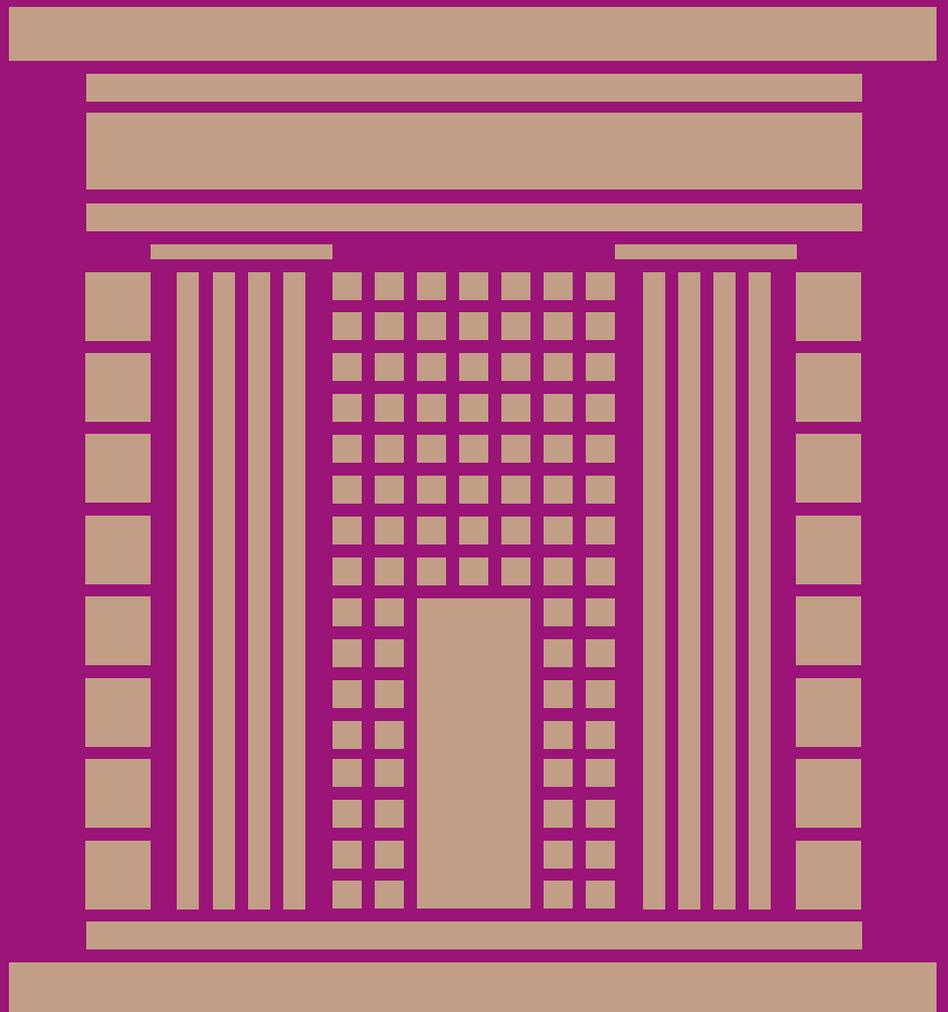


Verfassungsgerichtshof Tätigkeitsbericht 2020



vfgH

Verfassungsgerichtshof
Österreich





Inhalt

	Vorwort	5
I	2020 in Zahlen	6
II	Personalia	10
	1. Das Kollegium des Verfassungsgerichtshofes	13
	1.1. Änderungen in der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes	13
	1.2. Ständige Referentinnen und Referenten	13
	1.3. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes	14
	1.4. Kurt Heller zum Gedenken	17
	2. Das nichtrichterliche Personal	18
	2.1. Personalstand	18
	2.2. Frauenförderung sowie Aus- und Fortbildung im Verfassungsgerichtshof	18
III	Judizielles	20
	1. 2020 im Überblick	22
	2. Allgemeine Übersicht und Kurzbilanz	24
	3. Der Weg zur Entscheidung	26
	4. Rückblick auf die wichtigsten Erkenntnisse des Jahres 2020	28
	5. Beschwerdeverfahren in Asylangelegenheiten	38
	6. Sachentscheidungen gemäß Art. 140 B-VG in Leitsätzen	40
	7. Judikaturdokumentation	45
IV	Veranstaltungen und internationale Kontakte	46
	1. Kalendarium 2020	48
	2. Veranstaltungen zum 100-jährigen Jubiläum des B-VG und des Verfassungsgerichtshofes	50
	3. Internationaler Austausch	51
V	Im Gespräch ...	
	... mit Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer	54
VI	100 Jahre Verfassungsgerichtshof	60
	1. Veranstaltungsreihe „100 Jahre Verfassungsgerichtshof“	62
	2. „Unsere Verfassung als Magazin“	64
	3. Matinée „Verfassung der Kultur – Kultur der Verfassung“	65
	4. Symposium der jungen Wissenschaft: „Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zukunft – Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit“	66
	4.1. Patrick Segalla: Die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts und seiner Mitglieder	67
	4.2. Anna Katharina Struth: Organstreitigkeiten	75
VII	Statistik	84



Vorwort

Das Jahr 2020 war für den Verfassungsgerichtshof ein besonderes Jahr. Es begann mit personellen Veränderungen. Nach monatelangen Vakanzen im Präsidium war das Richterkollegium im Frühjahr 2020 endlich wieder vollzählig.

Der Berichtszeitraum stand aber auch ganz im Zeichen des 100-jährigen Jubiläums der Bundesverfassung und damit auch der Errichtung des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 1920. Aus diesem Anlass waren zahlreiche Veranstaltungen und Aktivitäten geplant, ein guter Teil davon konnte auch durchgeführt werden. Eine Veranstaltungsreihe mit exzellenten Vorträgen begann im Jänner und wurde am 1. Oktober mit einem Symposium junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler abgeschlossen. Die Vorträge werden gesondert publiziert.

Die Covid-19-Pandemie hat auch im Verfassungsgerichtshof einige Anpassungen in der Arbeitsweise erforderlich gemacht und bedauerlicherweise mehrere Vorhaben zum 100. Jubiläum ganz oder teilweise verhindert. Trotz der Einschränkungen ist es dem Verfassungsgerichtshof gelungen, durch entsprechende Sicherheitskonzepte den Sessionsbetrieb nahezu unverändert aufrecht zu erhalten und die eingehenden Rechtssachen in gewohnter Qualität und kurzer Verfahrensdauer zu erledigen. So lag die Zahl der neu eingegangenen Anträge und Beschwerden sowie erledigter Akten jeweils bei rund 6.000 Fällen, wobei der Anteil an Asylrechtssachen rund 49 % des Gesamtanfalls ausmachte. Die Verfahrensdauer betrug durchschnittlich knapp unter vier Monate.

Auch inhaltlich hatte sich der Verfassungsgerichtshof in diesem Jahr mit zahlreichen Anträgen und Beschwerden gegen die rechtlichen Rahmenbedingungen der Pandemiebekämpfung auseinanderzusetzen. Seine ersten grundsätzlichen Entscheidungen traf er bereits im Juli, wobei der Gerichtshof in Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung Individualanträge auch gegen Verordnungen für zulässig erachtet hat, die zum Zeitpunkt seiner Entscheidung schon außer Kraft getreten waren. Die rechtlichen Grundlagen für diverse Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie werden den Verfassungsgerichtshof auch weiterhin beschäftigen. Dieser Bereich führt auch zu einem stark vermehrten Anfall der Arbeit beim Bürgerservice des Gerichtshofes.

Der im Jubiläumsjahr geplante Schwerpunkt für Schulen mit dem Projekt „Verfassung macht Schule“ konnte mit ersten Besuchen von Mitgliedern an Schulen und Führungen von Schülerinnen und Schülern durch das Gerichtsgebäude begonnen werden. Eine in diesem Zusammenhang geplante Wanderausstellung „Verfassungsgerichtshof auf Tour“ in Containern musste auf das Frühjahr 2021 verschoben werden.

Der Tätigkeitsbericht 2020 präsentiert sich ebenfalls etwas verändert – möge mit diesem neuen Aussehen auch ein übersichtlicher und vollständiger Überblick über die Aktivitäten des Verfassungsgerichtshofes gelingen!

Univ.-Prof. Dr. Verena Madner
Vizepräsidentin des Verfassungsgerichtshofes

Univ.-Prof. DDr. Christoph Grabenwarter
Präsident des Verfassungsgerichtshofes

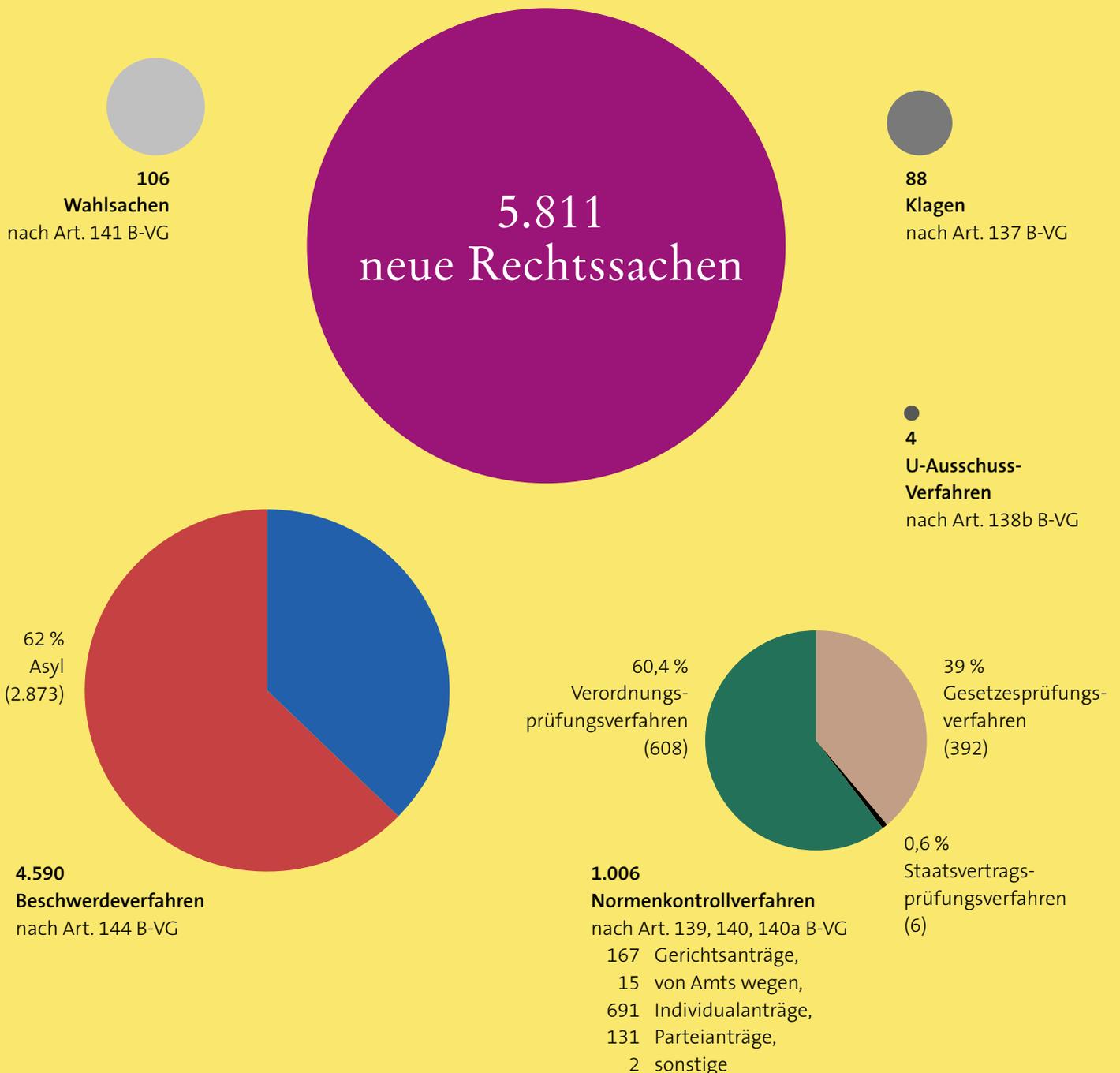
I



2020 in Zahlen

Der VfGH kann vor allem befasst werden mit

- Beschwerden gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte
- Anträgen auf Gesetzes-, Verordnungs- und Staatsvertragsprüfung (seit 2015 auch auf Antrag von Parteien eines Verfahrens vor einem ordentlichen Gericht)
- Klagen, die gegen eine der Gebietskörperschaften gerichtet sind
- Wahlanfechtungen
- seit 2015 auch mit Streitigkeiten betreffend Einsetzung und Tätigkeit von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen



2015–2020 6 Jahre U-Ausschuss-Kompetenz 6 Jahre Parteiantrag auf Normenkontrolle

Im Zuge der Einführung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse als Minderheitsrecht in die Bundesverfassung wurde dem Verfassungsgerichtshof vor sechs Jahren eine Reihe von Zuständigkeiten zur Entscheidung über Streitigkeiten betreffend die Einsetzung und die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen auf Antrag des Ausschusses, eines Viertels seiner Mitglieder oder eines informationspflichtigen Organs sowie des BMJ übertragen.

Ebenfalls 2015 wurde der Kreis der Antragslegitimierten in Gesetzes-, Verordnungs- und Staatsvertragsprüfungsverfahren um die Partei(en) eines Verfahrens vor den ordentlichen Gerichten erweitert („Parteiantrag auf Normenkontrolle“).

Die Bilanz sieht folgendermaßen aus:

Untersuchungsausschuss-Verfahren

Bisher wurden insgesamt **18 Anträge** bzw. Beschwerden wegen Verletzung von Persönlichkeitsrechten an den Verfassungsgerichtshof herangetragen.

2015

Hypo: 10 [5 Sachentscheidungen zu Fragen der Vorlagepflicht, 1 Einstellung, 4 Zurückweisungen (Persönlichkeitsrechte)]

2018

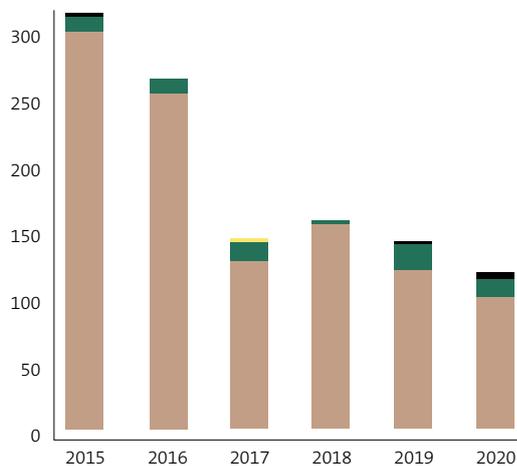
Eurofighter: 1 [Sachentscheidung (Vorlagepflicht)]
BVT: 3 [1 Sachentscheidung (Vorlagepflicht), 2 Zurückweisungen (Persönlichkeitsrechte)]

2020

Ibiza-Video: 4 [3 Sachentscheidungen (Untersuchungsgegenstand, Vorlagepflicht, Verlangen nach Ladung*), 1 Einstellung]

Parteianträge auf Gesetzes-/Verordnungsprüfung

Bisher wurden insgesamt **1.218 Anträge**** gestellt; in rund **15 Verfahren** kam es zur – zumindest teilweisen – Aufhebung der angefochtenen Bestimmung(en), rund 200 Anträge wurden als unbegründet abgewiesen. Die Behandlung von rund 315 Anträgen wurde abgelehnt; als unzulässig zurückgewiesen wurden rund 440 Parteianträge.



Parteianträge 2015–2020

- Gesetzesprüfungsverfahren
- Verordnungsprüfungsverfahren
- Wiederverlautbarungsverfahren
- Staatsvertragsprüfungsverfahren

* Das zuletzt angesprochene Erkenntnis erging im Jänner 2021.

** Einschließlich Anträge auf Bewilligung der Verfahrenshilfe zur Stellung eines Parteiantrages.

14

Mitglieder

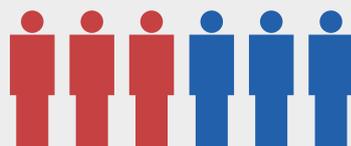


28,57 %
Frauen

71,43 %
Männer

6

Ersatz-
mitglieder

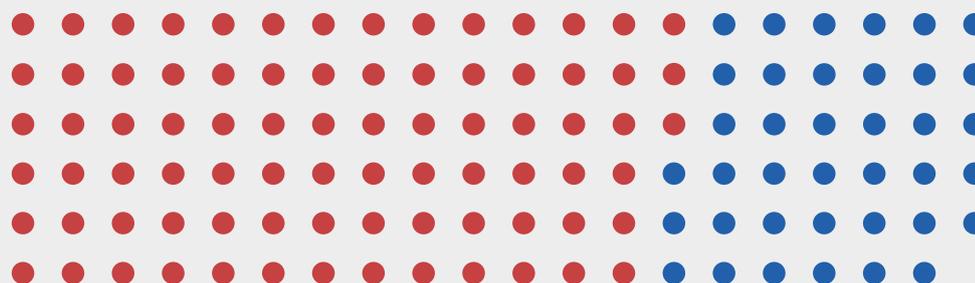


50 %
Frauen

50 %
Männer

119

Bedienstete



68 %
Frauen (81)

32 %
Männer (38)

