wirkung, dass der Rechtsakt, der von ihm als verfassungswidrig bzw. allgemein als rechtswidrig befunden wird, aus der Rechtsordnung beseitigt wird. Aus diesem Grund werden auch Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes, mit denen generelle Normen aufgehoben werden, im jeweiligen Kundmachungsblatt (Bundes- oder Landesgesetzblatt, allenfalls Verordnungsblatt) kundgemacht, sodass der Aufhebung durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes der gleiche Rang zukommt wie der der aufgehobenen Norm. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass der Verfassungsgerichtshof eine Frist für das Außerkrafttreten der jeweils aufgehobenen Norm setzt, wobei diese Frist 18 Monate nicht überschreiten darf. Auf vor der Aufhebung (mit Ausnahme des Anlassfalls) verwirklichte Sachverhalte ist die Norm

weiter anzuwenden, sofern der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis nichts anderes ausspricht.

Der Sinn der Frist ist der, dass der zuständige Gesetzgeber (bzw. Verordnungsgeber) eine andere verfassungs(rechts)konforme Regelung treffen kann. Für derartige Gesetze (bzw. Verordnungen) gilt das gewöhnliche Verfahren der Gesetzgebung (bzw. sonstigen Normsetzung). Eine solche Neuregelung ist wie jede andere generelle Norm wiederum auf ihre Verfassungskonformität überprüfbar.

6.b) Für den Fall, dass das Parlament eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für ungültig erklären kann: Welche Voraussetzungen bestehen hierfür?

Grundsätzlich kann das Parlament eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes nicht abändern, es kann allerdings neuerlich ein Gesetz beschließen, das möglicherweise wieder verfassungswidrig ist. In diesem Fall kann das Gesetz neuerlich vom Verfassungsgerichtshof überprüft werden.

Da es in Österreich im internationalen Vergleich einfach ist, die Verfassung zu ändern (notwendig ist hierfür eine 2/3 Mehrheit im Parlament bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten) ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass das Parlament eine aufgehobene Regelung neuerlich als verfassungsänderndes Gesetz beschlossen hat; dies wurde in der Literatur aber wiederholt kritisiert und kommt nicht (mehr) häufig vor. Allerdings prüft der Verfassungsgerichtshof auch, ob nicht ein solches Verfassungsgesetz eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutet (s. vorhin Frage 5.); in einem konkreten Fall hat der Verfassungsgerichtshof ein derartiges Verfassungsgesetz aufgehoben, weil es für einen bestimmten Bereich (im Vergaberecht) befristet die Grundrechte (und damit im Ergebnis die Überprüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofes) außer Kraft gesetzt hat.

7. Bestehen irgendwelche institutionalisierten Kooperationsmechanismen zwischen dem Verfassungsgerichtshof und anderen Einrichtungen? Wenn ja, welcher Art sind diese Kontakte, welche Funktionen und welche staatlichen Gewalten sind in welcher Weise auf den jeweiligen Seiten beteiligt?

Grundsätzlich besteht in Österreich zwischen allen verfassungsmäßigen Institutionen ein Geist der Kooperation, der von einer wechselseitigen Achtung der Zuständigkeiten getragen ist. Dies gilt sowohl für das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung als auch für das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung einerseits und anderen verfassungsmäßigen Kontrolleinrichtungen andererseits, wie Verfassungsgerichtshof oder Rechnungshof. In der österreichischen Öffentlichkeit würde es nicht toleriert, wenn Parlament oder Regierung auf eine der

Kontrolleinrichtungen irgendeinen Druck ausüben würde, der nicht dem Grundsatz der Achtung der Verfassung entspricht. Dies gilt auch für das Verhältnis des Bundespräsidenten zu den anderen staatlichen Gewalten. Auch dort, wo ein gemeinsames Zusammenwirken erforderlich ist (wie zB bei der Budgeterstellung) wird insofern die jeweilige Sphäre und Funktion respektiert.

Im Bereich der Repräsentation und des Gedankenaustausches besteht eine Fülle mehr oder weniger formeller und informeller Kontakte.

II. Lösung von Organstreitigkeiten durch den Verfassungsgerichtshof:

Aus Gründen der Zweckmäßigkeit werden folgende Fragen unter einem beantwortet:

1. Was sind die Grundzüge des Inhalts von Organstreitverfahren (rechtliche Auseinandersetzungen von verfassungsrechtlichem Charakter zwischen öffentlichen Einrichtungen)?

