

Eröffnung Verfassungstag 2007

VfGH-Präsident Karl Korinek

--- es gilt das gesprochene Wort ---

Verfassungspolitisch steht derzeit die Diskussion um die Staatsreform im Zentrum des Interesses. Ich habe schon im Österreich-Konvent - und vor einigen Jahren auch an dieser Stelle - die Auffassung vertreten, dass eine neue Verfassung für Österreich weder notwendig noch realisierbar ist. Notwendig ist es aber, die Verfassung von hunderten Verfassungsbestimmungen in Gesetzen und Staatsverträgen zu entlasten und in einigen nicht ausreichend funktionierenden Bereichen entsprechend zu adaptieren und den aktuellen Bedürfnissen anzupassen.

Der Weg, den man nunmehr geht, auf Basis der Ergebnisse des Konvents, insbesondere der Arbeitsgruppen des Konvents, einzelne wichtige verfassungspolitische Vorhaben schrittweise zu realisieren, ist mE zu begrüßen. Der Verfassungsgerichtshof hat bewusst keine Stellungnahme zu den Entwürfen von Novellen des Bundesverfassungsrechts abgegeben. Das entspricht seiner Übung, sich im Gesetzgebungsverfahren - außer in bestimmten Fällen, etwa wenn es um Fragen des verfassungsgerichtlichen Verfahrens, also sozusagen um die technischen Fragen des Prozessrechts oder von Zuständigkeitsformulierungen geht - nicht zu äußern. Es hat gute Gründe, dass ein Gericht, das später über strittig werdende Fragen zu entscheiden hat, im Vorfeld der Gesetzesanwendung keine Stellungnahmen abgibt; das könnte falsch verstanden werden und den Gerichtshof präjudizieren.

Ganz etwas anderes ist es, wenn einzelne Mitglieder des Gerichtshofes ihre Erfahrungen einbringen oder ihre Auffassungen sagen wollen, denn das präjudiziert den Gerichtshof nicht.

Ich hielte es für ein Versäumnis, den Verfassungstag vorübergehen zu lassen, ohne meine Ansicht zur Einführung einer zweiinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit wenigstens thesenartig zu formulieren:

Vor allem möchte ich sagen, dass ich die Reform der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle für ganz besonders wichtig halte. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wie unter Effizienz Gesichtspunkten und im Hinblick auf europarechtliche Anforderungen, insbesondere der EMRK.

Freilich, wenn man eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit zwei Instanzen schaffen will, muss man die Frage klären, wo der Platz für die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Verwaltung ist. Diese Kontrolle abzuschaffen, kann wohl ernstlich nicht erwogen werden. Der diesbezüglich derzeit diskutierte Entwurf sieht vor, die verfassungsgerichtliche Kontrolle in die verwaltungsgerichtliche Kontrolle so einzubauen, dass man sie zwischen die erste und die zweite Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit placiert und nach der Entscheidung der zweiten Instanz den Verfassungsgerichtshof nochmals ins Spiel bringt und eine subsidiäre Normenkontrolle über Parteienantrag vorsieht; dies ist völlig systemwidrig. Insofern ist der Entwurf nicht gelungen; die im Regierungsprogramm vorgesehene Lösung einer nachgängigen Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof wäre hingegen konsistent. Eine solche Lösung ist leider an der absurden Behauptung gescheitert, das würde zu einer Überlastung des Verfassungsgerichtshofs

führen. Da kann ich garantieren: Das träfe nicht ein. Wieso es den Verfassungsgerichtshof mehr belasten soll, Entscheidungen einer verwaltungsgerichtlichen Revisionsinstanz zu überprüfen, als erstinstanzliche Entscheidungen, die es natürlich in wesentlich größerer Menge gibt, ist beim besten Willen nicht nachvollziehbar. Und dass Prestigeüberlegungen sachliche Lösungen inhibieren sollen, will ich einfach noch immer nicht glauben. Noch dazu wo es doch völlig klar ist, dass die Entscheidungen aller drei österreichischen Höchstgerichte stets am Prüfstand der Gerichte in Straßburg und Luxemburg stehen, also die Rede von der Höchstgerichtsbarkeit ohnehin kein sachliches Substrat mehr hat.