€ 17,259 Millionen

Haushalt 2020

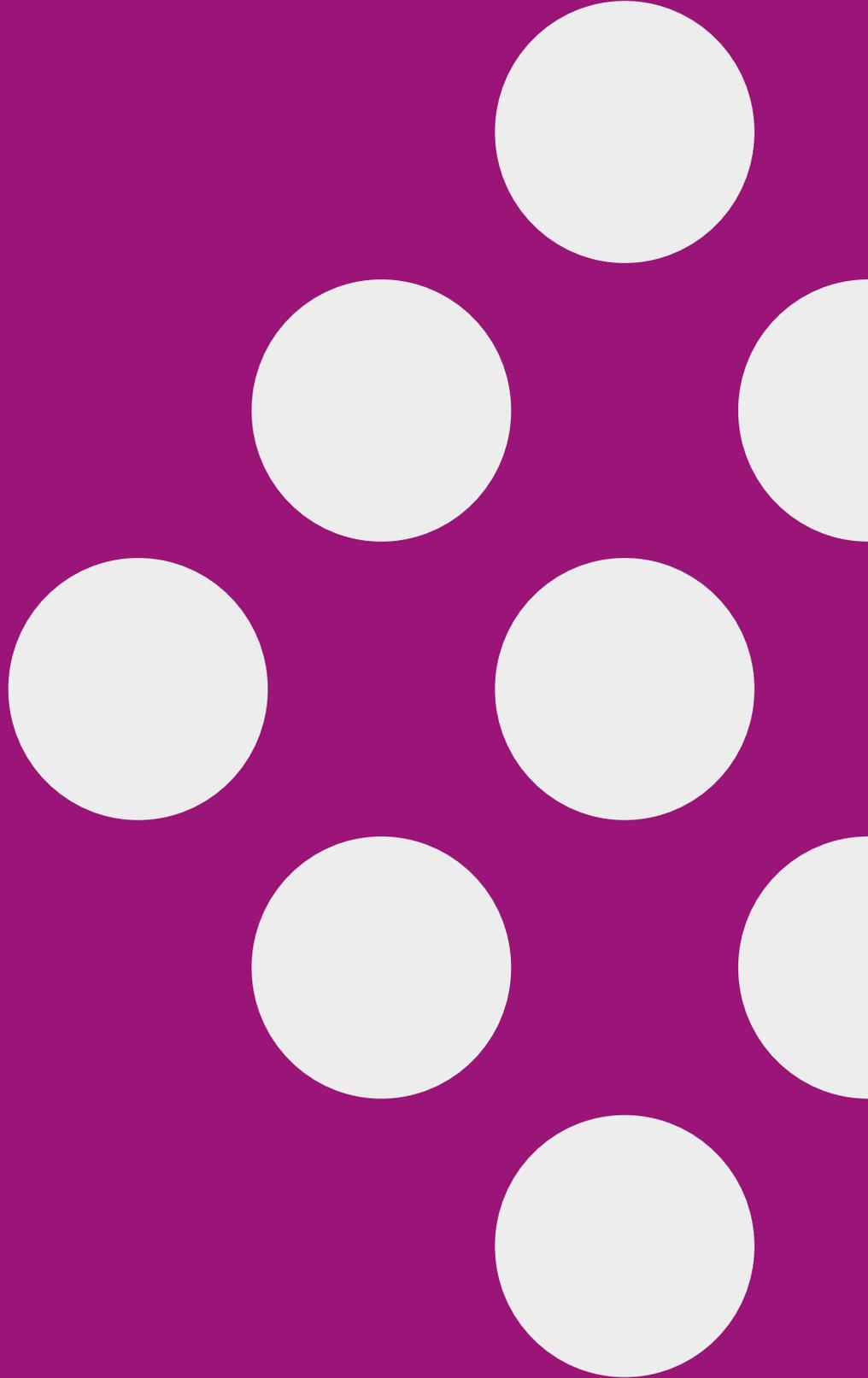
979.000

total visits der Website 2020

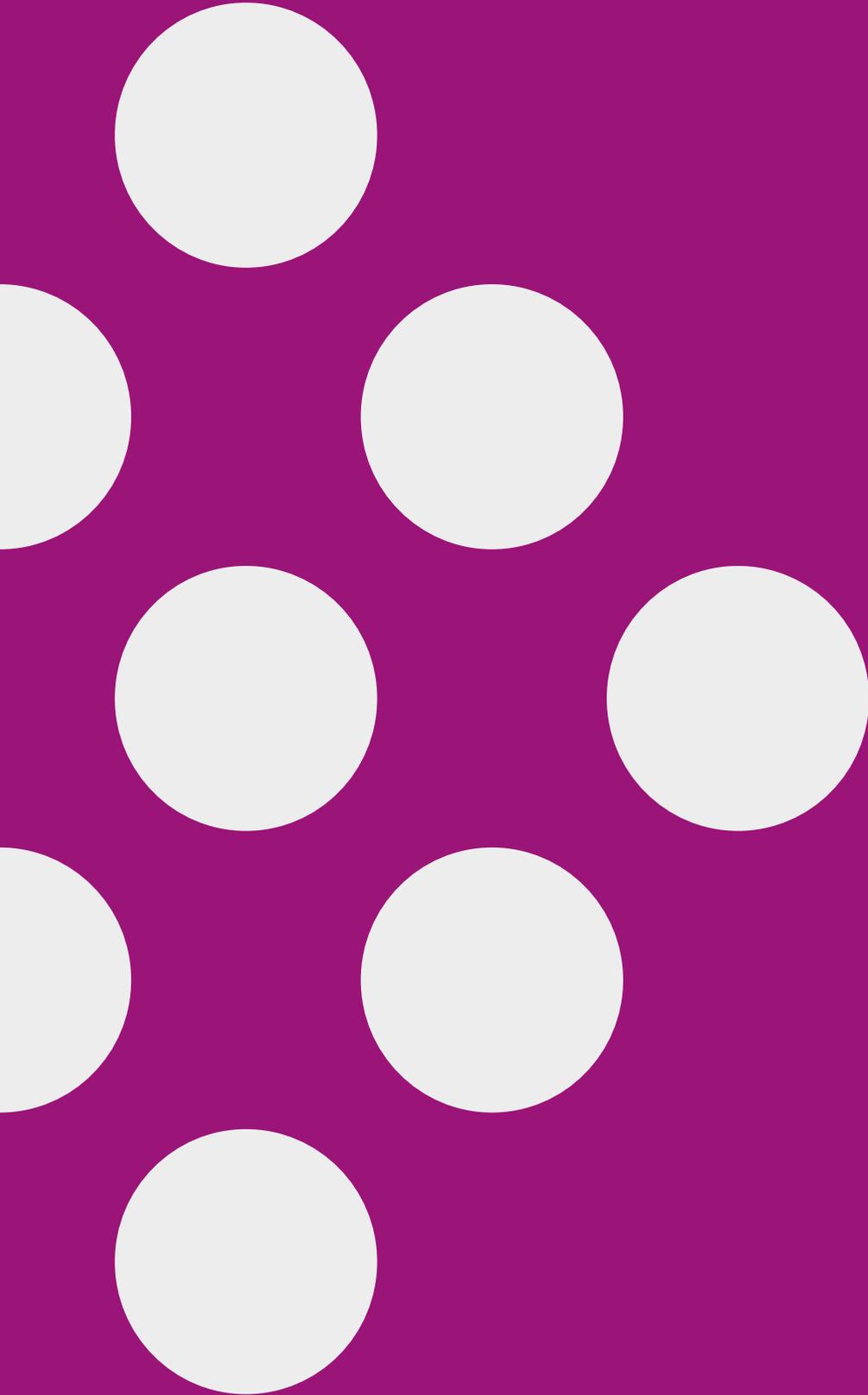
7,8 Millionen

Seitenaufrufe der Website 2020

II



Personalia





19.2.2020

Angelobung des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Christoph Grabenwarter

durch Bundespräsidenten Alexander Van der Bellen in Anwesenheit von Bundeskanzler Sebastian Kurz und Vizekanzler Werner Kogler sowie der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes



24.4.2020

Angelobung der Vizepräsidentin des Verfassungsgerichtshofes Verena Madner

durch Bundespräsidenten Alexander Van der Bellen in Anwesenheit von Präsidenten Christoph Grabenwarter

II.1.

Das Kollegium des Verfassungsgerichtshofes

Der Verfassungsgerichtshof besteht aus dem Präsidenten, der Vizepräsidentin, zwölf weiteren Mitgliedern und sechs Ersatzmitgliedern, die über Vorschlag der Bundesregierung, des Nationalrates oder des Bundesrates vom Bundespräsidenten ernannt werden. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes scheiden mit Ablauf des Jahres aus dem Amt, in dem sie das 70. Lebensjahr vollendet haben. Sie genießen die Garantien der richterlichen Unabhängigkeit.

Unterstützend sind 119 (nichtrichterliche) Bedienstete im Verfassungsgerichtshof tätig.



II.1.1.

Änderungen in der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes

Das Jahr 2020 war vor allem an der Spitze des Verfassungsgerichtshofes von Veränderungen geprägt. Der Bundespräsident hat über Vorschlag der Bundesregierung

- am 19. Februar 2020 den vormaligen Vizepräsidenten Univ.-Prof. DDr. Christoph Grabenwarter, der dem Verfassungsgerichtshof seit 2005 als Mitglied angehört, zum Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und
- mit Wirksamkeit vom 22. April 2020 Univ.-Prof. Dr. Verena Madner zur Vizepräsidentin des Verfassungsgerichtshofes ernannt.

Zum Ende des Berichtsjahres schied wegen Erreichens der Altersgrenze Hofrätin Dr. Lilian Hofmeister, Richterin am Handelsgericht Wien i.R., als Ersatzmitglied aus. Dr. Hofmeister gehörte dem Verfassungsgerichtshof über 20 Jahre als Ersatzmitglied an.

II.1.2.

Ständige Referentinnen und Referenten

Die ständigen Referentinnen und Referenten werden vom Plenum des Verfassungsgerichtshofes aus dessen Mitte jeweils auf drei Jahre gewählt. Eine Wiederwahl ist zulässig.

Dem Verfassungsgerichtshof standen in der ersten Jahreshälfte des Berichtsjahres zwölf, danach 13 ständige Referentinnen und Referenten, darunter auch die Vizepräsidentin, zur Verfügung. 2020 wurden Dr. Michael Holoubek, Vizepräsidentin Dr. Verena Madner, Dr. Claudia Kahr, Dr. Helmut Hörtenhuber, Dr. Georg Lienbacher und Dr. Christoph Herbst zu ständigen Referentinnen bzw. Referenten (wieder-)gewählt.

II.1.3. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes

Mitglieder



DDr. Christoph Grabenwarter

geboren 1966 in Bruck an der Mur
Universitätsprofessor, WU Wien
Mitglied seit 2005, Vizepräsident Feb-
ruar 2018 bis Februar 2020, wiederholt
zum ständigen Referenten gewählt,
Präsident seit Februar 2020, nominiert
von der Bundesregierung



Dr. Verena Madner

geboren 1965 in Linz
Universitätsprofessorin, WU Wien
Vizepräsidentin seit 2020, zur ständigen
Referentin gewählt, nominiert von der
Bundesregierung



Dr. Claudia Kahr

geboren 1955 in Graz
Sektionschefin im Bundesministerium für
Verkehr, Innovation und Technologie i.R.
Mitglied seit 1999, wiederholt zur stän-
digen Referentin gewählt, nominiert
von der Bundesregierung



Dr. Wolfgang Brandstetter

geboren 1957 in Haag
Universitätsprofessor, WU Wien
Mitglied seit 2018, zum ständigen
Referenten gewählt, nominiert von
der Bundesregierung



Dr. Johannes Schnizer

geboren 1959 in Graz
Parlamentsrat a.D.
Mitglied seit 2010, wiederholt zum
ständigen Referenten gewählt,
nominiert von der Bundesregierung



Dr. Helmut Hörtenhuber

geboren 1959 in Linz
Landtagsdirektor a.D., Honorarprofessor
Mitglied seit 2008, wiederholt zum
ständigen Referenten gewählt,
nominiert von der Bundesregierung



Dr. Markus Achatz

geboren 1960 in Graz
Universitätsprofessor, JKU Linz,
Wirtschaftstreuhandler
Mitglied seit 2013, wiederholt zum
ständigen Referenten gewählt,
nominiert vom Nationalrat



Dr. Christoph Herbst

geboren 1960 in Wien
Rechtsanwalt
Mitglied seit 2011, wiederholt zum
ständigen Referenten gewählt,
nominiert vom Bundesrat



Dr. Georg Lienbacher

geboren 1961 in Hallein
Universitätsprofessor, WU Wien
Mitglied seit 2011, wiederholt zum
ständigen Referenten gewählt,
nominiert von der Bundesregierung



Dr. Michael Holoubek

geboren 1962 in Wien
Universitätsprofessor, WU Wien
Mitglied seit 2011, wiederholt zum
ständigen Referenten gewählt,
nominiert vom Nationalrat



Dr. Sieglinde Gahleitner

geboren 1965 in St. Veit im Mühlkreis
Rechtsanwältin, Honorarprofessorin
Mitglied seit 2010, wiederholt zur
ständigen Referentin gewählt,
nominiert vom Bundesrat



Dr. Andreas Hauer

geboren 1965 in Ybbs an der Donau
Universitätsprofessor, JKU Linz
Mitglied seit 2018, zum ständigen
Referenten gewählt, nominiert vom
Nationalrat



Dr. Ingrid Siess-Scherz

geboren 1965 in Wien
Parlamentsrätin a.D.
Mitglied seit 2012, wiederholt
zur ständigen Referentin gewählt,
nominiert von der Bundesregierung



Dr. Michael Rami

geboren 1968 in Wien
Rechtsanwalt
Mitglied seit 2018, zum ständigen
Referenten gewählt, nominiert
vom Bundesrat



Ersatzmitglieder



Dr. Lilian Hofmeister

geboren 1950 in Wien
Richterin am Handelsgericht Wien i.R.,
Hofrätin
Ersatzmitglied seit 1998,
nominiert von der Bundesregierung



Dr. Robert Schick

geboren 1959 in Wien
Senatspräsident des Verwaltungs-
gerichtshofes, Honorarprofessor
Ersatzmitglied seit 1999, nominiert
vom Nationalrat



Mag. Werner Suppan

geboren 1963 in Klagenfurt
Rechtsanwalt
Ersatzmitglied seit 2017,
nominiert vom Bundesrat



Dr. Nikolaus Bachler

geboren 1967 in Graz
Hofrat des Verwaltungsgerichtshofes
Ersatzmitglied seit 2009, nominiert von
der Bundesregierung



Dr. Angela Julcher

geboren 1973 in Wien
Hofrätin des Verwaltungsgerichtshofes,
Honorarprofessorin
Ersatzmitglied seit 2015, nominiert vom
Nationalrat



**MMag. Dr. Barbara
Leitl-Staudinger**

geboren 1974 in Linz
Universitätsprofessorin, JKU Linz
Ersatzmitglied seit 2011, nominiert
von der Bundesregierung



Detaillierte Werdegänge der Mitglieder und Ersatzmitglieder sind auf der Website des Verfassungsgerichtshofes abrufbar:
<https://www.vfgh.gv.at/verfassungsgerichtshof/verfassungsrichter/mitglieder.de.html>
<https://www.vfgh.gv.at/verfassungsgerichtshof/verfassungsrichter/ersatzmitglieder.de.html>

II.1.4. Kurt Heller zum Gedenken



Das frühere Mitglied des Verfassungsgerichtshofes Rechtsanwalt Dr. Kurt Heller ist am 1. April 2020 nach langer schwerer Krankheit im 81. Lebensjahr verstorben. Die Mitglieder und Bediensteten des Gerichtshofes erinnern sich an Heller als einen hervorragenden Juristen, der dem Haus über 30 Jahre lang, von 1979 bis 2009, angehört hat.

Kurt Heller war eine außergewöhnliche Richterpersönlichkeit, die sich durch Bescheidenheit und Hilfsbereitschaft auszeichnete. Er hat maßgeblichen Anteil an der Entwicklung der rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Standards im Asylrecht gehabt, die der Verfassungsgerichtshof bis heute seiner Judikatur zugrunde legt. Kurt Heller bleibt dem Gerichtshof als ein großer Jurist und Humanist in Erinnerung, der in allen Fällen stets die einzelne beschwerdeführende Partei und ihr Schicksal im Blick behielt.

Kurt Heller kam am 16. August 1939 in Wien als Sohn des gleichnamigen späteren Amtsführenden Stadtrates und Präsidenten des Österreichischen Olympischen Komitees zur Welt. 1961 wurde er an der Universität Wien zum Dr. jur. promoviert, 1968 legte er die Rechtsanwaltsprüfung ab. Er war Gründungspartner der renommierten Anwaltssozietät Heller, Löber, Bahn & Partner, nach Zusammenschlüssen bis 2002 Partner von Freshfields Bruckhaus Deringer.

Heller spezialisierte sich auf öffentliches Recht, Schiedsgerichtsbarkeit, internationales Privatrecht und internationales Vertragsrecht. Bereits im Jahr 1979 wurde er auf Vorschlag des Bundesrates Mitglied des Verfassungsgerichtshofes. Er gehörte dem Exekutivausschuss der International Academy of Estate and Trust Law (San Francisco) an, deren Präsident er 1997 und 1998 war. Ab 2001 war er Honorarprofessor an der Universität Linz mit einer Lehrbefugnis für vergleichendes öffentliches Recht und internationale Schiedsgerichtsbarkeit.

Bis 2002 war Heller Mitglied der österreichischen Delegation bei der Kommission für internationale Schiedsgerichtsbarkeit bei der Internationalen Handelskammer in Paris. Als Mitglied der Mentor Group mit Sitz in Boston setzte er sich über Jahrzehnte für den intensiven Gedankenaustausch zwischen amerikanischen und europäischen Juristen ein. Ab 2003 war Kurt Heller ständiger Referent des Verfassungsgerichtshofes, bis er 2009 mit Erreichen der Altersgrenze aus dem Kollegium ausschied.

Kurt Heller ist Autor von über 70 wissenschaftlichen Publikationen. Zum 90-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 2010 veröffentlichte er ein Handbuch über den Verfassungsgerichtshof. Bereits 1999 erschien ein Band über die Rechtsgeschichte Venedigs, jener Stadt, der seine große Leidenschaft neben der Juristerei galt.

Kurt Heller gehörte zu einer Generation von Verfassungsrichtern, die den Wandel der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Bereich der Grundrechte seit den 1980er-Jahren geprägt haben. Heller hatte darüber hinaus entscheidenden Anteil an der Verarbeitung der verfassungsrechtlichen Konsequenzen des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union und prägte die Rechtsprechung insbesondere im Wirtschaftsrecht, zuletzt aber vor allem im Bereich des Asylrechts, dem er sich bis zu seinem Ausscheiden aus dem Gerichtshof als ständiger Referent widmete. Besondere Verdienste erwarb sich Heller mit seinen Bemühungen um die internationalen Kontakte des Verfassungsgerichtshofes zu den Höchstgerichten anderer Staaten, insbesondere zum US-Supreme Court.

II.2. Das nichtrichterliche Personal

II.2.1. Personalstand

Dem Verfassungsgerichtshof standen im Berichtsjahr mit Inkrafttreten des Bundesfinanzgesetzes 2020 insgesamt 105 Planstellen für nichtrichterliche Bedienstete zur Verfügung.

Von den 59 Bediensteten der Verwendungs- bzw. Entlohnungsgruppe A/A1 bzw. a/v1 waren zum Ende des Berichtsjahres 40 als verfassungsrechtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den ständigen Referentinnen und Referenten tätig. Das am Interesse einer funktionierenden Verfassungsgerichtsbarkeit ausgerichtete und dem europäischen Standard entsprechende Ziel, den als ständige Referentinnen und Referenten tätigen Mitgliedern je drei wissenschaftliche Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen, konnte daher zur Gänze erreicht werden.

Dazu kamen sechs Landesbedienstete, welche die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol dem Verfassungsgerichtshof dankenswerterweise zu Ausbildungszwecken für mehrere Monate unentgeltlich abgeordnet hatten, wobei die jeweiligen Planstellen im Land gebunden geblieben sind. Der Verfassungsgerichtshof hofft, dass diese – auf dem Entgegenkommen und den Möglichkeiten der entsendenden Länder, aber auch anderer Bundesdienststellen beruhende – Praxis, die für alle Beteiligten Vorteile bringt, in Hinkunft fortgesetzt bzw. wieder aufgenommen wird.

Die Aufgabe der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besteht vor allem in der Unterstützung der Vizepräsidentin und der ständigen Referentinnen und Referenten bei der Vorverfahrensführung und der Ausarbeitung von Entscheidungen (Vorprüfung der formalen Voraussetzungen, Judikatur- und Literaturrecherche, Vorbereitung von Beratungsvorentwürfen). Daneben führen sie das Protokoll bei den Verhandlungen und Beratungen des Verfassungsgerichtshofes.

II.2.2. Frauenförderung sowie Aus- und Fortbildung im Verfassungsgerichtshof

Das Frauenförderungsgebot des § 11 Bundes-Gleichbehandlungsgesetz wurde auch 2020 wieder erfüllt: Von den 119 im Verfassungsgerichtshof Beschäftigten waren 81 Frauen. Der Frauenanteil bei den Bediensteten im Verfassungsgerichtshof liegt sohin bei 68 % und ist damit deutlich höher als im gesamten öffentlichen Dienst, der laut dem im September 2020 präsentierten Gleichbehandlungsbericht des Bundes Ende 2019 bei 42,5 % gelegen ist; auf der Ebene der Führungskräfte betrug der Frauenanteil im Verfassungsgerichtshof 50 %.

Bei Neuaufnahmen sowie im Rahmen einer konsequenten Aus- und Weiterbildung legt der Verfassungsgerichtshof höchsten Wert auf Qualifikation.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfahren jede Unterstützung bei berufsbegleitender Fortbildung und der Absolvierung von Grundausbildungslehrgängen sowie Praktika bei anderen Institutionen im In- und Ausland (z. B. dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäischen Kommission). Der Verfassungsgerichtshof sieht es insbesondere als seine Aufgabe, die bei ihm tätigen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu hochqualifizierten juristischen Nachwuchskräften auszubilden. Darüber hinaus hat er 2020 sechs jungen Juristinnen und Juristen die Möglichkeit zur Absolvierung eines Praktikums am Verfassungsgerichtshof geboten. Auch Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie fördern, wie beispielsweise die Möglichkeit zur Teilzeit- bzw. Telearbeit, sind weitgehend umgesetzt. So waren 2020 acht Frauen in Teilzeit beschäftigt und – pandemiebedingt – 105 Telearbeitsplätze eingerichtet.

Im Rahmen der Bildungsreihe EloqVENT hatten die Bediensteten, wengleich in etwas abgewandelter Form und nach Maßgabe der im Sommer 2020 gegebenen Rahmenbedingungen, die Möglichkeit zum Besuch der Ausstellung „Herbert Brandl – Exposed to Painting. Die letzten zwanzig Jahre“ im Belvedere 21.



III



Judizielles

III.1. 2020 im Überblick

Februar/März

VfGH 3.3.2020, UA 1/2020

„Ibiza-Untersuchungsausschuss I“: Geschäftsordnungsausschuss hat Untersuchungsgegenstand in unzulässiger Weise eingeschränkt

VfGH 3.3.2020, V 89/2019 ua.

„Islam. (IGGÖ)“ in Schulzeugnissen: VfGH weist Anträge zurück

VfGH 10.3.2020, G 163/2019

Mindeststrafe im Fremdenpolizeigesetz 2005 verfassungswidrig

VfGH 10.3.2020, G 228–233/2019

Zurückweisung von Individualanträgen gesetzlich anerkannter Kirchen auf Aufhebung des Karfreitags als gesetzlichen Feiertag mangels rechtlicher Betroffenheit

Juni/Juli

VfGH 17.6.2020, W I 4/2020

Aufhebung der Gemeinderatswahl Kottlingbrunn – keine rechtmäßige Zustellung eines Verbesserungsauftrags durch Einwurf in den Briefkasten des Vertreters der anfechtungswerbenden Wählergruppe anstelle einer RSb-Zustellung

VfGH 17.6.2020, G 227/2019

Ablehnung der Behandlung eines Individualantrags betreffend das Verbot des Inverkehrsetzens von Kunststofftragetaschen

VfGH 26.6.2020, G 298/2019

Unsachlichkeit der Legaldefinition des Familienangehörigen im Asylgesetz 2005 mangels Möglichkeit der Ableitung des Schutzstatus des gesetzlichen Vertreters auf ein mj. Kind trotz Eltern-Kind-ähnlichem Verhältnis

VfGH 14.7.2020, G 202/2020 ua.