2. Inwiefern ist der Verfassungsgerichtshof zuständig zur Lösung von solchen Streitigkeiten?

3. Welche öffentlichen Einrichtungen können in solch eine Streitigkeit involviert sein?

4. Rechtsakte, Tatsachen oder Aktionen könnten Anlass für solche Streitigkeiten geben: Haben diese Streitigkeiten nur einen Bezug auf Fragen der Kompetenz oder beziehen sich diese Fälle auch darauf, dass eine öffentliche Einrichtung die Verfassungsmäßigkeit eines Aktes, der von einer anderen öffentlichen Einrichtung erlassen wurde, bekämpft? Hat der Verfassungsgerichtshof schon über derartige Streitigkeiten entschieden, was wären Beispiele?

5. Wer ist berechtigt, Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung solcher Streitigkeiten einzuleiten?

6. Welches Verfahren ist für die Entscheidung solcher Streitigkeiten anwendbar?

7. Welche Möglichkeiten hat der Verfassungsgerichtshof, eine Entscheidung zu treffen? Was wären Beispiele?

8. Wege und Mittel um die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes umzusetzen: Welche Aktionen können die betroffenen öffentlichen Einrichtungen danach ergreifen? Was wären Beispiele?

In Österreich besteht keine allgemeine Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes für Organstreitverfahren. Nur in folgenden Fällen ist eine als Organstreitverfahren zu qualifizierende Zuständigkeit vorgesehen (wobei unter einem gleich auf

die Frage der Antragsbefugnis und der Wirkung der Entscheidungsbefugnis eingegangen wird, auf die sich einzelne getrennte Fragen beziehen):

a) Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 126a B-VG die Zuständigkeit, über "Meinungsverschiedenheiten" zwischen dem Rechnungshof und der Verwaltung (sei es des Bundes oder der Länder bzw. der von diesen abgeleiteten Verwaltung der Gemeinden) über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des Rechnungshofes regeln, zu entscheiden. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung oder des Rechnungshofes. Alle Rechtsträger sind verpflichtet, entsprechend der Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofes eine Überprüfung durch den Rechnungshof zu ermöglichen. Die Länder können eine gleiche Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes für Kontrolleinrichtungen, die dem Rechnungshof des Bundes gleichartig sind, schaffen (Art. 127c B-VG).

b) In ähnlicher Weise ist der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 148f B-VG zuständig, über Meinungsverschiedenheiten zwischen der Volksanwaltschaft und der Bundesregierung oder einem Bundesminister über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen zu entscheiden, die die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft regelt. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet auf Antrag der Bundesregierung oder der Volksanwaltschaft.

c) Der Verfassungsgerichtshof erkennt gemäß Art. 138 Abs. 1 Z 3 B-VG über Kompetenzkonflikte zwischen dem Bund und einem Land oder zwischen den Ländern untereinander. Ein solcher Kompetenzkonflikt entsteht, wenn beide Gebietskörperschaften eine Kompetenz für sich in Anspruch nehmen (so genannter behahender Kompetenzkonflikt). Antragsberechtigt sind die jeweils beteiligten Regierungen, also Bundesregierung oder Landesregierung(en).

(Der Verfassungsgerichtshof ist im Übrigen gemäß Art. 138 Abs. 1 B-VG auch zuständig, über Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden oder zwischen ordentlichen Gerichten und anderen Gerichten einschließlich des Verfassungsgerichtshofes selbst zu entscheiden. Da es sich hierbei zumeist aber nicht um oberste Organe und damit nicht um Organstreitigkeiten im Sinne der staatsrechtlichen Terminologie handelt, wird hier nicht weiter darauf eingegangen).

d) Der Verfassungsgerichtshof ist gem. Art. 138 Abs. 2 B-VG zuständig zu entscheiden, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Antragsberechtigt ist die Bundesregierung oder eine Landesregierung. Im Antrag ist der Akt, um den es geht, zB ein konkreter Gesetzesentwurf, genau darzulegen. In diesem Fall hat die Entscheidung des

Verfassungsgerichtshofes den Rang eines Verfassungsgesetzes, mit dem eine Kompetenz des Bundes oder der Länder festgelegt wird.