Der derzeit diskutierte Entwurf sieht eine Aufspaltung und teilweise Verdoppelung des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes bei der Kontrolle der Verwaltung vor. Man kann sich gegen die Entscheidung eines Verwaltungsgerichts erster Instanz an den Verfassungsgerichtshof wenden; wenn er die Beschwerde inhaltlich abweist oder ihre Behandlung ablehnt, geht die Beschwerde in die zweite Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Und wenn der Beschwerdeführer hier nicht obsiegt und nach der Entscheidung durch das Verwaltungsgericht der zweiten Instanz noch Bedenken gegen generelle Normen hat, auf der die Entscheidung basiert, kann er sich erneut an den Verfassungsgerichtshof wenden - mit einem sogenannten Subsidiarantrag auf Gesetzeskontrolle. Mir scheint diese Konstruktion im höchsten Maße ineffizient.

Dieses Problem stellt sich im Zusammenhang mit dem Einbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in das System der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht. Hier stellt die bloß nachgeschaltete Möglichkeit eines Subsidiarantrags

der Parteien eine durchaus sachgerechte Lösung dar; in der zivilrechtlichen oder strafgerichtlichen Angelegenheiten hat - natürlich unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben - die jeweils oberste Instanz die Sachentscheidung zu treffen und die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze soll subsidiär von einer Partei an den Verfassungsgerichtshof herangetragen werden. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das ganz etwas anderes: Hier geht es ja darum, dass ein und dasselbe Verhalten von Verwaltungsbehörden sowohl auf seine Rechtmäßigkeit als auch auf die Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere mit den Grund- und Menschenrechten überprüft werden muss. Hier braucht man eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Vollziehung; dabei ist nur die Frage, wie man sie mit der verwaltungsgerichtliche Kontrolle verfahrensablaufmässig ordnet.

Und auf noch einen Gesichtspunkt möchte ich hinweisen, der seine Bedeutung hat, wenn man auf die europarechtlichen Vorgaben achtet: Nach dem Entwurf der Expertengruppe soll der Verfassungsgerichtshof zwar zur Kontrolle der ersten, nicht aber der oberen Instanz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit berufen sein. Damit blieben völkerrechtliche Anforderungen unbeachtet, die erst in jüngerer Zeit aktuell geworden sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einem Urteil vom Oktober 2000 im Fall Kudlar gegen Polen festgestellt, dass bei allen Verletzungen der EMRK, auch bei der Behauptung der Verletzung der Konvention wegen überlanger Verfahrensdauer eine wirksame Beschwerde an eine unabhängige Instanz nach Art. 13 EMRK gegeben sein muss. Nach unserer Verfassung ist die - damit notwendig gewordene - Überprüfung von Staatsakten an der EMRK Sache des Verfassungsgerichtshofes. Die

Expertengruppe konnte bei Ausarbeitung des Entwurfs noch darauf setzen, dass die Bundesregierung in dieser Frage eine Wende in der Judikatur des EGMR herbeiführen würde. Sie hat in der ersten Jahreshälfte 2007 die Verweisung des Falles Hauser/Sporn an die Große Kammer beantragt. Der EGMR hat eine Befassung der Großen Kammer jedoch zwischenzeitig abgelehnt, sodass sich jedenfalls insoweit die völkerrechtliche Notwendigkeit eines Rechtszugs an den Verfassungsgerichtshof oder einer anderen gleichwertigen Beschwerdemöglichkeit ergibt.

Mit der im Regierungsprogramm vorgesehenen Neuregelung würde den Erfordernissen des Art. 13 EMRK Rechnung getragen, mit dem den nunmehrigen Entwurf entsprechenden Konzept aber nicht. Es wäre daher aus all diesen Gründen wünschenswert, die Frage der Positionierung des Verfassungsgerichtshofs im verwaltungsgerichtlichen Kontrollverfahren im Lichte der Anforderungen ein sachgerechtes Gesamtkonzept der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle und im Lichte der völkerrechtlichen Vorgaben der Menschenrechtskonvention zu überdenken.

Jetzt aber darf ich den Herrn Bundespräsidenten bitten, zu uns zu sprechen.