COVID-19: Entschädigungsregelung iZm Betretungsverbot für Betriebsstätten unbedenklich

VfGH 14.7.2020, V 411/2020

COVID-19: Betretungsverbot für Betriebsstätten wegen Verletzung der Dokumentationspflicht gesetzwidrig

VfGH 14.7.2020, V 363/2020

COVID-19: Betretungsverbot für öffentliche Orte auf Grund der COVID-19-Verordnung BGBl. II 98/2019 wegen fehlender gesetzlicher Deckung gesetzwidrig

September/Oktober

VfGH 28.9.2020, E 1262/2020

Verpflichtung zum außerordentlichen Zivildienst setzt Ermittlung der Erforderlichkeit voraus

VfGH 30.9.2020, G 144/2020

Zurückweisung des unter dem Schlagwort „Klimaklage“ bekannt gewordenen Individualantrags auf Aufhebung von die Luftfahrt gegenüber anderen Verkehrsmitteln begünstigenden Steuervorschriften mangels Eingriffs in die Rechtssphäre der Antragsteller

VfGH 1.10.2020, G 259/2019

Verfassungswidrigkeit der Legaldefinition des Stmk. Landesstraßenverwaltungsgesetzes betreffend öffentliche Interessenwege

VfGH 1.10.2020, V 392/2020

COVID-19: Betretungsverbot für selbständige Waschstraßen gesetzwidrig

VfGH 1.10.2020, V 428/2020

COVID-19: Verbot von Veranstaltungen mit mehr als zehn Personen gesetzwidrig

VfGH 1.10.2020, V 429/2020 sowie

VfGH 1.10.2020, V 405/2020

COVID-19: Betretungsverbot für Gaststätten gesetzwidrig

VfGH 1.10.2020, V 463/2020

COVID-19: Maskenpflicht an öffentlichen Orten in geschlossenen Räumen und 1-m-Abstand wegen Verletzung der Dokumentationspflicht gesetzwidrig

VfGH 6.10.2020, G 166/2020

Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen des Vbg. Gemeindegesetzes und des Vbg. Landes-Volksabstimmungsgesetzes betreffend die Verbindlichkeit einer Gemeindevolksabstimmung gegen den Willen des Gemeinderats; Unzulässigkeit des Eingriffs in das repräsentativ-demokratische System der Gemeindegeldverwaltung

VfGH 7.10.2020, G 164/2020

Verstoß der Beugehaft nach VVG gegen BVG persönliche Freiheit iVm dem Determinierungsgebot mangels Festlegung einer Höchstgrenze für die Gesamtdauer der Beugehaft

VfGH 8.10.2020, W I 6/2020

Stattgabe der Anfechtung der Wahl des Gemeindevorstandes der Gemeinde Kottlingbrunn mangels Verteilung der Anzahl der geschäftsführenden Stadträte „nach dem Verhältnis der Parteisummen“ gemäß der NÖ Gemeindeordnung

November/Dezember

VfGH 25.11.2020, W I 9/2020

Anfechtung der Wahl des Gemeindevorstandes (Stadtrates) der Stadtgemeinde Mödling unbegründet: Ausschluss der Wählbarkeit von EU-Bürgern in den Gemeindevorstand durch NÖ Gemeindeordnung verstößt weder gegen die Bundesverfassung noch gegen Unionsrecht

VfGH 2.12.2020, UA 3/2020

Pflicht zur Vorlage des „Ibiza-Videos“ in unabgedeckter Form

VfGH 10.12.2020, V 436/2020

COVID-19: Maskenpflicht in Schulen und Klassenteilung gesetzwidrig

VfGH 10.12.2020, V 512/2020

COVID-19: Tiroler Verbot, den eigenen Wohnsitz – ausgenommen aus triftigen Gründen zur Deckung von Grundbedürfnissen – zu verlassen, in Ermangelung einer gesetzlichen Deckung gesetzwidrig

VfGH 11.12.2020, G 4/2020

„Kopftuchverbot“ in Volksschulen verfassungswidrig

VfGH 11.12.2020, G 139/2020

Verbot der Sterbehilfe verfassungswidrig

VfGH 10.12.2020, E 2281/2020

Ausdruck „plemplem“ in Interview-Analyse von Meinungsäußerungsfreiheit gedeckt; Entscheidung, mit der das Bundesverwaltungsgericht eine Verletzung des Objektivitätsgebots durch den ORF festgestellt hat, aufgehoben

III.2.

Allgemeine Übersicht und Kurzbilanz

Der Verfassungsgerichtshof ist im Jahr 2020 zu sechs Sessionen, davon vier in der Dauer von jeweils drei Wochen zusammengetreten. Insgesamt fanden rund 90 vier- bis fünfstündige Sitzungen zur Beratung und Entscheidung von Rechtssachen im Plenum oder in Kleiner Besetzung statt. Den Beratungen lagen die Entwürfe zugrunde, die von den ständigen Referentinnen und Referenten zwischen den Sessionen vorbereitet wurden. Jedes mit der Aktenbearbeitung betraute Mitglied hat im Durchschnitt etwa 460 Erledigungen vorbereitet.

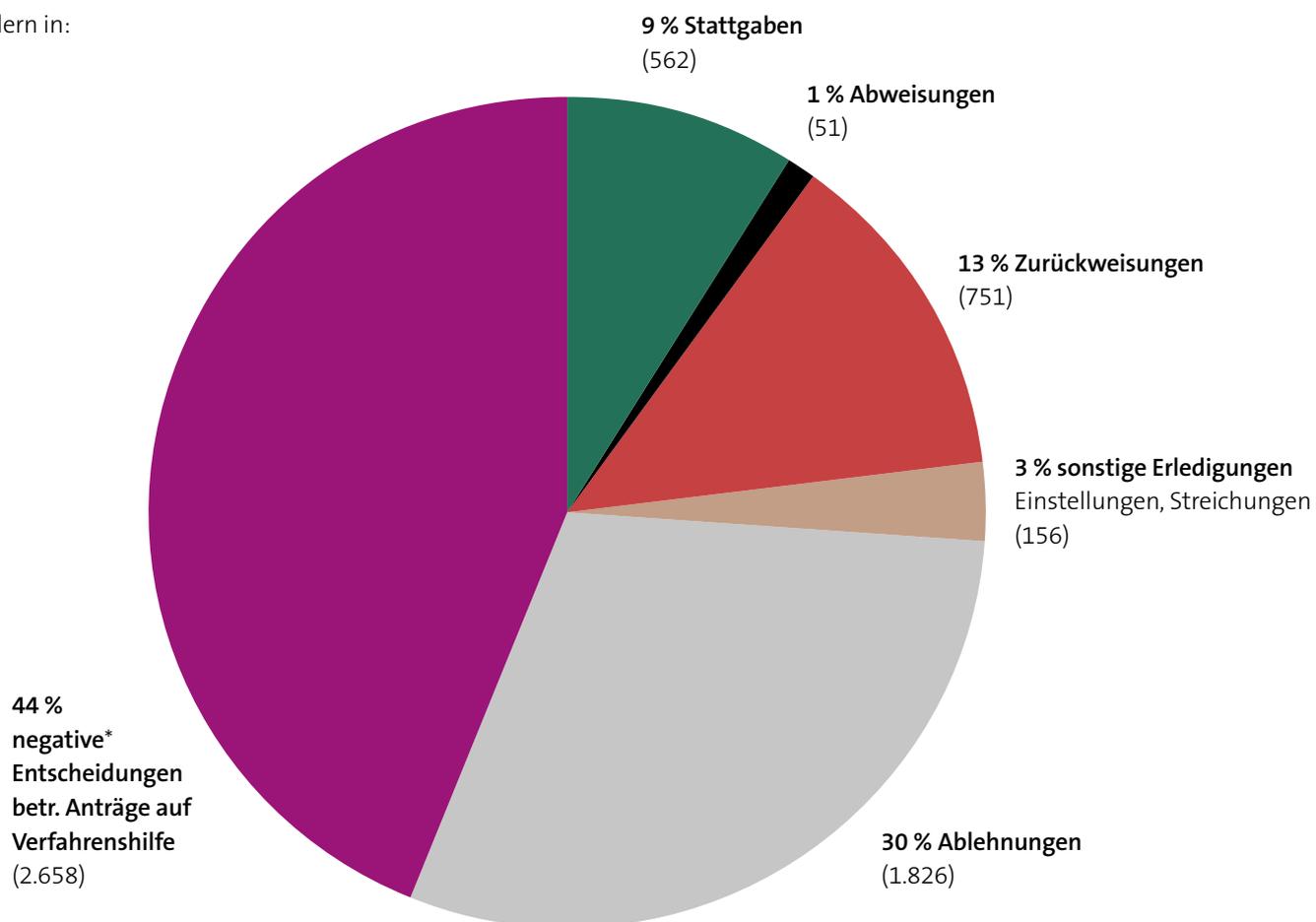
Das Geschäftsjahr 2020 weist folgende Bewegungsbilanz auf:

5.811 neu anhängig gewordene Verfahren

1.609 Verfahren aus dem Vorjahr

6.004 abgeschlossene Verfahren

Die **insgesamt 6.004 Erledigungen** des Verfassungsgerichtshofes im Zeitraum vom 1.1.2020 bis 31.12.2020 lassen sich untergliedern in:



* Ab- oder Zurückweisungen von Verfahrenshilfeanträgen. Insgesamt wurden im Berichtsjahr rund 2.060 Anträge auf Bewilligung der Verfahrenshilfe (in unterschiedlichem Umfang) gestellt.

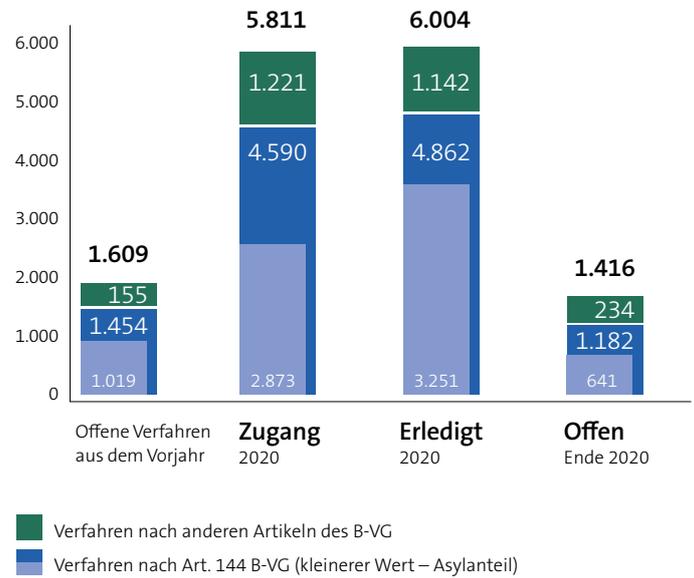
Ein hoher Prozentsatz entfiel – wie schon in den Vorjahren – auf Verfahren nach dem Asylgesetz 2005. Betrachtet man den Gesamtzugang an Fällen im Jahr 2020, so ist festzustellen, dass Beschwerden in Asylrechtsangelegenheiten rund 49 % des Neuanfalls ausmachten.

Insgesamt standen im Jahr 2020 in **Asylrechtsangelegenheiten**

2.873 neu anhängig gewordene Verfahren sowie

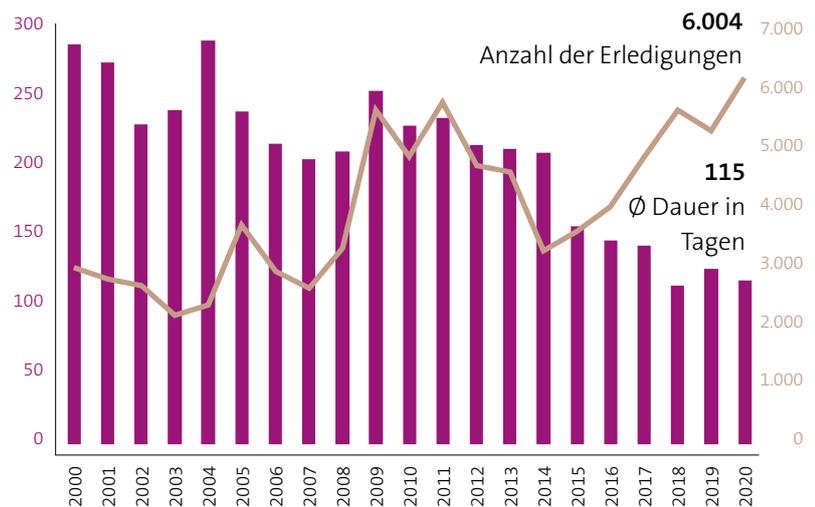
1.019 Verfahren aus dem Vorjahr
(insgesamt somit 3.892 Fälle)

3.251 abgeschlossenen Verfahren gegenüber.

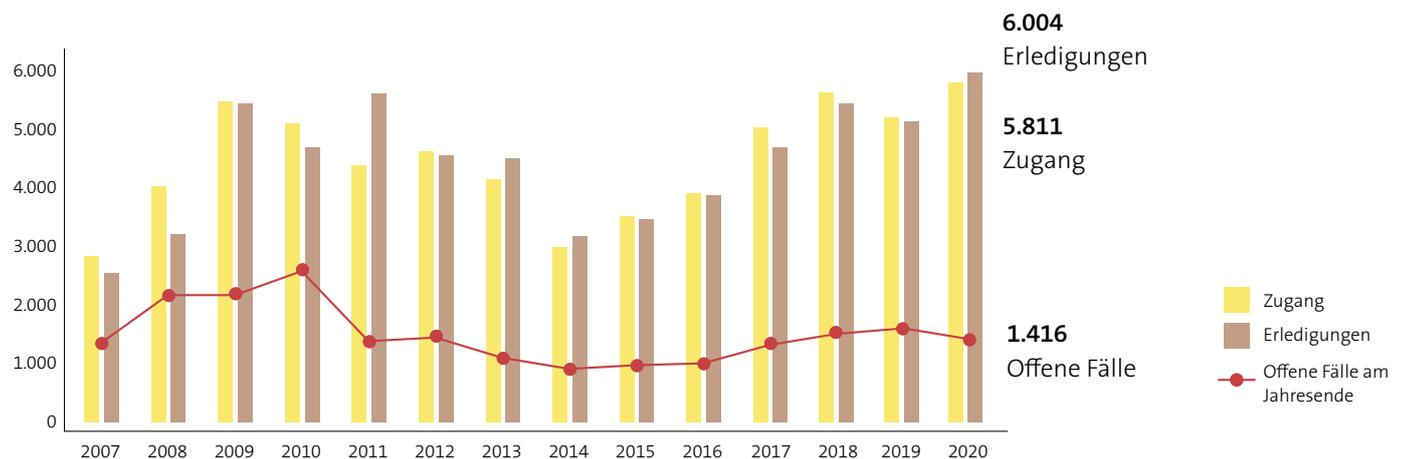


Verfahrensdauer/Anzahl der Erledigungen

Die **durchschnittliche Verfahrensdauer** (bemessen vom Eingang der Rechtssache bis zur Abfertigung der Entscheidung) betrug im Berichtsjahr **115 Tage**, somit weniger als vier Monate; Asylrechts-sachen, bei denen die Erledigungsdauer im Durchschnitt 108 Tage betrug, wurden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt (vgl. auch S. 90).



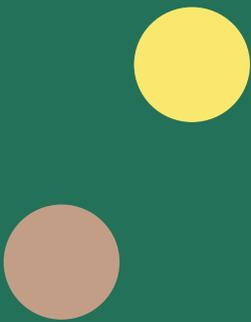
Geschäftsanfall und Erledigungen



III.3.

Der Weg zur Entscheidung

1 Die Einleitung eines Verfahrens



Am Beginn jedes verfassungsgerichtlichen Verfahrens steht ein „verfahrenseinleitender Schriftsatz“, der – je nach Verfahrensart – als „Beschwerde“ (Art. 144 B-VG), „Antrag“ (insbesondere Art. 138 bis 140a B-VG), „Klage“ (Art. 137 B-VG), „Wahlanfechtung“ (Art. 141 B-VG) oder „Anklage“ (Art. 142 und 143 B-VG) bezeichnet wird.

Von wenigen Ausnahmen (zugunsten der Gebietskörperschaften und deren Organe sowie im Wahlverfahren) abgesehen, ist jeder Antrag durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt/eine bevollmächtigte Rechtsanwältin einzubringen (Anwaltszwang). Bei geringen Einkommens- und Vermögensverhältnissen besteht die Möglichkeit, die

kostenlose Beigebung eines Rechtsanwaltes/einer Rechtsanwältin zu beantragen (Verfahrenshilfe).

Jeder Antrag erhält eine Aktenzahl und wird vom Präsidenten einem ständigen Referenten oder einer ständigen Referentin zur Entscheidungsvorbereitung zugewiesen. Bei der Zuweisung ist der Präsident an keine Vorgaben gebunden; in der Praxis hat sich jedoch eine Aufteilung nach Sachgebieten (also z.B. Gewerberecht, Grundverkehrsrecht, Steuerrecht, Sozialversicherungsrecht, Zivilrecht, Wahlrecht) unter Berücksichtigung der besonderen Erfahrungen der ständigen Referenten/Referentinnen und deren gleichmäßige Auslastung bewährt.

2 Das Vorverfahren und die Entscheidungsvorbereitung



Nach Zuteilung einer Rechtssache wird das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen, wie etwa die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes, die Rechtzeitigkeit einer Beschwerde oder die Befugnis zur Antragstellung, sowie die Einhaltung der gesetzlichen Formerfordernisse überprüft. Eingaben, die den Formerfordernissen nicht entsprechen, werden – wenn der Mangel behebbar ist (z.B. Nichteinbringung durch einen Rechtsanwalt oder Fehlen des angefochtenen Erkenntnisses) – dem Einbringer zur Verbesserung innerhalb einer bestimmten Frist zurückgestellt.

Ist ein Antrag auf Bewilligung der Verfahrenshilfe oder – in Beschwerdesachen – auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes (aufschiebende Wirkung) gestellt, so wird in aller Regel in diesem Stadium des Verfahrens darüber entschieden.

Erachtet der Referent/die Referentin eine Eingabe (Antrag, Beschwerde, Klage etc.) von vornherein für unzulässig oder weist sie einen unbehebaren Mangel auf, bereitet er/sie einen Entwurf auf Zurückweisung vor; hält er/sie eine Beschwerde offenkundig für eine weitere Behandlung mangels Aussicht auf Erfolg oder Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht geeignet, bereitet er/sie einen auf Ablehnung der Beschwerdebehandlung lautenden Entwurf vor (Art. 144 Abs. 2 B-VG). Andernfalls holt der Referent/die Referentin Äußerungen der Gegenpartei – das ist etwa im Beschwerdeverfahren nach Art. 144 B-VG die Behörde, die im zugrunde liegenden Verwaltungsverfahren entschieden hat, sowie das Verwaltungsgericht, das die angefochtene Entscheidung erlassen hat; im Gesetzesprüfungsverfahren die Bundes- oder die zuständige Landes-

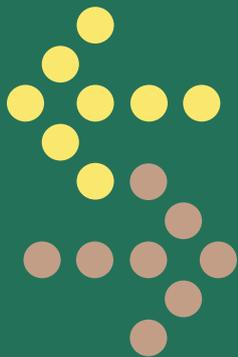
regierung – und allfälliger Beteiligter ein, lässt sich die Akten vorlegen und veranlasst allfällige weitere für die Klärung des Sachverhalts erforderliche Schritte (z.B. Beischaffung von Dokumenten, Abverlangen weiterer Äußerungen, Zeugen- und Sachverständigenvernehmungen).

Anschließend wird – nach Aufarbeitung der für die Entscheidung maßgeblichen Judikatur und Literatur – ein Erledigungsentwurf ausgearbeitet. Dieser wird mit allen wesentlichen Aktenstücken allen Mitgliedern übermittelt.

Hält der Referent/die Referentin eine Verhandlung für geboten oder zumindest zweckmäßig, informiert er/sie darüber den Präsidenten.

3

Die öffentliche Verhandlung



Die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes werden zwar grundsätzlich nach einer öffentlichen mündlichen Verhandlung gefällt; der Gerichtshof kann aber in bestimmten Fällen von deren Durchführung absehen. Im Allgemeinen findet eine öffentliche mündliche Verhandlung daher nur zwecks weiterer Klärung des Sachverhaltes oder Erörterung noch offener rechtlicher Fragen oder wegen der Bedeutung des Falles statt. Öffentliche mündliche Verhandlungen werden vom Präsidenten angeordnet.

Zur Verhandlung werden die Parteien des Verfahrens geladen; außerdem ist sie durch Anschlag an der Amtstafel und durch Veröffentlichung im Amts-

blatt zur Wiener Zeitung bekannt zu machen. In der Ladung werden den Parteien häufig Fragen gestellt, deren Erörterung der Verfassungsgerichtshof für erforderlich hält.

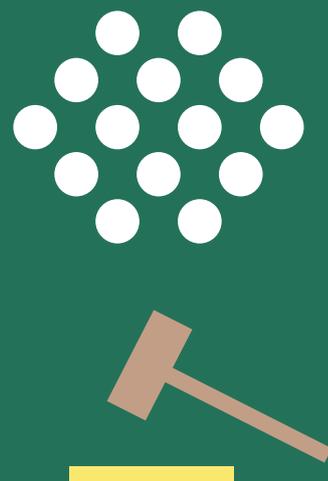
Die Verhandlung beginnt mit dem Vortrag des Referenten/der Referentin, der/die einen Überblick über den Sachverhalt, die Rechtslage und die Standpunkte der Parteien gibt. Nach dem Vortrag kommen die Parteien zu Wort. Im Anschluss daran stellen die Mitglieder allenfalls (weitere) Fragen. Sobald der Fall ausreichend erörtert ist, schließt der Präsident die Verhandlung und gibt bekannt, ob die Entscheidung verkündet oder ob sie schriftlich ergehen wird.