e) Um eine Organstreitigkeit handelt es sich weiters bei der vorhin bereits erwähnten (siehe oben Frage I.5.) Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes, gemäß Art. 138a B-VG über den Bestand einer Gliedstaatsvereinbarung und die Frage zu entscheiden, ob die daraus resultierenden Verpflichtungen des Bundes oder eines Landes erfüllt worden sind.

f) Als Organstreitverfahren qualifizierbare Antragsbefugnisse von Bund und Ländern bestehen weiters zur wechselweisen Kontrolle der Rechtmäßigkeit genereller Normen:

Der Verfassungsgerichtshof erkennt gemäß Art. 139 B-VG über die Gesetzmäßigkeit von Verordnungen des Bundes auf Antrag einer Landesregierung, über die Gesetzmäßigkeit von Verordnungen eines Landes auf Antrag der Bundesregierung.

Weiters erkennt der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 140 B-VG über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen des Bundes auf Antrag einer Landesregierung sowie über die Verfassungsmäßigkeit von Landesgesetzen auf Antrag der Bundesregierung.

In allen diesen Fällen ist die Wirkung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes gleich wie in allen Verfahren der generellen Normenkontrolle: Der Verfassungsgerichtshof hat die betreffende Norm aufzuheben, wenn sie rechtswidrig ist. Auch das Prüfungsverfahren läuft so ab, wie in allen anderen Normenkontrollverfahren, mit einer Besonderheit: Die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes (bzw. Gesetzmäßigkeit einer Verordnung) kann unabhängig von den Gründen des Anlassfalles geprüft werden (so genannte abstrakte Normenkontrolle).

g) Weiters können ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates gem. Art. 140 B-VG beim Verfassungsgerichtshof beantragen, über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu entscheiden. Es gilt das Gleiche, was vorhin zur abstrakten Normenkontrolle gesagt wurde.

Diese Zuständigkeit soll garantieren, dass eine einfache Mehrheit im Parlament nicht Gesetze erlässt, für die die Verfassungsmehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erforderlich ist.

h) Gemäß Art. 148e B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Gesetzeswidrigkeit von Verordnungen einer Bundesbehörde auf Antrag der Volksanwaltschaft. Es gilt das vorhin Gesagte.

i) Der Verfassungsgerichtshof ist gem. Art. 142 B-VG zuständig, über staatsgerichtliche Anklagen gegen oberste Organe der Republik zu entscheiden. Grundsätzlich kann gegen jedes oberste Organ der Republik (im Einzelnen Bundespräsident, Bundesminister, die in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung bilden, Mitglieder der Landesregierungen, Landeshauptleute) wegen schuldhafter Rechtsverletzung durch ihre Amtstätigkeit (im Falle des Bundespräsidenten nur schuldhafter Verfassungsverletzung) Anklage erhoben werden. Damit kann der für das betreffende oberste Organ zuständige Vertretungskörper (im Falle von Bundesorganen zB der Nationalrat) auch Kompetenzüberschreitungen des anderen staatlichen Organs geltend machen.

Eine derartige Anklage ist allerdings äußerst selten vorgekommen (zweimal in der 1. Republik zwischen 1918-1933, einmal in der 2. Republik zwischen 1945 und heute).

Im Falle einer staatsgerichtlichen Anklage hat, wenn die Anklage berechtigt war, der Verfassungsgerichtshof das betreffende oberste Organ seines Amtes zu entheben. Er kann allerdings auch entscheiden, dass das betreffende Organ seine politischen Rechte zeitweilig verliert bzw. sich mit der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Handelns des angeklagten Organs begnügen.

III. Umsetzung von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes:

Die folgenden Fragen 1 und 2 werden unter einem beantwortet:

1. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes sind

a) endgültig;

b) Gegenstand eines Rechtszuges; wenn ja, welche gesetzlichen Organe/Rechtssubjekte können einen Rechtszug auslösen, wie sind die Fristen und wie ist das Verfahren?

c) Bindung erga omnes;

d) Bindung inter partes litigantes.

2. Sobald die Entscheidung des Verfassungsgerichts im entsprechenden Verlautbarungsblatt verlautbart ist, hat diese Verlautbarung auf den Gesetzestext, der verfassungswidrig erklärt wurde, folgende Wirkung:

a) er ist aufgehoben,

b) er ist suspendiert bis der verfassungswidrig erklärte Akt mit den Voraussetzungen der Verfassung vereinbar gemacht wurde;

c) suspendiert, bis die Gesetzgebung die Entscheidung des Verfassungs-

*gerichtshofes invalidiert hat,
d) andere Beispiele.*

In allen Fällen ist die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes endgültig und unterliegt keinerlei Rechtszug mehr; auch der Verfassungsgerichtshof selbst ist an seine Entscheidung gebunden (wenn von den Fällen der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wegen Versäumung einer Frist oder die Wiederaufnahme des Verfahrens wegen *nova reperta* oder *nova producta* abgesehen wird).

Im Wesentlichen ist zwischen Entscheidungen über generelle Rechtsakte (insbesondere Gesetze und Verordnungen) und über individuelle Entscheidungen (insbesondere über Entscheidungen von Verwaltungsbehörden) zu unterscheiden:

Entscheidungen über generelle Rechtsakte (Gesetze und Verordnungen) gelten grundsätzlich *erga omnes*, das bedeutet, dass jeder Rechtsunterworfenen einschließlich der staatlichen Autoritäten an die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes gebunden ist (s. oben Frage I.6.a). Dies ist allerdings in zwei Richtungen eingeschränkt:

Grundsätzlich gilt die Aufhebung einer generellen Rechtsnorm nicht für bereits verwirklichte Sachverhalte (bzw. rechtskräftig entschiedene Angelegenheiten) mit Ausnahme des Anlassfalles (bzw. der Anlassfälle) für die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes. Der Verfassungsgerichtshof kann allerdings eine Norm auch für die Vergangenheit als unanwendbar erklären (dabei ergeben sich teilweise schwierige Abgrenzungsfragen hinsichtlich der Wirkung der Rechtskraft von bereits getroffenen und unangefochten gebliebenen Entscheidungen);

Der Verfassungsgerichtshof kann auch für das Außerkrafttreten einer aufgehobenen Norm eine Frist setzen (s. oben Frage I.6.a); diese Fristsetzung wirkt nicht auf den Anlassfall, aber für alle anderen bis zum Ablauf der Frist zu treffenden Entscheidungen. Die Norm wird bis zum Ablauf der Frist für jedermann unanfechtbar, danach tritt sie *ipso iure* außer Kraft.

Individuelle Rechtsakte (von Verwaltungsbehörden und des Asylgerichtshofes) treten durch eine aufhebende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes außer Kraft; die Angelegenheit tritt in den Stand vor der beim Verfassungsgerichtshof angefochtenen Entscheidung der Behörde bzw. des Asylgerichtshofes zurück; die Behörde ist verpflichtet, eine der Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofes entsprechende Entscheidung zu treffen, dabei aber mittlerweile eingetretene Änderungen der Sach- und Rechtslage zu berücksichtigen.

Besonderes gilt für die Entscheidung der Anlassfälle: Wie bereits angedeutet, besteht in Österreich folgendes Rechtsschutzsystem: Grundsätzlich ist jede letztinstanzliche Entscheidung einer Verwaltungsbehörde bzw. des Asylgerichtshofes

beim Verfassungsgerichtshof unmittelbar anfechtbar. Hat der Verfassungsgerichtshof Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der der angefochtenen Entscheidung zugrunde liegenden Gesetze (bzw. die Rechtmäßigkeit sonstiger angewandeter Rechtsvorschriften), leitet er ein Prüfungsverfahren ein, das der Kontrolle der entsprechenden generellen Normen dient. Im Falle der Aufhebung der Normen gilt das vorhin Gesagte, also grundsätzlich Wirkung *erga omnes* mit Ausnahme auf die bereits davor verwirklichten Sachverhalte; dies gilt nicht für das Anlassverfahren: In diesem Verfahren ist die so genannte "bereinigte Rechtslage" anzuwenden, das bedeutet, der Beurteilung des Falles ist die Rechtsordnung ist ohne die vom Verfassungsgerichtshof aus Anlass dieser Verfahren aufgehobenen Normen zugrunde zu legen. Im Regelfall hebt der Verfassungsgerichtshof daher die Entscheidung der Verwaltungsbehörde auf, im fortgesetzten Verfahren ist die Rechtslage so zu beurteilen, als ob die aufgehobenen Normen niemals existiert hätten.