4

Beratung und Entscheidung

Die Beratung ist nicht öffentlich; sie beginnt mit dem Vortrag des Erledigungsentwurfes durch den Referenten/die Referentin. Daran schließt eine Diskussion an, die mitunter – zum Zweck weiterer Klärung oder zur Vorbereitung von Alternativen – unterbrochen wird. Ist der Fall hinreichend erörtert, wird über den Antrag des Referenten/der Referentin – allenfalls in Teilschritten – abgestimmt.

Die schriftliche Ausfertigung der Entscheidung wird unter Berücksichtigung des Beratungsergebnisses in der Regel vom Referenten/von der Referentin, allenfalls von einem anderen Mitglied besorgt; die Übereinstimmung mit den gefassten Beschlüssen wird von dem/der Vorsitzenden überprüft. Entscheidungen von besonderer Tragweite werden öfters mündlich verkündet.



III.4.

Rückblick auf die wichtigsten Erkenntnisse des Jahres 2020

COVID-19

Beginnend mit der am 26. Jänner 2020 kundgemachten Verordnung des (damaligen) Bundesministers für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz betreffend anzeigepflichtige übertragbare Krankheiten 2020, BGBl. II 15/2020, ergingen im Berichtsjahr zahlreiche Gesetze und Verordnungen, die dazu dienten, der Verbreitung von COVID-19 oder den wirtschaftlichen Folgen dieser Pandemie entgegenzuwirken. Diese Rechtsvorschriften bzw. die auf Grund dieser Vorschriften erlassenen Entscheidungen waren wiederholt Gegenstand von Verfahren vor dem VfGH. Insgesamt langten im Berichtsjahr 184 Anträge iSd § 15 Abs. 1 VfGG ein, die sich gegen COVID-19-Maßnahmen richteten. 133 dieser Anträge konnten im selben Jahr erledigt werden; in 23 Fällen erwies sich der Antrag insofern als erfolgreich, als die angefochtene Verordnung für gesetzwidrig erkannt bzw. die angefochtene verwaltungsgerichtliche Entscheidung aufgehoben wurde. Soweit sich Anträge gegen gesetzliche Bestimmungen richteten, wurden sie zurück- bzw. abgewiesen.

VfGH 14.7.2020, G 202/2020 ua.

Betretungsverbot für Betriebsstätten (Entschädigung)

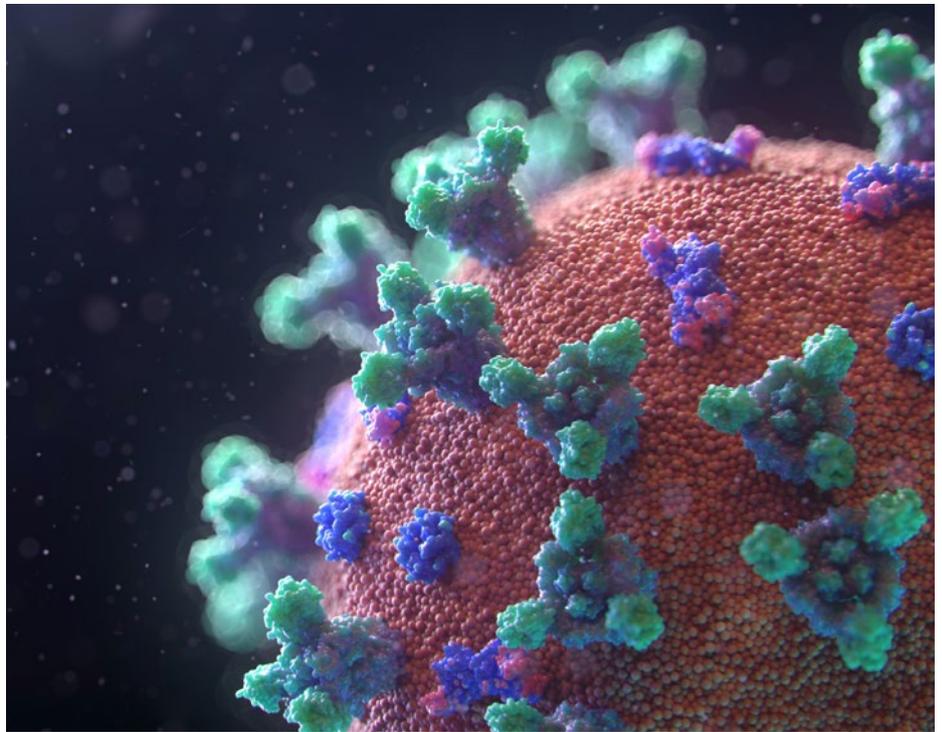
Das COVID-19-Maßnahmengesetz sieht für Unternehmen, die von einem Betretungsverbot für Betriebsstätten betroffen sind, keinen Anspruch auf Entschädigung vor. Dagegen hatten mehrere Unternehmen den VfGH angerufen; sie stellten den Antrag, die COVID-19-Verordnung BGBl. II 96/2020 als gesetzwidrig aufzuheben.

Das Fehlen eines Anspruchs auf Entschädigung verstößt jedoch, so der VfGH, weder gegen das Grundrecht auf Unversehrtheit des Eigentums noch gegen den Gleichheitsgrundsatz: Zwar kommt ein Betretungsverbot für Betriebsstätten in seiner Wirkung für die betroffenen Unternehmen einem Betriebsverbot gleich und bildet insofern einen erheblichen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht. Dieses Betretungsverbot war und ist allerdings in ein umfangreiches Maßnahmen- und Rettungspaket eingebettet. Dieses zielt darauf ab, die wirtschaftlichen

Auswirkungen des Betretungsverbotes auf die betroffenen Unternehmen bzw. im Allgemeinen von Folgen der COVID-19-Pandemie abzufedern. So hatten bzw. haben betroffene Unternehmen insbesondere Anspruch auf Beihilfen bei Kurzarbeit und auf andere finanzielle Unterstützungsleistungen.

Im Hinblick auf diese Hilfsmaßnahmen stellte das Betretungsverbot keinen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht auf Unversehrtheit des Eigentums dar. Ein Anspruch auf Entschädigung für alle vom Betretungsverbot erfassten Unternehmen kann aus dem Grundrecht nicht abgeleitet werden. Weiters stellte der VfGH fest, dass die bereits erwähnten Hilfsmaßnahmen wie Kurzarbeit und andere finanzielle Unterstützungen den Betrieben gleichheitskonform und nach sachlichen Kriterien gewährt werden müssen.

Es verstößt auch nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz, dass das COVID-19-Maßnahmengesetz im Fall eines Betretungsverbotes keinen Entschädigungsanspruch vorsieht, während



das Epidemiegesetz 1950 für den Fall der Schließung eines Betriebes einen Anspruch auf Vergütung des Verdienstentganges gewährt.

Diese Regelungen sind schon deshalb nicht miteinander vergleichbar, weil der Gesetzgeber mit dem Epidemiegesetz 1950 lediglich die Schließung einzelner Betriebe vor Augen hatte, nicht aber großräumige Betriebsschließungen, wie sie sich aus dem COVID-19-Maßnahmegesetz ergaben.

Der VfGH ging im Übrigen davon aus, dass dem Gesetzgeber bei der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie ein weiterer rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zukommt. Wenn der Gesetzgeber die Entscheidung getroffen hat, das Betretungsverbot in ein eigenes Rettungspaket einzubetten, das im Wesentlichen die gleiche Zielrichtung wie Ansprüche auf Vergütung des Verdienstentganges nach dem Epidemiegesetz 1950 hat, so ist ihm vom Standpunkt des Gleichheitsgrundsatzes nicht entgegenzutreten.

VfGH 14.7.2020, V 411/2020

Betretungsverbot für Betriebsstätten (Dokumentationspflicht)

Nach § 1 COVID-19-Maßnahmegesetz konnte der zuständige Bundesminister durch Verordnung (auch) das Betreten von Betriebsstätten oder von bestimmten Betriebsstätten zum Zweck des Erwerbs von Waren und Dienstleistungen untersagen, soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist.

Gestützt auf diese Ermächtigung wurde mit der COVID-19-Verordnung BGBl. II 96/2020 unter anderem das Betreten des Kundenbereichs von Betriebsstätten des Handels untersagt (§ 1). Dieses Betretungsverbot bedeutete im Ergebnis, dass die betroffenen Betriebsstätten geschlossen werden mussten. Ausgenommen von diesem Verbot waren zunächst lediglich sogenannte systemrelevante Betriebe wie öffentliche Apotheken, der Lebensmittelhandel oder Tankstellen (§ 2). Mit 14. April 2020 wurden weitere Betriebsstätten des Handels ausgenommen, so etwa Bau- und Garten-

märkte. Sonstige Geschäfte durften aber nur betreten werden, wenn der Kundenbereich im Inneren 400 m² nicht übersteigt (§ 2 Abs. 4 idF BGBl. II 151/2020). Mit 30. April 2020 trat diese Regelung außer Kraft.

Mehrere Handelsunternehmen, darunter ein Grazer Unternehmen, das an 49 Standorten in Österreich tätig ist und vor allem mit Schuhen handelt, hatten beantragt, diese Beschränkung aufzuheben.

In Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Individualanträgen stellte der VfGH fest, dass der zugrunde liegende (Individual-)Antrag zulässig ist, obwohl die angefochtenen Bestimmungen zum Zeitpunkt seiner Entscheidung bereits außer Kraft getreten waren. Das rechtliche Interesse der Antragsteller, eine verbindliche Entscheidung über die Gesetzmäßigkeit dieser Bestimmungen zu erwirken, reicht nämlich über den relativ kurzen Zeitraum hinaus, in dem die angefochtenen Bestimmungen in Kraft gestanden sind.

Der VfGH hatte aus dem Blickwinkel des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots für Gesetze keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die gesetzliche Verordnungsermächtigung in § 1 COVID-19-Maßnahmengesetz.

Hingegen erkannte der VfGH Teile des § 2 Abs. 4 (insbesondere die Voraussetzung „wenn der Kundenbereich im Inneren maximal 400 m² beträgt“) der Verordnung, wie sie vom 14. April 2020 bis 30. April 2020 gegolten hat, für gesetzwidrig, und zwar aus folgenden Gründen:

Der – in diesem Fall zuständige – Gesundheitsminister muss zum einen nachvollziehbar machen, auf Basis welcher Informationen er die gesetzlich vorgegebene Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und den grundrechtlich geschützten Interessen der Betroffenen getroffen hat. Aus dem Verwaltungsakt war aber nicht ersichtlich, welche Umstände im Hinblick auf welche Entwicklungen von COVID-19 den Gesundheitsminister bei seiner Entscheidung geleitet hatten. Eine entsprechende Dokumentation ist jedoch ausschlaggebend dafür, dass der VfGH beurteilen kann, ob die Verordnung den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Die angefochtene Regelung bedeutete zudem eine Ungleichbehandlung von Geschäften mit mehr als 400 m² gegenüber vergleichbaren Betriebsstätten, insbesondere von Bau- und Gartenmärkten. Diese waren ohne Rücksicht auf die Größe ihres Kundenbereiches vom Betretungsverbot ausgenommen. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung war für den VfGH nicht erkennbar. Da die gesetzwidrige Bestimmung mit Ablauf des 30. April 2020 außer Kraft getreten war, stellte der VfGH lediglich fest, dass diese Bestimmung gesetzwidrig war.

VfGH 14.7.2020, V 363/2020

Betretungsverbot für öffentliche Orte

§ 2 COVID-19-Maßnahmengesetz sah vor, dass beim Auftreten von COVID-19 durch Verordnung das Betreten von bestimmten Orten untersagt werden kann, „soweit dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist“. Darüber hinaus konnte geregelt werden, unter welchen bestimmten Voraussetzungen oder Auflagen jene Orte doch betreten werden dürfen.

Auf Grund des § 2 COVID-19-Maßnahmengesetz erging die COVID-19-Verordnung BGBl. II 98/2020, mit der das Betreten öffentlicher Orte allgemein für verboten erklärt wurde (§ 1). § 2 dieser Verordnung enthielt mehrere Ausnahmen von diesem Verbot: etwa das Betreten öffentlicher Orte im Freien alleine, mit Personen, die im gemeinsamen Haushalt leben, oder mit Haustieren, wobei zu anderen Personen ein Abstand von mindestens einem Meter einzuhalten war (Z 5).

Gegen die Verordnung hatte ein Universitätsassistent einer Wiener Universität mit Wohnsitz in Niederösterreich einen (Individual-)Antrag nach Art. 139 B-VG eingebracht. Die Verordnung trat mit 30. April 2020 außer Kraft. Auch in diesem Fall ging der VfGH von der Zulässigkeit des Antrags aus.

Gegen § 2 COVID-19-Maßnahmengesetz bestehen, so der VfGH, keine verfassungsrechtlichen Bedenken, weil diese Regelung eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für allfällige – durch Verordnung zu erlassende – Betretungsverbote bietet und damit dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip entspricht.

Die Entscheidung, ob bzw. welche Maßnahmen per Verordnung gegen COVID-19 getroffen werden, überträgt das Gesetz zwar den zuständigen Behörden. Bei dieser Entscheidung sind die Behörden jedoch an die Grundrechte gebunden, insbesondere an das Recht auf persönliche Freizügigkeit. Einschränkungen dieses Rechtes sind nur dann zulässig, wenn sie einem legitimen öffentlichen Interesse (wie dem Gesundheitsschutz) dienen und verhältnismäßig sind.

Der VfGH entschied, dass die Bestimmungen der §§ 1, 2, 4 und 6 der Verordnung BGBl. II 98/2020 gesetzwidrig waren, weil die Grenzen überschritten wurden, die dem zuständigen Bundesminister durch § 2 COVID-19-Maßnahmengesetz gesetzt sind. Mit der Verordnung wurde nicht bloß das Betreten bestimmter, eingeschränkter Orte untersagt. Die Ausnahmen in § 2 der Verordnung ändern nichts daran, dass § 1 der Verordnung „der Sache nach als Grundsatz von einem allgemeinen Ausgangsverbot ausgeht“. Ein derart umfassendes Verbot war aber vom COVID-19-Maßnahmengesetz nicht gedeckt. Dieses Gesetz bot keine Grundlage dafür, eine Verpflichtung zu schaffen, an einem bestimmten Ort, insbesondere in der eigenen Wohnung, zu bleiben.

Der VfGH schloss nicht aus, dass bei Vorliegen besonderer Umstände unter entsprechenden zeitlichen, persönlichen und sachlichen Einschränkungen nicht auch ein Ausgangsverbot gerechtfertigt sein könnte, wenn sich eine solche Maßnahme angesichts ihrer besonderen Eingriffsintensität als verhältnismäßig erweist. Jedenfalls bedürfte eine derart weitreichende, weil dieses Recht im Grundsatz aufhebende Einschränkung der Freizügigkeit

aber einer konkreten und entsprechend näher bestimmten Grundlage im Gesetz.

Da die angefochtenen Bestimmungen bereits mit Ablauf des 30. April 2020 außer Kraft getreten waren, stellte der VfGH lediglich fest, dass diese Bestimmungen gesetzwidrig waren. Er sprach darüber hinaus aus, dass diese Bestimmungen (etwa in laufenden Verwaltungsstrafverfahren) nicht mehr anzuwenden sind.

VfGH 11.12.2020, G 139/2019

Verbot der Sterbehilfe

Mehrere Betroffene, darunter zwei Schwerkranke, hatten beim VfGH den Antrag gestellt, sowohl § 77 („Tötung auf Verlangen“) als auch § 78 StGB („Mitwirkung am Selbstmord“) als verfassungswidrig aufzuheben.

Der VfGH entschied, dass die Wortfolge „oder ihm dazu Hilfe leistet“ in § 78 StGB verfassungswidrig ist. Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 in Kraft.

Aus mehreren grundrechtlichen Gewährleistungen, insbesondere aus dem Recht auf Privatleben, dem Recht auf Leben und dem Gleichheitsgrundsatz, ist das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht des Einzelnen auf freie Selbstbestimmung ableitbar. Dieses Recht auf freie Selbstbestimmung umfasst das Recht auf die Gestaltung des Lebens ebenso wie das Recht auf ein menschenwürdiges Sterben. Das Recht auf freie Selbstbestimmung umfasst auch das Recht des Suizidwilligen, die Hilfe eines dazu bereiten Dritten in Anspruch zu nehmen.

Das Verbot der Selbsttötung mit Hilfe eines Dritten kann einen besonders intensiven Eingriff in das Recht des Einzelnen auf freie Selbstbestimmung darstellen. Da § 78 zweiter Tatbestand StGB die Selbsttötung mit Hilfe eines Dritten ausnahmslos verbietet, kann diese Bestimmung unter Umständen den Einzelnen zu einer menschenunwürdigen Form der Selbsttötung veranlassen, wenn er sich kraft freien Entschlusses in einer Situation befindet,

die für ihn ein selbstbestimmtes Leben in persönlicher Integrität und Identität und damit in Würde nicht mehr gewährleistet.

Lässt die Rechtsordnung zu, dass ein Betroffener sein Leben mit Hilfe eines Dritten in Würde nach seiner freien Selbstbestimmung zu dem von ihm gewählten Zeitpunkt beenden kann, kann dies dazu führen, dass dadurch dem Betroffenen ein längeres Leben ermöglicht wird und er sich nicht veranlasst sieht, sein Leben vorzeitig in einer menschenunwürdigen Form zu beenden. Der Betroffene kann also dadurch Lebenszeit gewinnen, weil er die Selbsttötung auch erst zu einem späteren Zeitpunkt und mit Hilfe eines Dritten vornehmen kann.

Indem § 78 zweiter Tatbestand StGB die Hilfe eines Dritten beim Suizid ausnahmslos verbietet, wird es dem Einzelnen im Ergebnis verwehrt, über sein Sterben in Würde zu bestimmen.

Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung des § 78 zweiter Tatbestand StGB geht es nicht um eine Abwägung zwischen dem Schutz des Lebens des Suizidwilligen und dessen Selbstbestimmungsrecht. Steht unzweifelhaft fest, dass die Selbsttötung auf einer freien Selbstbestimmung gründet, so hat der Gesetzgeber dies zu respektieren.

Da die Selbsttötung irreversibel ist, muss die entsprechende freie Selbstbestimmung der zur Selbsttötung entschlossenen Person tatsächlich auf einer nicht bloß vorübergehenden, sondern dauerhaften Entscheidung beruhen. Sowohl der Schutz des Lebens als auch das Recht auf freie Selbstbestimmung verpflichten den Gesetzgeber, die Hilfe eines Dritten bei der Selbsttötung zuzulassen, sofern der Entschluss auf



einer freien Selbstbestimmung beruht, diesem also ein aufgeklärter und informierter Willensentschluss zugrunde liegt.

Dabei hat der Gesetzgeber auch zu berücksichtigen, dass der helfende Dritte eine hinreichende Grundlage dafür hat, dass der Suizidwillige tatsächlich eine auf freier Selbstbestimmung gegründete Entscheidung zur Selbsttötung gefasst hat.

Aus grundrechtlicher Perspektive macht es – so der VfGH – im Grundsatz keinen Unterschied, ob der Patient im Rahmen seiner Behandlungshoheit bzw. im Rahmen der Patientenverfügung in Ausübung seines Selbstbestimmungsrechtes lebensverlängernde oder lebenserhaltende medizinische Maßnahmen ablehnt oder ob ein Suizident unter Inanspruchnahme eines Dritten in Ausübung seines Selbstbestimmungsrechtes sein Leben beenden will, um ein Sterben in der vom Suizidwilligen angestrebten Würde zu ermöglichen. Entscheidend ist vielmehr in jedem Fall, dass die jeweilige Entscheidung auf der Grundlage einer freien Selbstbestimmung getroffen wird.

Es steht zu dem sowohl in der verfassungsrechtlich begründeten Behandlungshoheit als auch in § 49a Abs. 2 Ärztegesetz 1998 (hinsichtlich der Einhaltung der Patientenverfügung) zum Ausdruck kommenden Stellenwert der freien Selbstbestimmung im Widerspruch, dass § 78 zweiter Tatbestand StGB jegliche Hilfe bei der Selbsttötung verbietet.

Wenn einerseits der Patient darüber entscheiden kann, ob sein Leben durch eine medizinische Behandlung gerettet oder verlängert wird, und andererseits durch § 49a Ärztegesetz 1998 unter den dort festgelegten Voraussetzungen sogar das vorzeitige Ableben eines Patienten im Rahmen einer medizinischen Behandlung in Kauf genommen wird, ist es nicht gerechtfertigt, dem Sterbewilligen die Hilfe durch einen Dritten in welcher Art und Form auch immer im Zusammenhang mit der Selbsttötung zu versagen und derart das Recht auf Selbstbestimmung ausnahmslos zu verneinen.

Der VfGH übersieht nicht, dass die freie Selbstbestimmung auch durch vielfältige soziale und ökonomische Umstände beeinflusst wird. Dementsprechend hat der Gesetzgeber Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch vorzusehen, damit die betroffene Person ihre Entscheidung zur Selbsttötung nicht unter dem Einfluss Dritter fasst.

Im Zusammenhang mit dem Recht auf Selbstbestimmung in Verbindung mit der Selbsttötung darf keinesfalls übersehen werden, dass angesichts der realen gesellschaftlichen Verhältnisse die tatsächlichen Lebensbedingungen, die zu einer solchen Entscheidung führen, nicht gleich sind.

Bei einem solchen Entschluss können auch Umstände eine entscheidende Rolle spielen, die nicht ausschließlich in der Sphäre bzw. Disposition des Sterbewilligen liegen, wie seine Familienverhältnisse, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse, die Pflegebedingungen, die Hilfsbedürftigkeit, der eingeschränkte Aktivitätsspiel-

raum, der real zu erwartende Sterbeprozess und dessen Begleitung sowie sonstige Lebensumstände und erwartbare Konsequenzen.