3. Wenn der Verfassungsgerichtshof eine Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit getroffen hat, wie ist die Bindung für das vorlegende Gericht und für andere Gerichte?

Das vorlegende Gericht ist an die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes gebunden; die Wirkung für andere Gerichte hängt davon ab, ob der Verfassungsgerichtshof eine Frist setzt oder eine Rückwirkung ausspricht (s. vorhin Frage 2.).

Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder zur Erlassung eines Aktes der Gesetzgebung oder der Vollziehung steht im Rang eines Verfassungsgesetzes und ist daher nur durch ein Verfassungsgesetz abänderbar.

4. Ist es üblich, dass der Gesetzgeber die Verpflichtung erfüllt, innerhalb von festgelegten Fristen einen verfassungswidrigen Aspekt, der festgestellt wurde, zu beseitigen, als Ergebnis einer Beurteilung a posteriori und a priori?

Angesichts des österreichischen Systems der Fristsetzung bzw. rückwirkenden Aufhebung stellt sich diese Frage für Österreich nicht. Sofern der Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber eine Frist setzt, wird gewöhnlich innerhalb der Frist die Verfassungswidrigkeit durch den Gesetzgeber beseitigt, andernfalls tritt das Gesetz mit Ablauf der Frist außer Kraft, sodass die Verfassungswidrigkeit nicht mehr weiter besteht. Dabei kann es allerdings zu politisch unerwünschten Ergebnissen kommen.

5. Was geschieht, wenn der Gesetzgeber eine festgestellte Verfassungswidrigkeit nicht innerhalb der Frist, die die Verfassung oder die Gesetzgebung festlegt, beseitigt? Was wären Beispiele?

Die Frist ist vom Verfassungsgerichtshof zu setzen, und zwar innerhalb der von der Verfassung festgelegten Frist von höchstens 18 Monaten. Nach dem Verstreichen dieser Frist tritt das betreffende Gesetz (oder die sonstige generelle Norm) außer Kraft.

6. Ist die Gesetzgebung befugt, durch einen neuerlichen Gesetzgebungsakt die gleiche rechtliche Lösung, die bereits als verfassungswidrig festgestellt wurde, zu verabschieden?

Nach dem System der österreichischen Bundesverfassung und der dazu bestehenden herrschenden Meinung ist dies möglich, weil der Gesetzgeber jegliches Gesetz mit Gesetzeswirkung gültig erlassen kann, sofern er das verfassungsmäßige Verfahren der Gesetzgebung (also nicht die inhaltlichen Voraussetzungen der Verfassung) einhält. Dies ist nach unserem Verständnis ein wesentliches Element der Trennung der Staatsgewalten. Allerdings ist ein derartiges Gesetz natürlich neuerlich vor dem Verfassungsgerichtshof anfechtbar und von diesem neuerlich aufhebbar.

7. Hat der Verfassungsgerichtshof die Möglichkeit, andere staatliche Einrichtungen mit der Umsetzung seiner Entscheidungen zu beauftragen und/oder die Art und Weise ihrer Umsetzung in Einzelfällen vorzuschreiben?

Art. 146 Abs. 1 B-VG zu Folge wird die Exekution der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 126a, Art. 127c und Art. 137 von den ordentlichen Gerichten durchgeführt.

Gemäß Art. 146 Abs. 2 der B-VG ist der Bundespräsident mit der Exekution der übrigen Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes betraut. Allerdings ist es in der Lehre umstritten, inwieweit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes, soweit sie nicht Geld- oder geldwerte Leistungen betreffen, exekutierbar sind. Der Antrag auf Exekution solcher Erkenntnisse ist vom Verfassungsgerichtshof beim Bundespräsidenten zu stellen. Nach dem Wortlaut der Bundesverfassung (Art. 146 Abs. 2) ist die Exekution nach den Weisungen des Bundespräsidenten durch die nach seinem Ermessen hiezu beauftragten Organe des Bundes oder der Länder einschließlich des Bundesheeres durchzuführen. Die Reichweite dieser Bestimmung ist im Einzelnen umstritten, bisher ist es nicht zu derartigen Exekutionen gekommen.