Es sind daher gesetzgeberische und sonstige staatliche Maßnahmen erforderlich, um den Unterschieden in den Lebensbedingungen der Betroffenen entgegenzuwirken und allen einen Zugang zu palliativmedizinischer Versorgung zu ermöglichen. Dessen ungeachtet darf die Freiheit des Einzelnen, über sein Leben in Integrität und Identität selbst zu bestimmen und damit in diesem Zusammenhang zu entscheiden, dieses auch mit Hilfe Dritter zu beenden, nicht schlechthin verneint werden.

Ob der Entschluss eines Suizidwilligen, seinem Leben mit Hilfe eines Dritten ein Ende zu setzen, und die tatsächliche Vornahme der Tötung durch den Suizidwilligen selbst auf einer freien Selbstbestimmung basiert, mag unter bestimmten Umständen schwierig festzustellen sein. Dies darf jedoch nicht als Rechtfertigung dafür genom-

men werden, durch ein ausnahmsloses Verbot jegliche Hilfeleistung zur Selbsttötung welcher Art und Form auch immer gemäß § 78 zweiter Tatbestand StGB zu untersagen und damit das Recht des zur freien Selbstbestimmung und Eigenverantwortung fähigen Menschen, sich das Leben mit Hilfe eines Dritten zu nehmen, unter allen Umständen zu verneinen.

Da § 78 zweiter Fall StGB jede Art der Hilfeleistung zur Selbsttötung ausnahmslos verbietet, sohin auch ein Sterben in der vom Suizidwilligen gewollten Würde nicht möglich ist, verstößt diese Regelung gegen das aus der Bundesverfassung ableitbare Recht auf Selbstbestimmung.

Auf den ersten Straftatbestand des § 78 StGB („Verleiten zum Selbstmord“) treffen die von den Antragstellern geltend gemachten Bedenken nicht zu:

Die Entscheidung des Suizidenten, sich unter Mitwirkung eines Dritten zu töten, kann nur dann Grundrechtsschutz genießen, wenn diese

Entscheidung auf einer freien und unbeeinflussten Entscheidung fußt. Da diese Voraussetzung bei § 78 erster Tatbestand StGB von vornherein nicht erfüllt ist, verstößt diese Regelung weder gegen den Gleichheitsgrundsatz noch gegen ein anderes verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht oder gegen das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot.

Der Straftatbestand des § 77 StGB („Tötung auf Verlangen“) stellt eine *lex specialis* zu § 75 StGB (Mord) dar. Daraus folgt, dass im Fall der Aufhebung des § 77 StGB die Tötung eines anderen auf dessen Verlangen weiterhin – gemäß § 75 StGB – strafbar bliebe. Der Antrag erwies sich daher insoweit als zu eng gefasst.

Der VfGH hielt fest, dass die Erwägungen, die zur Aufhebung des § 78 zweiter Tatbestand StGB führen, nicht ohne Weiteres auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit des – in unzulässiger Weise angefochtenen – § 77 StGB übertragbar sind, weil sich diese Bestimmung in wesentlich Belangen von § 78 StGB unterscheidet.

„Kopftuchverbot“ in Volksschulen

Gemäß § 43a Abs. 1 Satz 1 SchulunterrichtsG (SchUG) war Schülerinnen und Schülern bis zum Ende des Schuljahres, in welchem sie das 10. Lebensjahr vollenden, das Tragen weltanschaulich oder religiös geprägter Bekleidung, mit der eine Verhüllung des Hauptes verbunden ist, untersagt.

Zwei Kinder und ihre Eltern stellten beim VfGH den (Individual-)Antrag, diese Regelung als verfassungswidrig aufzuheben. Die Kinder werden religiös im Sinne der sunnitischen bzw. schiitischen Rechtsschule des Islam erzogen. Die antragstellenden Parteien sahen in dieser Vorschrift, die letztlich auf das islamische Kopftuch (Hidschab) ziele, einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf Religionsfreiheit bzw. auf religiöse Kindererziehung.

Der VfGH erachtete diese Bedenken als zutreffend. § 43a SchUG verstieß gegen den Gleichheitsgrundsatz in Verbindung mit dem Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

Nach Ansicht des VfGH kann aus dem Gleichheitsgrundsatz iVm dem Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit das Gebot der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates abgeleitet werden.

Bei der Gestaltung des Schulwesens ist der Gesetzgeber gehalten, diesem Gebot der religiösen und weltanschaulichen Neutralität durch eine am Gleichheitsgrundsatz ausgerichtete Behandlung verschiedener religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen zu entsprechen. Der in Art. 14 Abs. 5a B-VG verfassungsgesetzlich verankerte Bildungsauftrag der Schule konkretisiert dies dahingehend, dass die Schule die Befähigung vermitteln soll, dem religiösen



und weltanschaulichen Denken anderer gegenüber aufgeschlossen zu sein. Die Schule gründet demzufolge unter anderem auf den Grundwerten der Offenheit und Toleranz.

Die Gewährleistung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben kann im Bereich der Schule auch Beschränkungen der durch Art. 9 EMRK gewährleisteten Rechte von Schülerinnen und Schülern sowie ihrer Erziehungsberechtigten rechtfertigen, wenn diese verhältnismäßig und sachlich ausgestaltet sind. Eine Regelung, die eine bestimmte religiöse oder weltanschauliche Überzeugung selektiv herausgreift, indem sie eine solche gezielt privilegiert oder benachteiligt, bedarf im Hinblick auf das Gebot der religiösen und weltanschaulichen Neutralität einer besonderen sachlichen Rechtfertigung.

Das Verbot, in der Schule das Haupt nach islamischer Tradition zu verhüllen, stellt einen Eingriff in die durch Art. 9 EMRK verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechtssphäre betroffener Schülerinnen sowie ihrer Erziehungsberechtigten dar.

§ 43a SchUG verbietet gezielt die Verhüllung des Hauptes nach islamischer Tradition wie insbesondere durch das islamische Kopftuch. Mit dieser Regelung greift der Gesetzgeber somit eine spezifische Form einer religiös oder weltanschaulich konnotierten Bekleidung heraus, welche in der einen oder anderen Weise mit anderen – nicht verbotenen – religiös oder weltanschaulich konnotierten Bekleidungsgehnheiten vergleichbar ist.

Diese selektive Verbotregelung bedarf einer besonderen sachlichen Rechtfertigung:

Das Verbot dient – so § 43a Abs. 1 Satz 2 SchUG – „der sozialen Integration von Kindern gemäß den lokalen Gebräuchen und Sitten, der Wahrung der verfassungsrechtlichen Grundwerte und Bildungsziele der Bundesverfassung sowie der Gleichstellung von Mann und Frau“. Nach den Gesetzesmaterialien zu § 43a SchUG soll die Regelung des § 43a SchUG eine Segregation nach dem Geschlecht vermeiden.

Eine Regelung, die einer unerwünschten geschlechtlichen Segregation entgegenwirkt und damit dem Bildungsziel der sozialen Integration sowie der Gleichstellung der Geschlechter dient, verfolgt eine gewichtige, verfassungsrechtlich allgemein und der Schule im Besonderen vorgegebene Zielsetzung. Eine solche Regelung muss aber verhältnismäßig und sachlich, insbesondere auch im Einklang mit den weiteren Grundwerten der Schule ausgestaltet sein.

Zunächst ist von Bedeutung, dass das Tragen des islamischen Kopftuches eine Praxis ist, die aus verschiedenen Gründen ausgeübt wird. Die Deutungsmöglichkeiten, die die Trägerinnen eines Kopftuches vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Religion oder Weltanschauung dieser Bekleidung und damit dem Tragen des Kopftuches geben, sind vielfältig. Mit dem Tragen eines Kopftuches kann schlicht die Zugehörigkeit zum Islam oder die Ausrichtung des eigenen Lebens an den religiösen Werten des Islam ausgedrückt werden. Ferner kann das Tragen des Kopftuches etwa auch als Zeichen für die Zugehörigkeit zur islamischen Kultur bzw. für ein Festhalten an Traditionen der Herkunftsgesellschaft gedeutet werden.

Dem islamischen Kopftuch kommt daher keine eindeutige und unmissverständliche Bedeutung zu. Es ist dem VfGH aber gerade bei Fragen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit verwehrt, sich bei mehreren Möglichkeiten der Deutung eines religiösen oder weltanschaulichen Symbols eine bestimmte Deutung zu eigen zu machen und diese seiner grundrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit des Vorhandenseins solcher Symbole in staatlichen Bildungseinrichtungen zugrunde zu legen.

Die selektive Verbotsregelung gemäß § 43a SchUG, die bloß bei Mädchen ansetzt und ihnen bis zum Ende des Schuljahres, in welchem sie das 10. Lebensjahr vollenden, das Tragen eines islamischen Kopftuches untersagt, ist von vornherein nicht geeignet, die vom Gesetzgeber selbst formulierte Zielsetzung zu erreichen. Vielmehr kann sich das selektive Verbot nach § 43a SchUG gerade auch nachteilig auf die Inklusion betroffener Schülerinnen auswirken und zu einer Diskriminierung führen: Es birgt das Risiko, muslimischen Mädchen den Zugang zur Bildung zu erschweren bzw. sie gesellschaftlich auszugrenzen.

Durch die Regelung des § 43a SchUG wird islamische Herkunft und Tradition als solche ausgegrenzt. Das punktuell eine einzige religiös oder weltanschaulich begründete Bekleidungs Vorschrift herausgreifende Verbot des islamischen Kopftuches stigmatisiert gezielt eine bestimmte Gruppe von Menschen.

Nach den Gesetzesmaterialien zu § 43a SchUG soll die Verbotsregelung auch dem Schutz von Musliminnen dienen, die die Verhüllung aus persönlicher Überzeugung nicht praktizieren, und damit eine freie Entscheidung über die Religionsausübung sichern.

In Bezug auf den von der Bundesregierung ins Treffen geführten Schutz von Schülerinnen vor sozialem Druck seitens ihrer Mitschülerinnen und Mitschüler verkennt der VfGH nicht, dass es in Schulen auch zu weltanschaulich und religiös geprägten Konfliktsituationen kommen kann. Dieser Umstand vermag jedoch das selektive Verbot nach § 43a SchUG nicht zu rechtfertigen: Das Verbot nach § 43a SchUG trifft gerade die Schülerinnen, welche den Schulfrieden selbst nicht stören.

Es obliegt dem Gesetzgeber, geeignete Instrumente für die Konfliktlösung unter Berücksichtigung des Neutralitätsgebotes und des verfassungsrechtlichen Bildungsauftrages zu schaffen sowie die dafür erforderlichen Ressourcen bereit zu stellen, sollten gesetzlich vorgesehene Erziehungs- und Sicherungsmaßnahmen für die Aufrechterhaltung der Schulordnung nicht ausreichen, um derartige Konfliktsituationen aufzulösen und Formen von geschlechterbezogenem oder religiös begründetem Mobbing zu beenden.

Das selektive Verbot gemäß § 43a SchUG trifft ausschließlich muslimische Schülerinnen und grenzt sie dadurch in diskriminierender Weise von anderen Schülerinnen und Schülern ab. Das Abstellen auf eine bestimmte Religion oder Weltanschauung und ihren spezifischen Ausdruck in einer (und nur dieser) Art der Bekleidung, die noch dazu mit anderen nicht verbotenen Bekleidungsgehnheiten in der einen oder anderen Weise vergleichbar ist, ist mit dem Neutralitätsgebot nicht vereinbar. Eine Regelung, die insoweit bloß eine bestimmte Gruppe von Schülerinnen trifft, und zur Sicherung von religiöser und weltanschaulicher Neutralität sowie Gleichstellung der Geschlechter selektiv bleibt, verfehlt ihr Regelungsziel und erweist sich als unsachlich.

Ibiza-Untersuchungsausschuss

Seit dem Jahr 2015 sind Untersuchungsausschüsse des Nationalrates auch auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder dieses allgemeinen Vertretungskörpers einzusetzen (Art. 53 Abs. 1 B-VG). Gleichzeitig mit dieser Neuregelung des Enqueterichts wurde dem VfGH in Art. 138b Abs. 1 B-VG die Zuständigkeit übertragen, über Anträge betreffend die Einsetzung und die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen zu entscheiden, so insbesondere über die Anfechtung von Beschlüssen des Geschäftsordnungsausschusses, mit denen ein Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses für ganz oder teilweise unzulässig erklärt wird (Art. 138b Abs. 1 Z 1 B-VG), sowie über Anträge auf Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten über die Verpflichtung, dem Untersuchungsausschuss Informationen zur Verfügung zu stellen (Art. 138b Abs. 1 Z 4 B-VG).

VfGH 3.3.2020, UA 1/2020

Ibiza-Untersuchungsausschuss I (Einsetzung)

Am 11. Dezember 2019 stellten Abgeordnete der SPÖ und von NEOS ein Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss). Der verlangte Gegenstand der Untersuchung („mutmaßliche politische Absprache über das Gewähren ungebührlicher Vorteile im Bereich der Vollziehung des Bundes durch Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre und diesen jeweils unterstellte leitende Bedienstete an natürliche oder juristische Personen, die politische Parteien direkt oder indirekt begünstigen“) war in sieben Punkte gegliedert.

Der Geschäftsordnungsausschuss fasste am 22. Jänner 2020 – auf Antrag der Mehrheit seiner Mitglieder – den Beschluss, dieses Verlangen für teilweise unzulässig zu erklären, so etwa in Bezug auf das Beweisthema „Ermittlungen in der Ibiza-Affäre“. Dieser Beschluss wurde damit begründet, dass dem Verlangen – entgegen Art. 53 Abs. 2 B-VG – kein „bestimmter abgeschlossener Vorgang“ zugrunde liege.

Die von den überstimmten Mitgliedern des Geschäftsordnungsausschusses gegen diesen Beschluss eingebrachte Anfechtung erwies sich als begründet:

Der Geschäftsordnungsausschuss des Nationalrates hat zwar zu prüfen, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vorliegen. Erachtet der Geschäftsordnungsausschuss des Nationalrates das Verlangen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder einzelne genau zu bezeichnende Teile des Verlangens auf Grund dieser Prüfung als unzulässig, so hat er die gänzliche oder teilweise Unzulässigkeit festzustellen und zu begründen [§ 3 Abs. 2 Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO-UA)]. Der im Verlangen bezeichnete Untersuchungsgegenstand darf vom Geschäftsordnungsausschuss jedoch nicht geändert werden, es sei denn, alle stimmberechtigten Mitglieder des Ausschusses, die das Verlangen unterstützt haben, stimmen dem zu (§ 3 Abs. 4 VO-UA).

Der VfGH schließt aus diesen Bestimmungen, dass der Geschäftsordnungsausschuss nicht ermächtigt ist, ein Verlangen, das – seiner Ansicht nach – den

verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht entspricht, einer eigenständigen politischen Interpretation und damit Wertung durch die Mehrheit im Geschäftsordnungsausschuss zu unterziehen, obwohl dies zu einer Änderung des Untersuchungsgegenstandes führt. Eine derartige Änderung verstößt gegen Art. 53 Abs. 2 B-VG, wenn sie gegen den Willen der Minderheit erfolgt.

Der VfGH erklärte daher den angefochtenen Beschluss des Geschäftsordnungsausschusses für rechtswidrig. Diese Feststellung hatte gemäß § 56c Abs. 7 VfGG zur Folge, dass der Untersuchungsausschuss im Umfang des ursprünglichen Verlangens als eingesetzt galt.

VfGH 2.12.2020, UA 3/2020

Ibiza-Untersuchungsausschuss II („Ibiza-Video“)

Das „Ibiza-Video“ sowie die Transkripte waren dem Untersuchungsausschuss mit mehreren Abdeckungen (Schwärzungen) vorgelegt worden. Die betreffenden Passagen seien nämlich – so ein Aktenstück der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft – geeignet, Persönlichkeitsrechte zu verletzen oder allfällige Ermittlungen zu gefährden, bzw. sei das Material für das strafrechtliche Ermittlungsverfahren nicht relevant und daher auch nicht Teil des Ermittlungsaktes der zuständigen Staatsanwaltschaft.

Ein Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses stellte daraufhin beim VfGH den Antrag auf Feststellung, dass die Bundesministerin für Justiz verpflichtet ist, auch diese Unterlagen unabgedeckt (ungeschwärzt) vorzulegen.

Der VfGH verwies darauf, dass nach Art. 53 Abs. 3 B-VG alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper verpflichtet sind, einem Untersuchungsausschuss auf Verlangen im Umfang des Gegenstandes der Untersuchung alle Akten und Unterlagen vorzulegen. Die Vorlage angeforderter Akten und Unterlagen kann nur unter Berufung auf Ausnahmetatbestände, die in Art. 53 B-VG ihre Grundlage haben, verweigert werden. Ob die angeforderten Akten oder Unterlagen formal zu den Akten der vorlagepflichtigen Stelle genommen worden sind, ist daher für die Vorlagepflicht ohne Bedeutung.

Die Beurteilung dieser Vorlagepflicht und damit der Frage, ob für den Untersuchungsausschuss angeforderte Akten und Unterlagen vom Untersuchungsgegenstand erfasst sind, obliegt zunächst dem informationspflichtigen Organ. Im Fall der Ablehnung der Vorlage hat das informationspflichtige Organ zu behaupten und substantiiert zu begründen, aus welchen Gründen die nicht vorgelegten Akten und Unterlagen für den Gegenstand der Untersuchung nicht einmal abstrakt relevant sind.

Dieser Behauptungs- und Begründungspflicht hat das vorlagepflichtige Organ bereits gegenüber dem Untersuchungsausschuss – also nicht erst nach Anrufung des VfGH diesem gegenüber – nachzukommen. Da die Bundesministerin für Justiz dem nicht entsprochen hatte, gab der VfGH dem Antrag Folge und stellte fest, dass die angeforderten Unterlagen vorzulegen sind.



III.5.

Beschwerdeverfahren in Asylangelegenheiten

Dem Verfassungsgerichtshof obliegt im Asylverfahren die Wahrung der Grundrechte von Fremden, die in Österreich einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben. Im Verfahren nach Art. 144 B-VG prüft er im Besonderen, ob eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes eine Verletzung in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Leben (Art. 2 EMRK) oder auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) bewirkt oder gegen das Verbot der Folter und unmenschlicher Behandlung verstößt (Art. 3 EMRK).

Im Berichtsjahr wurden 2.873 Verfahren in Asylrechtssachen an den Verfassungsgerichtshof herangetragen. Damit betraf beinahe jede zweite Eingabe im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts. In 63 % der Fälle wurde ein Antrag auf Bewilligung der Verfahrenshilfe gestellt, in 37 % wurde eine Beschwerde erhoben. Im Vergleich zum Vorjahr ist darin – sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zu den übrigen Rechtsmaterien – erstmals seit Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 2014 ein leichter Rückgang der Fallzahlen festzustellen. Im Jahr 2020 konnten 3.251 Verfahren abgeschlossen werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug dabei 108 Tage. Wegen des weiterhin hohen Arbeitsanfalles wurden zwölf ständige Referentinnen und Referenten mit Asylrechtssachen betraut.

Der überwiegende Teil der Beschwerdeverfahren stand in einem direkten Zusammenhang mit der Fluchtbewegung des Jahres 2015. Bezogen auf den Herkunftsstaat kam die zahlenmäßig größte Gruppe der Einschreiter wie in den Vorjahren aus Afghanistan (27 %). In seiner Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof jenen afghanischen Staatsangehörigen besondere Beachtung beigemessen, die außerhalb ihres Herkunftsstaates geboren wurden und/oder lange Zeit außerhalb Afghanistans gelebt haben. Als unerlässlich erachtete der Gerichtshof eine einzelfallorientierte Auseinandersetzung mit

dem Kriterium der Selbsterhaltungsfähigkeit. Gerade in jenen Fällen, in denen die Beschwerdeführer auf kein familiäres oder soziales Unterstützungsnetzwerk in Afghanistan zurückgreifen konnten, erachtete der Verfassungsgerichtshof eine Auseinandersetzung durch das Bundesverwaltungsgericht mit der Frage als zwingend erforderlich, inwieweit die konkrete Person über eine solche Berufserfahrung verfügt, die sie im Falle ihrer Rückkehr zur Befriedigung grundlegender existenzieller Bedürfnisse befähigt.

Der Gerichtshof hat 2020 seine ständige Rechtsprechung zur Berücksichtigung des Kinderwohls im Asylverfahren fortgeführt und wiederholt festgehalten, dass die Auswirkungen der Entscheidung und die Konsequenzen einer Außerlandering auf das Familienleben in den Blick genommen werden müssen, wenn Kinder von einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme (direkt oder indirekt) betroffen sind. Um der spezifischen Vulnerabilität von Kindern Rechnung zu tragen, stellte der Gerichtshof regelmäßig erhöhte Anforderungen an das verwaltungsbehördliche und -gerichtliche Verfahren. Sind Kinder betroffen, haben die im Asylverfahren zur Beurteilung der Sicherheits- und Versorgungslage herangezogenen Herkunftsländerinformationen nicht nur eine hinreichende Aktualität aufzuweisen, sondern auch ausdrücklich auf die Situation von Minderjährigen Bedacht zu nehmen. Dies gilt nach der Rechtsprechung im Besonderen für Staaten mit sich rasch ändernder volatiler Sicherheitslage, zu denen beispielsweise Afghanistan, Somalia oder der Irak zählen.

Im Zusammenhang mit der besonderen Vulnerabilität von jungen Menschen ist darauf hinzuweisen, dass der Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung betreffend die Schutzbedürftigkeit einer schwerkranken minderjährigen georgischen Staatsangehörigen eine eingehende Rezeption einer einschlägigen Entscheidung des Europäischen Gerichts-

hofes für Menschenrechte (EGMR 13.12.2016 [GK], Fall Paposhvili, Appl. 41.738/10) vorgenommen und damit zur Fortentwicklung des Grundrechtsschutzes im europäischen Gerichtsverbund beigetragen hat.

Im Berichtsjahr hat der Verfassungsgerichtshof ein (von Amts wegen eingeleitetes) Gesetzesprüfungsverfahren abgeschlossen und die Legaldefinition des Familienangehörigen in § 2 Abs. 1 Z 22 Asylgesetz 2005 mangels Möglichkeit der Ableitung des Schutzstatus des gesetzlichen Vertreters auf ein minderjähriges Kind trotz einem – bereits vor der Einreise bestehenden – Eltern-Kind-ähnlichen Verhältnis als verfassungswidrig aufgehoben. Zudem hob er (auf Antrag des Landesverwaltungsgerichtes Vorarlberg) eine Wort- und Ziffernfolge in § 120 Abs. 1b Fremdenpolizeigesetz auf. Die Bestimmung sah – ohne jede Möglichkeit des Absehens oder Unterschreitens im Einzelfall – für die Missachtung der Ausreisepflichtung eine Mindeststrafe von € 5.000 vor. Der Gerichtshof erkannte darin keine hinreichende Differenzierung im Vergleich zu anderen im Fremdenpolizeigesetz normierten strafbewährten Verstößen.

Der Gerichtshof hat auch im Jahr 2020 – trotz pandemiebedingter Einschränkungen – den bewährten Austausch mit den am Asylverfahren beteiligten Institutionen fortgeführt. Gemeinsam mit dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, dem Bundesverwaltungsgericht, dem Verwaltungsgerichtshof und dem UNHCR wurde am 12. November 2020 (in virtueller Form) der Asyltag durchgeführt, an dem 22 verfassungsrechtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilgenommen haben. Am 19. November 2020 war der Verfassungsgerichtshof (vertreten durch sein Mitglied Dr. Georg Lienbacher) an einem Vernetzungstreffen mit Vertreterinnen und Vertretern des Verwaltungsgerichtshofes sowie des Bundesverwaltungsgerichtes beteiligt, bei dem die aktuelle Rechtsprechung der Gerichte zu Afghanistan erörtert wurde.

III.6.

Sachentscheidungen gemäß Art. 140 B-VG in Leitsätzen

Bundesrecht

VfGH 11.12.2020, G 264/2019

Arbeits- und SozialgerichtsG § 89

Verstoß von Teilen des § 89 Abs. 4 ASGG gegen das Rechtsstaatsprinzip mangels Möglichkeit des Arbeits- und Sozialgerichts, die Höhe der Rückersatzpflicht von empfangenen Versicherungsleistungen zu mindern

Frist für das Inkrafttreten der
Aufhebung: 31.12.2021
Partei Antrag

VfGH 7.10.2020, G 227/2020

Arbeitsvertragsrechts- AnpassungsG § 7i

Bestimmung des § 7i Abs. 7 AVRAG über – vom VStG 1991 abweichende (längere) – Verjährung(sfristen) von Bedarfskompetenz (Art. 11 Abs. 2 B-VG) gedeckt: Unerlässlichkeit der längeren Strafbarkeitsverjährung auf Grund den – aus verwaltungsökonomischen Gründen bedingten – mehrjährigen Abständen zwischen den Prüfungen lohnabhängiger Abgaben und Beiträgen sowie wegen oftmals auftretenden Verzögerungen bei Beschuldigten aus dem Ausland

Gerichtsantrag

VfGH 5.3.2020, G 157/2019

ÄrzteG 1998

§§ 10, 13b und 117c

Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen des ÄrzteG 1998 betreffend die Übertragung der Zuständigkeit zur Zurücknahme oder Einschränkung der Anerkennung als Ausbildungsstätte auf die Österreichische Ärztekammer mangels Zustimmung der beteiligten Länder gemäß Art. 102 Abs. 4 B-VG

Frist für das Inkrafttreten der
Aufhebung: 31.3.2021
von Amts wegen

VfGH 12.6.2020, G 259/2019 ua.

ÄrzteG 1998

§ 117c

Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung des ÄrzteG 1998 betreffend die Einhebung einer Bearbeitungsgebühr durch die Ärztekammer mangels Zustimmung der beteiligten Länder gemäß Art. 102 Abs. 4 B-VG

Frist für das Inkrafttreten der
Aufhebung: 31.3.2021
Gerichtsantrag

VfGH 26.6.2020, G 298/2019 ua.

AsylG 2005

§ 2 Z 22

Unsachlichkeit (Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 2 StGG) der Legaldefinition des Familienangehörigen im AsylG 2005 mangels Möglichkeit der Ableitung des Schutzstatus des gesetzlichen Vertreters auf ein minderjähriges Kind trotz einem – bereits vor der Einreise bestehenden – Eltern-Kind-ähnlichen Verhältnis

Frist für das Inkrafttreten der
Aufhebung: 30.6.2021
von Amts wegen
Gerichtsanträge

VfGH 26.6.2020, G 302/2019

BAO

§ 292

Bestimmung der BAO betreffend die Einschränkung der Gewährung von Verfahrenshilfe auf Fälle, deren zu entscheidende Rechtsfragen besondere Schwierigkeiten rechtlicher Art aufweisen, verstößt nicht gegen Art. 47 GRC bzw. Art. 6 EMRK; verfassungskonforme Interpretation der Bestimmung möglich und geboten; vgl. auch die Entscheidung im Anlassfall: VfGH 26.6.2020, E 2851/2018

von Amts wegen

VfGH 14.7.2020, G 197/2020,
V 395/2020

COVID-19-MaßnahmenG

§ 1 idF BGBl. I 12/2020

Verordnungsermächtigung zur Erlassung von Betretungsverboten für Betriebsstätten zum Zweck des Erwerbs von Waren und Dienstleistungen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 hinreichend bestimmt (Art. 18 Abs. 2 B-VG); siehe auch Abschnitt III.4. Rückblick auf die wichtigsten Erkenntnisse (S. 29f.)

Individualantrag

VfGH 14.7.2020, G 202/2020 ua.

COVID-19-MaßnahmenG

§ 4

Betretungsverbot von Betriebsstätten (Entschädigung) – siehe Abschnitt III.4. Rückblick auf die wichtigsten Erkenntnisse (S. 28f.)

Individualanträge

VfGH 26.2.2020, G 179/2019 ua.

EisenbahnG 1957

§§ 48 und 49

Keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 2 StGG) durch – ausreichend bestimmte – Anordnung der Kostentragung für die Ausführung einer angeordneten Sicherung eines schienengleichen Übergangs nach dem EisenbahnG 1957; Parteistellung von Trägern der Straßenbaulast im Verfahren über die Anordnung der Sicherung eines Eisenbahnüberganges auf Grund verfassungskonformer Interpretation gegeben

Gerichtsanträge

VfGH 28.11.2020, G 299/2020

EO

§ 37

Keine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) durch die Regelung des Widerspruchs Dritter bei der Exszindierungsklage nach der Exekutionsordnung auf Grund mehrerer Rechtsschutzmöglichkeiten und insbesondere durch Leistung einer Sicherheit zur Aufschiebung der Exekution zugunsten eines Unterbestandnehmers

Parteienantrag

VfGH 7.10.2020, G 289/2020 ua.

ErwachsenenschutzvereinsG

§§ 1, 1a, 2 und 3

Keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 2 StGG) durch Bestimmungen des ErwachsenenenschutzvereinsG betreffend Eignung als Erwachsenenenschutzverein: Beschränkung auf einen einzigen Erwachsenenschutzverein für einen bestimmten sachlichen und räumlichen Tätigkeitsbereich liegt im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

von Amts wegen

VfGH 27.11.2020, G 8/2020 ua.

VfGH 27.11.2020, G 173/2020 ua.

VfGH 27.11.2020, G 307/2020

VfGH 27.11.2020, G 323/2020 ua.

EStG 1988

§§ 9 und 14

Kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 2 StGG) von Bestimmungen des EStG 1998 betreffend die unterschiedlichen Abzinsungssätze für Abfertigungs-, Jubiläumsgeld- und Pensionsrückstellungen mit einem Rechnungszinsfuß iHv 6 % im Vergleich zum Zinssatz für langfristige Rückstellungen für sonstige ungewisse Verbindlichkeiten iHv 3,5 %; höherer Rechnungszinsfuß für die dem Sozialkapital zuzurechnenden Jubiläumsgeldrückstellungen liegt im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Gerichtsanträge

VfGH 10.3.2020, G 163/2019 ua.

FremdenpolizeiG 2005

§ 120 Abs. 1b

Mindeststrafe für die Missachtung der Ausreiseverpflichtung nach dem FPG mangels hinreichender Differenzierung zwischen Verstößen unterschiedlicher Schwere unsachlich (Art. 7 Abs. 1 B-VG)

Gerichtsanträge

VfGH 26.11.2020, G 236/2020 ua.

GebührenanspruchsG

§ 18

Keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 2 StGG) durch Regelung des GebührenanspruchsG über Bescheinigungspflicht von Zeugen für den Nachweis des „tatsächlich“ entgangenen Verdienstes oder die angemessenen Kosten einer „notwendigerweise“ vorzunehmenden Stellvertretung; erhöhte Bescheinigungspflicht für den Einkommensentgang im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum; Vorrang der pauschalierten Entschädigung gegenüber dem konkreten höheren Verdienstentgang dient der Verwaltungsvereinfachung und dem Schutz der Parteien vor unverhältnismäßigen finanziellen Belastungen

Gerichtsanträge

VfGH 25.2.2020, G 146/2019

Lohn- und Sozialdumping-BetrugsbekämpfungsgG

§ 29

Kein Verstoß einer Regelung des LSD-BG betreffend die Ermittlung des Mindestlohnes gegen das Bestimmtheitsgebot (Art. 18 Abs. 1 B-VG); keine verfassungswidrige dynamische Verweisung auf Gesetz, Verordnung oder Kollektivvertrag zur Ermittlung des im Einzelfall zu leistenden Mindestentgelts

Gerichtsantrag

VfGH 10.3.2020, G 151/2019

RAO

§ 26

Vorstellung gegen den nach der Rechtsanwaltsordnung von einer Abteilung einer Rechtsanwaltskammer für den Ausschuss gefassten Beschluss ist kein aufsteigendes Rechtsmittel; Zulässigkeit dieses remonstrativen Rechtsmittels gegen die Provisorialentscheidung auch nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 gegeben

Gerichts Antrag

VfGH 8.10.2020, G 136/2020 ua.

SchulunterrichtsG

§§ 33 und 45

Keine Verfassungswidrigkeit (Art. 7 B-VG, Art. 18 iVm Art. 83 Abs. II B-VG) von Bestimmungen des SchulunterrichtsG betreffend die ex-lege-Abmeldung vom Schulbesuch bei ungerechtfertigtem Fernbleiben vom Unterricht: Die in §§ 45 Abs. 5 und 49 Abs. 1 SchUG geregelten Sachverhalte unterscheiden sich ganz wesentlich („schwerwiegende Pflichtverletzung“ versus „Melde- bzw. Rechtfertigungsversäumnis“) und es sind daher zu Recht unterschiedliche Rechtsfolgen („Ausschluss“ versus „Abmeldung“) angeordnet. Unter Heranziehung insbesondere der systematischen sowie der verfassungskonformen Auslegung kann der Bestimmung des § 45 Abs. 5 SchUG und jener des § 33 Abs. 2 lit. c SchUG im Zusammenhalt mit § 49 SchUG ein ausreichend bestimmter Regelungsinhalt entnommen werden, welcher überdies auch sonstigen rechtsstaatlichen Erfordernissen genügt. Rechtsfolgen der ex-lege-Abmeldung durch betroffene Schüler hinreichend bekämpfbar

Gerichts anträge

VfGH 11.12.2020, G 4/2020

SchulunterrichtsG

§ 43a

„Kopftuchverbot“ in Volksschulen – siehe Abschnitt III.4. Rückblick auf die wichtigsten Erkenntnisse (S. 34f.)

Individualantrag

VfGH 11.12.2020, G 139/2019

StGB

§§ 77 und 78

Verbot der Sterbehilfe – siehe Abschnitt III.4. Rückblick auf die wichtigsten Erkenntnisse (S. 31ff.)

Frist für das Inkrafttreten der Aufhebung: 31.12.2021
Individualantrag

VfGH 26.6.2020, G 303/2019 ua.

UniversitätsG 2002

§ 64

Voraussetzungen des UniversitätsG 2002 für die Zulassung zu Master- und Doktoratsstudien zur Sicherung des allgemeinen und gleichen Zuganges zu Regelstudien verstoßen nicht gegen Art. 7 B-VG; verfassungskonforme Interpretation der Bestimmung möglich und geboten

von Amts wegen
Gerichts Antrag

VfGH 7.10.2020, G 164/2020 ua.

VVG

§§ 5 und 6

Verstoß von Bestimmungen des VerwaltungsvollstreckungsG 1991 betreffend Beugehaft gegen Art. 1 und Art. 6 B-VG persönliche Freiheit iVm dem Determinierungsgebot des Art. 18 Abs. 1 B-VG mangels Festlegung einer Höchstgrenze für die Gesamtdauer der Beugehaft; keine gesetzliche Determinierung näherer Kriterien für eine weitere Verhängung der Beugehaft sowie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung der Gesamtdauer

Frist für das Inkrafttreten der Aufhebung: 31.12.2021
von Amts wegen
Gerichts anträge

VfGH 7.10.2020, G 196/2020

VwGG

§ 28

Keine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips, des Gleichheitsgrundsatzes und des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 18 Abs. 1 B-VG, Art. 7 Abs. 1 B-VG und Art. 6 EMRK) durch eine – hinreichend determinierte – Bestimmung des VwGG betreffend die Erklärung über den „Umfang der Anfechtung“ bei Amtsrevisionen; wesentliche Unterschiede zwischen Amts- und Parteirevision rechtfertigen unterschiedliche Anforderungen an den Inhalt der jeweiligen Revision

Gerichts Antrag

VwGVG

§ 33

Aufhebung von Teilen einer Bestimmung des VerwaltungsgerichtsverfahrensG betreffend die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand; Verstoß gegen rechtsstaatliches Gebot der Effektivität des Rechtsschutzes durch die Pflicht der Partei, selbst zu erforschen, wo eine Beschwerde anhängig ist, mangels Verständigungs- bzw. Auskunftspflicht der Behörde gegenüber der Partei

Frist für das Inkrafttreten der Aufhebung: 30.6.2021
von Amts wegen

VfGH 25.9.2020, G 222/2020

ZustellG

§ 17

Kein Verstoß einer Regelung über die Hinterlegung eines Dokuments bei Abwesenheit gegen Art. 18 Abs. 1 iVm Art. 83 Abs. 2 B-VG: Um eine umfassende Einzelfallbetrachtung zu ermöglichen, eröffnet die angefochtene Bestimmung einen Spielraum und weist dadurch zwangsläufig gewisse Unschärfen auf; das macht sie jedoch noch nicht zu unbestimmt. In Anbetracht der angeführten Judikatur vermag der VfGH nicht zu erkennen, dass es dem Einzelnen nicht möglich wäre, sein Verhalten am Gesetz zu orientieren; es ist sohin hinreichend klar geregelt, wann die Zustellung iSd § 17 Abs. 3 letzter Satz ZustellG wirksam wird

Gerichtsantrag

Landesrecht

VfGH 9.12.2020, G 304/2020

Bgld Naturschutz- und LandschaftspflegeG

§ 81a

Keine Unsachlichkeit einer Bestimmung des Bgld. Naturschutz- und LandschaftspflegeG betreffend die Festsetzung der Höhe einer Landschaftsschutzabgabe – verteilt auf 80 Kalendervierteljahre – für den Abbau mineralischer Rohstoffe bei unbefristeten oder 20 Jahre übersteigenden Abbaubewilligungen; kein Eingriff von erheblichem Gewicht durch eine die Höhe der Gesamtabgabe nicht verändernde, lediglich den Verteilungszeitraum verkürzende und insoweit „rückwirkende“ Änderung der Teilbeträge

von Amts wegen

VfGH 27.2.2020, G 167/2019

Stmk BauG

§ 118 Abs. 1 Z 6

Unsachlichkeit (Art. 7 Abs. 1 B-VG) einer Bestimmung des Stmk. Baugesetzes betreffend die Strafbarkeit des Grundstückseigentümers mangels Einbringung einer Fertigstellungsanzeige durch den Bauherrn; verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Eigentümers für das Verhalten des Bauherrn

Gerichtsantrag

VfGH 1.10.2020, G 259/2019

Stmk Landes-StraßenverwaltungsG 1964

§ 7

Verfassungswidrigkeit (Art. 7 Abs. 1 B-VG) der Legaldefinition des Stmk. LStVG 1964 betreffend öffentliche Interessentenwege; unsachlicher Wertungswiderspruch zum System des LStVG 1964 durch Erklärung von öffentlichen Interessentenwegen zu Straßen, die nicht überwiegend für den lokalen Verkehr von Bedeutung sind, für einen unbegrenzten Personenkreis; Verstoß gegen die Schranken der Gemeindeautonomie durch Erweiterung des Personenkreises und Entfall der Wortfolge „von örtlicher Bedeutung“ für Verkehrsflächen der Gemeinde

von Amts wegen

VfGH 5.3.2020, G 178/2019

Stmk PflichtschülerhaltungsG

§§ 3 und 20

Bestimmungen über das Antragsrecht des Schulerhalters im Verfahren über die Festsetzung von Schulsprengeln nach dem Stmk. PflichtschülerhaltungsG hinreichend bestimmt (Art. 18 Abs. 1 B-VG); Fehlen des subjektiven Erledigungsanspruches eindeutig aus Gesetzesmaterialien ableitbar

Gerichtsantrag

VfGH 6.10.2020, G 166–168/2020 ua.

Vbg Landesverfassung

Art. 76

Vbg GemeindeG

§ 22

Vbg Landes-VolksabstimmungsG

§§ 58 bis 64

Keine Aufhebung einer Bestimmung der Vbg. Landesverfassung über eine – der Willensbildung des Gemeinderats zugrunde liegenden – Volksabstimmung; Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen des Vbg. GemeindeG und des Vbg. Landes-VolksabstimmungsG betreffend die Verbindlichkeit einer Gemeindevolksabstimmung gegen den Willen des Gemeinderats in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs; Unzulässigkeit des Eingriffs in das repräsentativ-demokratische System der Gemeinde-selbstverwaltung durch Bindung des Gemeinderats als oberstes Organ der Selbstverwaltung an eine Gemeindevolksabstimmung

Frist für das Inkrafttreten der Aufhebung: 31.12.2021 von Amts wegen

VfGH 25.6.2020, G 272/2019

Wr ElektrizitätswirtschaftsG 2005

§ 78c

Kein Verstoß einer ausführungsgesetzlichen Bestimmung des Wr. ElektrizitätswirtschaftsG 2005 gegen eine grundsatzgesetzliche Vorschrift des ElWOG 2010 betreffend das Verbot der Zählpunktesaldierung; Verbot auf technisch verbundene Anlagen nicht anwendbar

Gerichtsantrag

VfGH 8.6.2020, G 15/2020 ua.

Wr MindestsicherungsG

§ 5

Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung des Wr. MindestsicherungsG betreffend den Ausschluss von Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung wegen Verstoßes gegen Art. 7 Abs. 1 B-VG; Unsachlichkeit des Ausschlusses der Bedarfsgemeinschaft von minderjährigen österreichischen Staatsbürgern und deren Obsorgeberechtigten auf Grund des Aufenthaltstitels „Daueraufenthalt – EU“ der Obsorgeberechtigten

Gerichtsantrag

VfGH 23.6.2020, G 297/2019

Wr TagesbetreuungsG 2016

§ 5

Hinreichende inhaltliche Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung betreffend die bestmögliche Betreuung und Bildung der Kinder und Qualität der Pädagogik; keine Zweifel an der Zuständigkeit des Magistrats zur Genehmigung der Ausbildungslehrpläne

Gerichtsantrag

VfGH 7.10.2020, G 221/2020

Wr WettenG

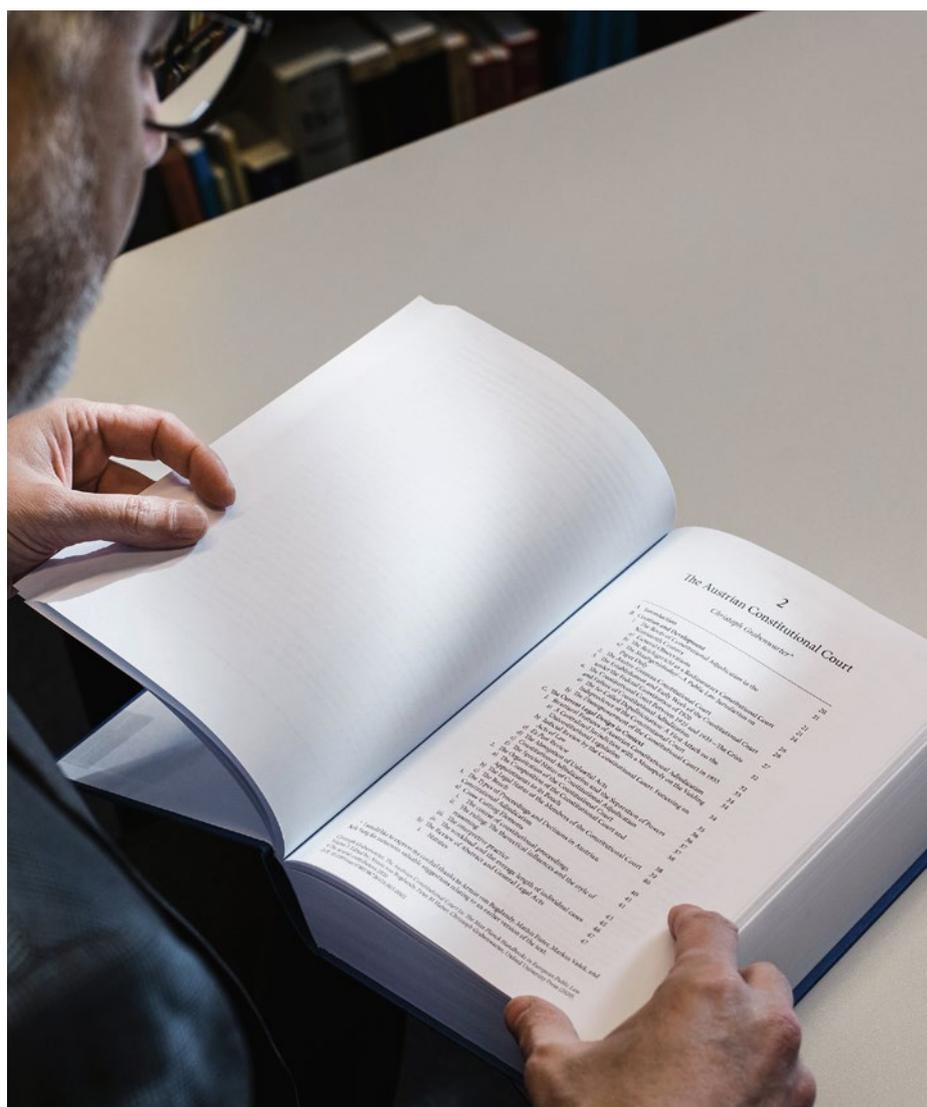
§ 23 Abs. 8

Keine Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung des Wr. WettenG betreffend die Vorschreibung von Beschlagnahmungskosten der Behörde an den Wettunternehmer im Falle dessen unrechtmäßiger Tätigkeit; Kostenvorschreibung an den Wettunternehmer als eigentlichen Verursacher der Beschlagnahme – neben dem Bestraften nach dem VStG – zum Zweck der Missbrauchsvermeidung erforderlich und damit von Bedarfskompetenz (Art. 11 Abs. 2 B-VG) gedeckt

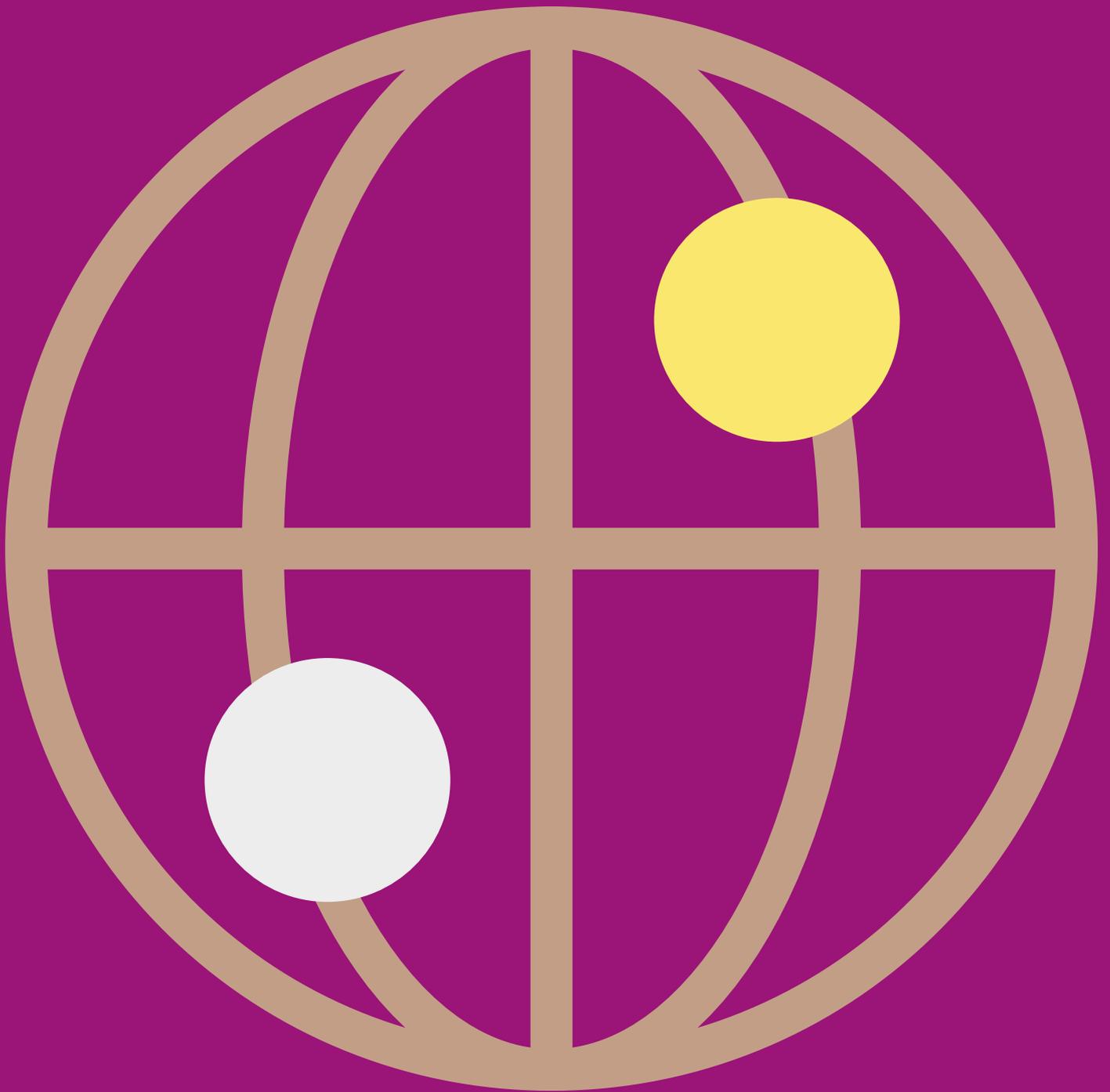
Gerichtsantrag

III.7. Judikatur- dokumentation

Das Evidenzbüro hat im Berichtsjahr rund 300 Entscheidungen für die Aufnahme in das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) im Volltext und in Form von Rechtssätzen zur Verfügung gestellt. Weiters ist der 84. Band der Amtlichen Sammlung „Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes (2. Halbband 2019 Nr. 20.337–20.361)“ erschienen und es wurden die Arbeiten für das Erscheinen des 85. Bandes (1. Halbband 2020) abgeschlossen.



IV



Veranstaltungen und internationale Kontakte

IV.1. Kalendarium 2020

16.1.2020

Besuch am Conseil constitutionnel in Paris

Vizepräsident Grabenwarter und Präsident Laurent Fabius besprechen Wege, die langjährigen Beziehungen zwischen den beiden Gerichten durch künftige Kooperationen neu zu beleben.

28.1.2020

„Vergessene Wurzeln der gerichtlichen Normenkontrolle in Österreich“ und „Einige Austriaca der Reinen Rechtslehre. Zum Nachhall verfassungsrechtlicher Probleme der Monarchie in Rechtstheorie und Verfassungslegistik“

Vorträge von Ewald Wiederin, Universität Wien, und Clemens Jabloner, Universität Wien, anlässlich des 100-Jahr-Jubiläums der Bundesverfassung sowie des Verfassungsgerichtshofes im Veranstaltungszentrum des Verfassungsgerichtshofes

30.1.2020

Präsentation des Zeitschriftenprojekts „Unsere Verfassung als Magazin“

31.1.2020

Solemn Hearing des EGMR in Straßburg

Verfassungsrichterin Ingrid Siess-Scherz nimmt an der feierlichen Eröffnung des Gerichtsjahres und an dem alljährlich stattfindenden Seminar am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teil.

10.2.2020

„Verfassung macht Schule“ an der HTL Rennweg



Im Rahmen der Aktion „Verfassung macht Schule“ besuchte Vizepräsident Grabenwarter die 4. und 5. Klassen der HTL Rennweg, die sich sehr interessiert und engagiert zeigten.

19.2.2020

„Was genau ist politisch an der Verfassungsgerichtsbarkeit?“

Vortrag von Dieter Grimm, Wissenschaftskolleg zu Berlin, anlässlich des 100-Jahr-Jubiläums der Bundesverfassung sowie des Verfassungsgerichtshofes im Veranstaltungszentrum des Verfassungsgerichtshofes

20.2.2020

Justizkommissar Didier Reynders zu Gast am Verfassungsgerichtshof



Präsident Grabenwarter und der für die Justiz zuständige EU-Kommissar Didier Reynders erörtern Fragen zur Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in Europa.

13.7.2020

„Lebendiges Verfassungsrecht: Verfassungsrechtsprechung im Diskurs“

Vortrag (Livestream) von Walter Berka, Universität Salzburg, anlässlich des 100-Jahr-Jubiläums der Bundesverfassung sowie des Verfassungsgerichtshofes im Verhandlungssaal des Verfassungsgerichtshofes

15.7.2020

Fachaustausch mit den Verfassungsgerichten der Slowakei und Ungarns

Präsident Grabenwarter trifft den Präsidenten des Verfassungsgerichts von Ungarn Tamás Sulyok sowie den Präsidenten des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik Ivan Fiačan zu einem Fachgespräch in Hainburg an der Donau.

22.7.2020

Bilaterales Treffen beim Verfassungsgericht von Tschechien

Besuch von Präsident Grabenwarter auf Einladung von Präsident Pavel Rychetský in Brünn. In den Arbeitsgesprächen werden insbesondere Rechtsfragen zu anhängigen COVID-19-Fällen diskutiert.

24.7.2020

Festrede des Präsidenten Grabenwarter anlässlich der Matinée „Verfassung der Kultur – Kultur der Verfassung“

100 Jahre österreichische Bundesverfassung | 100 Jahre Salzburger Festspiele

16.9.2020

Besuch der Bundesministerin für Justiz am Verfassungsgerichtshof



Aus Anlass des 100-jährigen Jubiläums der Bundesverfassung und damit auch der Verfassungsgerichtsbarkeit besuchte die Bundesministerin Dr. Alma Zadić, LL.M., den Gerichtshof. Sie wurde von Präsidenten Grabenwarter und Vizepräsidentin Madner willkommen geheißen.

28.9.2020

Besuch des Bundespräsidenten am Verfassungsgerichtshof



Ebenfalls aus Anlass des 100-jährigen Jubiläums der Bundesverfassung und damit auch des Verfassungsgerichtshofes besuchte Bundespräsident Alexander Van der Bellen den Gerichtshof; er wurde von Präsidenten Grabenwarter und Vizepräsidentin Madner willkommen geheißen.

30.9.2020–1.10.2020

Symposion junger Juristinnen und Juristen

„Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zukunft – Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit“

Veranstaltung im Palais Niederösterreich

6.10.2020

Besuch der Bundesministerin für EU und Verfassung im Bundeskanzleramt am Verfassungsgerichtshof



Auch dieser Besuch fand anlässlich des 100-jährigen Jubiläums der Bundesverfassung und des Verfassungsgerichtshofes statt. Präsident Grabenwarter hieß Bundesministerin Mag. Karoline Edtstadler willkommen.

9.12.2020

Besuch der Präsidentin des Bundesrates Andrea Eder-Gitschthaler und der Bundesratsdirektorin Susanne Bachmann

Hissen der Salzburger Landes-Flagge am Gerichtsgebäude anlässlich des Vorsitzes des Landes Salzburg in der Landeshauptleute-Konferenz

IV.2.

Veranstaltungen zum 100-jährigen Jubiläum des B-VG und des Verfassungsgerichtshofes

Für das Jubiläumsjahr 2020 und den 100. Geburtstag des Bundes-Verfassungsgesetzes sowie seines eigenen Bestehens hatte der Gerichtshof zahlreiche Initiativen geplant. Dazu im Einzelnen im Kapitel „100 Jahre Verfassungsgerichtshof“ (S. 60ff.); hier nur so viel:

Im Jänner startete der Gerichtshof an seinem Amtssitz eine Veranstaltungsreihe in der sich hochkarätige Vortragende mit wesentlichen Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit – von den Anfängen bis hin zu künftigen Entwicklungen – befassten. Den Auftakt zu dieser Serie bildeten Referate von Vizekanzler und Bundesminister a.D. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Jabloner sowie Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin, gefolgt vom angesehenen Verfassungsexperten und ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Grimm, LL.M., der den Grenzverlauf zwischen politischen und rechtlichen Aspekten in der Arbeit von Verfassungsgerichten auszuloten suchte. Als Livestream konnte die Reihe mit dem Vortrag von Univ.-Prof. Dr. Walter Berka fortgesetzt und einem breiten Publikum zugänglich gemacht werden.

Die im Frühling und auch wieder im Herbst verhängten pandemiebedingten Lockdowns und Quarantänemaßnahmen brachten internationale Aktivitäten größtenteils zum Erliegen. Davon betroffen waren auch wesentliche Teile der Jubiläumsfeierlichkeiten: Der Verfassungstag, den der Gerichtshof in diesem besonderen Jubiläumsjahr auch mit hochrangigen internationalen Gästen feiern wollte, sowie eine einschlägige Fachtagung, zu der Vertreterinnen und Vertreter von Verfassungsgerichten und vergleichbaren Institutionen weltweit eingeladen waren. Mit Hilfe interaktiver Livestreams gelang es allerdings auch in diesem Fall, das vom Verfassungsgerichtshof für den 30. September und den 1. Oktober organisierte Symposium der jungen Wissenschaft zum Thema „Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zukunft – Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit“, an dem im Palais Niederösterreich letztlich nur Mitglieder und Bedienstete des Verfassungsgerichtshofes teilnehmen konnten, einem größeren Publikum zugänglich zu machen.

Auch im Jahr des 100-jährigen Jubiläums der Bundesverfassung wollte der Verfassungsgerichtshof, wie in den vergangenen Jahren am 26. Oktober, die Türen des Gerichtsgebäudes auf der Freyung in Wien für die Bevölkerung öffnen. Wegen der Beschränkungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie war auch dies leider nicht möglich. Als digitalen Ersatz dafür wurde auf der Webseite des Verfassungsgerichtshofes jedoch die Möglichkeit eines virtuellen Rundgangs geschaffen: Eine Reihe von 360-Grad-Fotos der Räumlichkeiten erlauben es nun, sich im Internet ein Bild vom Gerichtshof zu machen.

Bis Oktober 2021 ebenso auf der Webseite des Verfassungsgerichtshofes abrufbar sind einige Sendungen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ORF anlässlich des Verfassungsjubiläums gestaltet haben und die einen umfassenden Einblick in Geschichte, Gegenwart und Funktionsweise des Verfassungsgerichtshofes geben. Die Dokumentation „Österreichs Geschichte im Urteil“ beschäftigt sich mit der Geschichte des Verfassungsgerichtshofes, insbesondere mit seinen Entscheidungen, die das Leben in Österreich seit 1920 geprägt haben. Die ZiB-2-History-Folge „100 Jahre Bundesverfassung“ erläutert die Bedeutung dieser Grundlage unseres Staates sowie die Rolle des Verfassungsgerichtshofes im Gefüge der Republik. Die Sendung wurde zum großen Teil im Gebäude des Verfassungsgerichtshofes gedreht und zeigt u.a. ein Doppelinterview mit Bundespräsident Alexander Van der Bellen und Bundeskanzlerin a.D. Brigitte Bierlein. Das Ö1-Radiokolleg „Fundament des Staates – Verfassungsgerichtshof“ beschreibt ausführlich die Kompetenzen und die Arbeit des Verfassungsgerichtshofes. Präsident Christoph Grabenwarter, Vizepräsidentin Verena Madner und eine verfassungsrechtliche Mitarbeiterin des Gerichtshofes erzählen u.a. von der Arbeitsweise des Gerichts im täglichen Betrieb.

IV.3.

Internationaler Austausch



Verfassungsgericht der Tschechischen Republik in Brünn/Brno

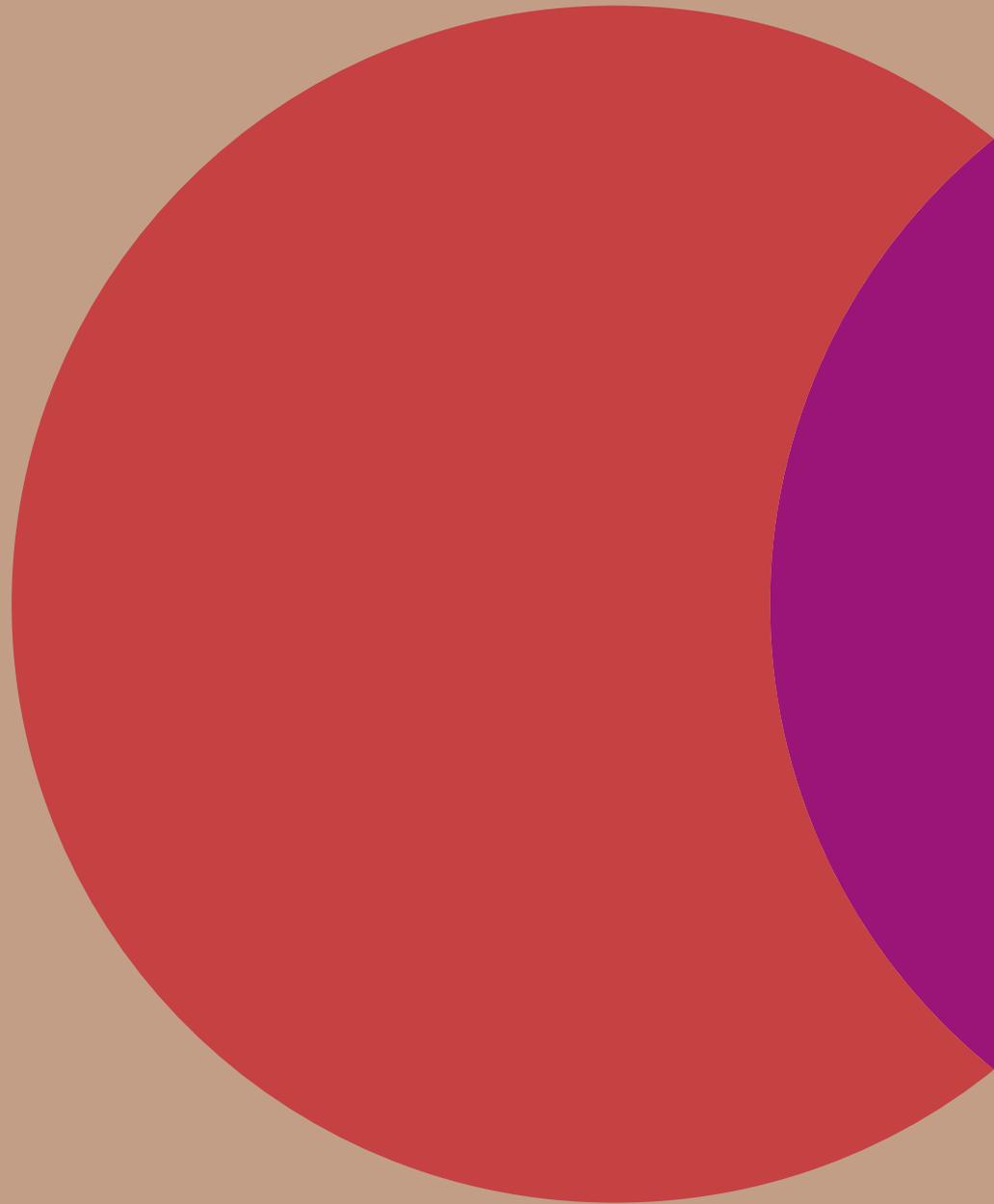
Der länderübergreifende Dialog fiel in seiner physischen Form – bis auf wenige Ausnahmen – im Berichtsjahr coronabedingt weg. Dank Videokonferenzen konnte ein Teil der Kontakte und des Fachaustausches zumindest virtuell aufrechterhalten werden.

Gleich zu Beginn des Jahres fand in Paris ein Treffen zwischen dem Präsidenten des Conseil constitutionnel Laurent Fabius und dem Vizepräsidenten Grabenwarter statt. Im Februar besuchte EU-Justizkommissar Didier Reynders den Verfassungsgerichtshof in Wien.

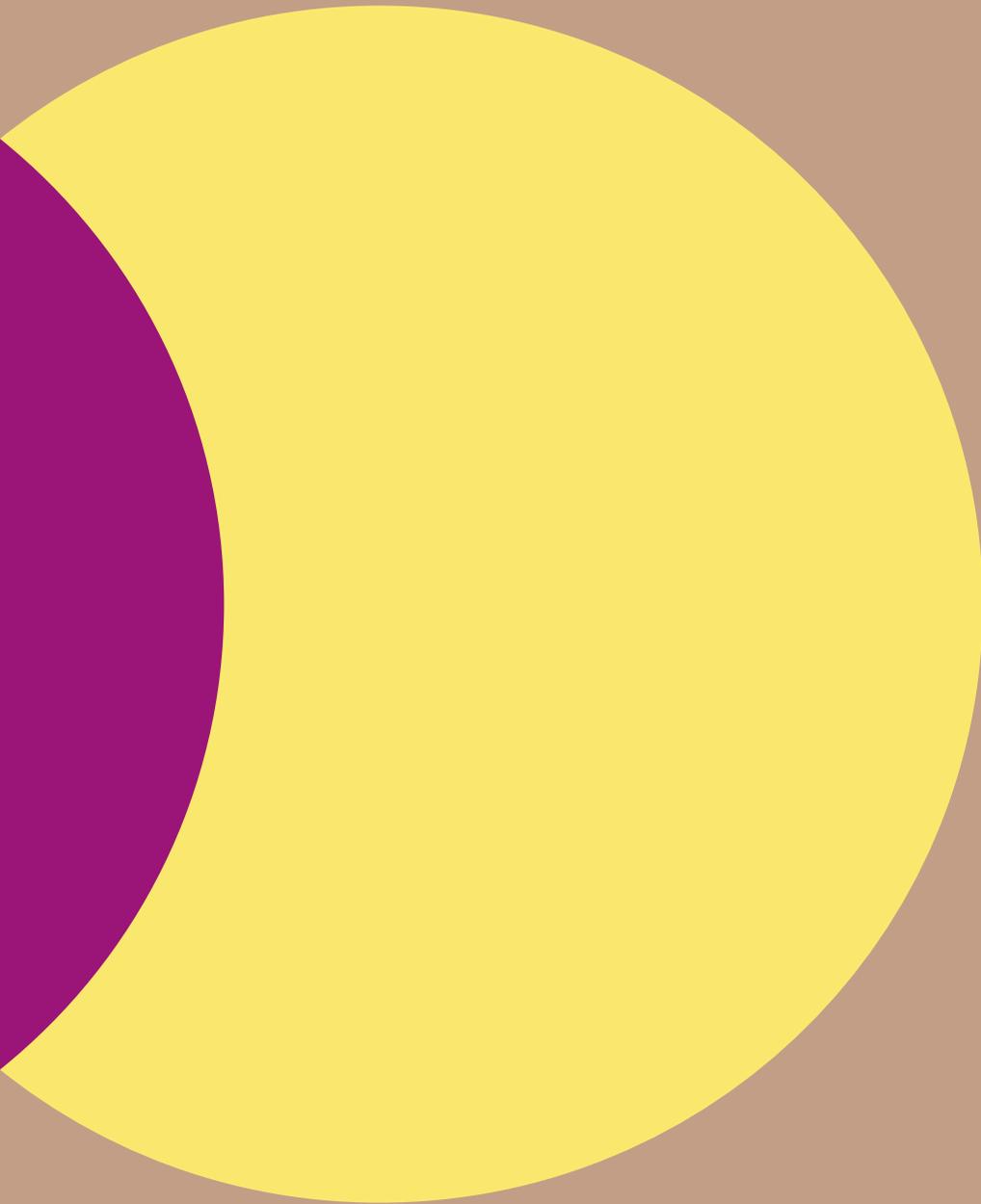
Im Juli traf sich Präsident Grabenwarter mit den beiden Präsidenten der Verfassungsgerichte von Ungarn und der Slowakei, Herrn Tamás Sulyok und Herrn Ivan Fiačan, zu einem gemeinsamen Gespräch über die Herausforderungen, die Verfassungsgerichte in einer epidemiologischen Krisensituation zu bewältigen haben – sei es durch Änderungen der Arbeitsweise oder die Lösung neuer und dringlicher Rechtsfragen.

Im Juli kam noch ein Arbeitstreffen mit dem Verfassungsgericht der Tschechischen Republik unter Präsident Pavel Rychetský an dessen Amtssitz in Brünn zustande. Auch bei diesem Austausch fokussierte sich die Debatte auf Rechtsfragen im Kontext von anhängigen Corona-Fällen. Angesprochen wurde auch der künftige Verlauf der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte, in der das tschechische Verfassungsgericht den Vorsitz pandemiebedingt und zur Ausrichtung des nächsten Fachkongresses länger führen musste.

V



Im Gespräch ...



Im Gespräch mit
Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer

„Man soll die Grundrechte
nicht bei jedem neuen
Problem ändern“

Die Richterin am Europäischen Gerichtshof für
Menschenrechte zur EMRK als „living instrument“,
zu COVID-19-Rechtssachen und Kritik an der Recht-
sprechung des Straßburger Gerichtshofes

Wie hat sich die Zahl der Beschwerden österreichischer Bürgerinnen und Bürger beim EGMR im letzten Jahrzehnt entwickelt? Wie schneidet Österreich im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten ab (im Verhältnis zur Bevölkerungszahl)?

Kucsko-Stadlmayer: Die Zahl der Beschwerden ist im letzten Jahrzehnt deutlich zurückgegangen. Die Statistik berücksichtigt jene Fälle, die einem richterlichen Spruchkörper zugewiesen werden, die also formal korrekt sind. Von diesen Beschwerden gab es 2010 noch 439, 2020 waren es nur mehr 215. Zurückgegangen ist auch die Zahl der Beschwerden im Verhältnis zur Bevölkerungszahl: 2010 zählte man pro 10.000 Einwohner noch 0,52 Beschwerden, 2020 nur mehr 0,24. Im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten liegt Österreich gut. In der Schweiz etwa betrug die Zahl der Beschwerden pro 10.000 Einwohner 2020 0,32, in Polen 0,43 und in Ungarn 1,06. Die meisten westeuropäischen Staaten haben niedrigere Zahlen: Frankreich 0,10, Deutschland 0,07 oder das Vereinigte Königreich 0,04. Da hier aber alle Beschwerden gezählt werden, die die Formerfordernisse erfüllen, sagen diese Zahlen nur beschränkt etwas darüber aus, wie oft Menschenrechte tatsächlich verletzt werden. Man kann jedenfalls sagen, dass die Tendenz in Österreich positiv ist.

Liegen dem EGMR schon Fälle bezüglich COVID-19 vor oder ist das noch nicht der Fall, weil ja zuerst die nationalen Gerichte angerufen werden müssen?

Wir haben schon mehrere Beschwerden zu Fragen rund um COVID-19, fünf davon sind den betroffenen Regierungen zugestellt worden. Eine Beschwerde gegen die Schweiz betrifft Art. 11 der EMRK, sie kommt vom Gewerkschaftsbund des Kantons Genf und richtet sich gegen ein Versammlungsverbot im Zusammenhang mit COVID-19.¹ Ein Fall gegen das Vereinigte Königreich stammt von einem 60-jährigen Häftling mit mehreren Vorerkrankungen: Er soll in die USA ausgeliefert werden und befürchtet dadurch die Gefährdung seiner Rechte nach Art. 3 (Verbot menschenwürdiger Behandlung, Anm.) wegen schlechter Haftbedingungen, die ihn auf Grund seiner Vorerkrankungen und der Gefahr einer Infektion mit COVID-19 besonders treffen.² Ein dritter Fall gegen Rumänien betrifft einen Häftling, dem man wegen der Pandemie den Besuch einer Messe außerhalb der Haftanstalt verwehrt hat, weil dies keine „unbedingt notwendige“ Tätigkeit sei.³ In einem Fall gegen Russland wurde die Beschwerdeführerin auf Grund der Verbreitung von Falschinformationen auf Instagram über die angebliche Nichtexistenz des Coronavirus verurteilt. Hier geht es um die Meinungsfreiheit nach

Art. 10 und auch um Art. 6 (Recht auf ein faires Verfahren, Anm.).⁴ Und eine Beschwerde gegen die Slowakei stammt von Eigentümern mehrerer Fitnesszentren, die wegen COVID-19 im Frühjahr 2020 gesperrt wurden. Sie behaupten einen Vermögensschaden, einen Verlust der Klientel und daher eine Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK (Eigentumsschutz, Anm.).⁵ In diesen fünf Fällen hat der EGMR Verfahren eingeleitet.

Befasst sich der Gerichtshof aus anderem Anlass mit Rechtsfragen, die im Zusammenhang mit COVID-19 relevant sind?

Es gibt noch einen in der Sache aktuellen Fall, eine Beschwerde gegen Tschechien zum Thema Impfpflicht.⁶ Da ging es um die Frage, ob Personen, die eine Impfung verweigern, bestraft oder durch Nichtaufnahme in öffentlichen Schulen sanktioniert werden können. Das warf Probleme im Licht von Art. 8 und 9 (Achtung des Privatlebens, Recht auf Gewissensfreiheit, Anm.) und auch nach Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls (Recht auf Bildung, Anm.) auf. Der EGMR hat aber keine Grundrechtsverletzung gesehen: Die tschechische Impfpolitik bezweckt den Schutz gegen ernsthafte Infektionsrisiken und dient dem Kindeswohl. Die angefochtenen Maßnahmen sind transparent, die Wirkung der Impfstoffe wird ständig beobachtet, im Ergebnis steht

die Pflicht daher in einem vernünftigen Verhältnis zu den genannten legitimen Zielen.

Seit 2018 können nationale Höchstgerichte bei der Großen Kammer des EGMR Rechtsgutachten über Grundsatzzfragen betreffend Anwendung und Interpretation der EMRK einholen, wenn der betreffende Staat ein entsprechendes Zusatzprotokoll unterzeichnet hat. Österreich hat das noch nicht getan. Wie wünschenswert wäre das aus Ihrer Sicht?

Es geht um das 16. Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention, das mit der zehnten Ratifikation durch einen Mitgliedsstaat 2018 in Kraft getreten ist. Insgesamt haben bisher 15 Staaten ratifiziert, sieben weitere haben unterschrieben. Man sieht daran, dass viele Regierungen skeptisch sind und vielleicht noch abwarten wollen. Ob man die Option eines Rechtsgutachtens des EGMR eröffnen will, ist eine rechtspolitische Entscheidung, die auch die nationalen Höchstgerichte einbinden sollte. Ich kann nur sagen, dass die bisherigen Erfahrungen des Gerichtshofs gut sind. Der EGMR hat Verfahrensregeln erlassen, die eine möglichst zügige Bearbeitung durch die Große Kammer zulassen.

Es wurden schon mehrere Anträge auf Rechtsgutachten gestellt. Zwei davon hat der EGMR bereits erstattet, in jeweils weniger als einem Jahr, also in relativ kurzer Zeit. Ein Gutachten war für die französische Cour de cassation betreffend Leihmutterschaft.⁷ Ein anderes für das armenische Verfassungsgericht zu Art. 7 EMRK (keine Strafe ohne Gesetz, Anm.) betreffend die Zulässigkeit von Blankettstrafnormen.⁸ 2020 gab es zwei weitere Anträge, einen vom Obersten Gerichtshof der Slowakei und einen vom Obersten Verwaltungsgericht Litauens. Der erste Fall wurde zurückgewiesen; den zweiten hat der EGMR angenommen.

Wie oft bzw. in welchen Fällen ist der EGMR Entscheidungen des VfGH bisher nicht gefolgt?

Diese Frage kann man nur sinnvoll beantworten für Fälle, in denen der VfGH im Plenum entschieden und seine Entscheidung begründet hat. Nur dann war der EGMR in der Lage, sich mit der Begründung des VfGH auseinanderzusetzen. Ein bekanntes Urteil stammt aus dem Jahr 2013.⁹ Der beschwerdeführende Verein, die Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes, hatte bei der Tiroler Grundverkehrscommission beantragt, ihm gegen Kostenersatz alle Entscheidungen dieser Behörde der letzten 5 Jahre in anonymisierter Form zu übermitteln. Der Verein wollte dies, um sich besser an einer Diskussion über Reformen des Grundverkehrsrechts beteiligen zu können. Die Information wurde ihm aber verweigert, unter Berufung auf Zeit- und Personalmangel. Während der VfGH dies mit Art. 10 (freie Meinungsäußerung, Anm.) und dem Recht auf Auskunft vereinbar fand, kam der EGMR zu dem Schluss, dass die Auskunftsverweigerung unverhältnismäßig war und die Konvention verletzt hat. Nur einer der sieben Richter ist dem Argument des VfGH in einem Sondervotum gefolgt. Diese Situation kommt aber selten vor. Häufiger ist, dass der EGMR Konventionsverletzungen dort findet, wo der VfGH in Kleiner Besetzung die Behandlung einer Beschwerde ohne ausführliche Begründung abgelehnt hat. Es gibt natürlich auch viele Fälle am EGMR, in denen der VfGH gar nicht entschieden hat. Dies betrifft alle zivil- und strafrechtlichen Verfahren, für die nur die ordentlichen Gerichte zuständig waren.

Der EGMR steht mit den Verfassungsgerichten der Konventionsstaaten in einem lebendigen juristischen Dialog, so

auch mit dem VfGH. Dieser ist in vielen Fragen der Anschauung des EGMR gefolgt. Gab es auch Fälle, in denen sich umgekehrt der EGMR den Standpunkt des VfGH (oder eines anderen Verfassungsgerichts) zu eigen gemacht hat?

Immer dann, wenn der EGMR einer Beschwerde nicht stattgibt, in der der VfGH schon entschieden hat, macht er sich im Ergebnis dessen Standpunkt zu eigen.

Manchmal übernimmt der EGMR sogar ausdrücklich die Argumente des VfGH. Das kann selbst dann der Fall sein, wenn die rechtliche Perspektive der EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung eine etwas andere ist als die des VfGH. Ein Beispiel: Erst im Jahr 2020 hat der EGMR zwei Beschwerden gegen Bestimmungen des Sicherheitspolizeigesetzes gemäß Art. 8 der EMRK (Achtung des Privat- und Familienlebens, Anm.) zurückgewiesen, nachdem der VfGH die korrespondierenden Individualanträge für unzulässig erklärt hatte. Der EGMR hat die Beschwerdeberechtigung gemäß Art. 35 verneint und sich dabei sowohl auf seine eigene Judikatur als auch auf die Argumente des VfGH in den konkreten Fällen nach Art. 140 B-VG gestützt.

Ein anderes Urteil, das für den VfGH interessant ist und in dem seine Argumente eine Rolle gespielt haben, ist Lacatus gegen die Schweiz, das im Jänner 2021 entschieden wurde. Es ging darin um die Bestrafung einer Roma-Frau für passives Betteln. Die Schweizer Behörden wendeten ein absolutes Bettelverbot an. Der EGMR erstellte eine rechtsvergleichende Untersuchung und zitierte in diesem Rahmen ausführlich das Erkenntnis des VfGH aus 2012,¹⁰ wo dieser einen Verstoß gegen Art. 10 der EMRK festgestellt hatte. Die Kammer des EGMR fand zwar dann nicht Art. 10 (freie Meinungsäußerung, Anm.), sondern Art. 8 verletzt, das Recht auf Privatleben. Wie sich aber aus einem



der Separatvoten ergibt, spielte das VfGH-Erkenntnis in den Beratungen eine große Rolle.

Ich möchte auch eine besondere Initiative des EGMR erwähnen: das 2015 gegründete „Superior Courts Network“, das die informelle Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten fördern soll. Es erleichtert die wechselseitige Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechungen, indem es den gemeinsamen Dialog vertieft und den Informationsfluss stärkt. Das Netzwerk ist mittlerweile sehr aktiv und erfolgreich. Viele Höchstgerichte sind Mitglieder, etwa auch das deutsche Bundesverfassungsgericht, der französische Conseil d'État, der Conseil constitutionnel oder auch der Supreme Court des Vereinigten Königreichs.

Manchmal kommt es vor, dass eine Regierung sich weigert, ein Urteil des EGMR zu befolgen. Sie haben in einem Aufsatz geschrieben: „Tatsächlich ist die Rechtsprechung des EGMR nicht über Kritik erhaben.“ So gesehen wäre eine Nichtbefolgung ja verständlich. Was erwidern Sie auf dieses Argument?

Kritik und Nichtbefolgung sind zwei sehr unterschiedliche Dinge. Kritik an einem Urteil ist nichts grundsätzlich Negatives. Man muss nur genau sehen, woher sie kommt und in welchem Stil sie geäußert wird. Vor allem Kritik in rechtswissenschaftlichen Kommentaren, Entscheidungsbesprechungen, die sich mit den Argumenten des EGMR ausführlich kritisch auseinandersetzen, sind für die Weiterentwicklung der Judikatur manchmal hilfreich. Der EGMR liest sie aufmerksam und oft spielen sie in Diskussionen eine Rolle.

Tatsächlich werden Judikaturlinien auch immer wieder mit neuen Argumenten oder mit neuen Abwägungen adjustiert. Ich denke an ein Urteil der Großen Kammer gegen Norwegen aus 2016, das den Grundsatz des „ne bis in idem“ neu akzentuiert hat. In diesem Fall waren sechs Regierungen als Drittparteien eingeschritten, die für eine Weiterentwicklung der Judikatur des EGMR plädiert haben.

Auf einer ganz anderen Ebene liegt es, wenn Kritik von einer Regierung kommt, die in eine Nichtbefolgung eines Urteils umschlägt, weil dieses

nicht ins politische Konzept passt. Denn die Staaten sind ja nach Art. 46 der Konvention zur Befolgung der EGMR-Urteile verpflichtet. Diese Befolgung wird vom Ministerkomitee genau überwacht. Eine beharrliche Nichtumsetzung eines Urteils ist eine Verletzung der Konvention und völkerrechtlich nicht akzeptabel. Es ist auch rechtsstaatlich bedenklich.

Welche interessanten anhängigen Fälle gibt es aus Österreich? Könnten Sie in ein paar Sätzen sagen, um welche Rechtsfragen es geht?

Die anhängigen Fälle sind thematisch sehr breit gestreut. Ein in der Großen Kammer anhängiger Fall ist Kurt gegen Österreich.¹¹ Darin geht es um die Schutzpflichten des Staates für Familien bei Anzeigen häuslicher Gewalt. In anderen Fällen geht es etwa um die staatlichen Pflichten im Maßnahmenvollzug, die Anforderungen an die Übertragung von Obsorge für ein muslimisches Kind an eine christliche Pflegefamilie, dann die Zulässigkeit medizinischer Forschung an einem zu früh geborenen und verstorbenen Kind, die Pflichten von Online-Nachrichtenportalen

zur Herausgabe von Userdaten, die unzulässige Tatprovokation im Strafverfahren, die Nichtvorlage eines Falls beim EuGH oder auch die unangemessene Verfahrensdauer. Es kommen also viele interessante Fälle aus Österreich, die auch zur Entwicklung der gesamten Judikatur beitragen.

Die EMRK ist ein „living instrument“: Der EGMR hat die Rechte aus der EMRK ausgeweitet und auf Situationen angewendet, die beim Beschluss der Konvention noch nicht vorhersehbar waren. Man denke etwa an Entscheidungen des EGMR zu den Rechten homosexueller Menschen. Gerade weil sich neue bzw. andere Probleme stellen, meinen manche, die EMRK müsse geändert werden. Was sagen Sie dazu?

Über dieses Thema wurde gerade im Jubiläumsjahr der Konvention (2020 wurde die EMRK 70 Jahre alt, Anm.) viel diskutiert. Grundrechte sind prinzipielle Normen, die in der Regel Raum für rechtliche Entwicklungen lassen und auch auf neue Sachverhalte anwendbar sind. Das galt für das Staatsgrundgesetz 1867, für die Grundrechte der Bundesverfassung und trifft auch auf die Grundrechte der EMRK zu. Man soll Grundrechte daher nicht bei jedem neuen faktischen Problem ändern. Das würde die Menschen auch sehr verunsichern – denn auf seine Grundrechte soll man sich ja verlassen können – und jedes System der Rechtsetzung überfordern. Wichtig ist, dass Höchstgerichte grundrechtliche Konflikte entscheiden, dies auch begründen und dabei mit anerkannten, wissenschaftlich fundierten Auslegungsmethoden vorgehen. Dies ist eine gemeinsame Aufgabe von nationalen Gerichten und EGMR.

Für die EMRK gelten die Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention. Demnach spielen neben dem Wortlaut eines Vertrags sein Ziel und Zweck eine zentrale Rolle. Darauf stützt

sich die „living instrument“-Doktrin: Nach ihr sind die Konventionsrechte im Licht der aktuellen Umstände – also dynamisch – zu interpretieren. Sie erlaubte es dem EGMR, die Auslegung der Grundrechte sukzessive an soziale, technologische und wissenschaftliche Entwicklungen anzupassen. So fand der Gerichtshof etwa im Fall Tyrer¹² in der Prügelstrafe für Schüler eine Verletzung von Art. 3 (Verbot menschenunwürdiger Behandlung, Anm.) und im Fall Marckx¹³ in der Benachteiligung unehelicher Kinder im Zivilrecht einen Verstoß gegen Art. 8 und 14 (Achtung des Privatlebens, Verbot der Benachteiligung, Anm.) der Konvention. Der EGMR betont auch immer wieder, die Garantien der EMRK seien so zu interpretieren, dass sie nicht theoretisch und illusorisch, sondern praktisch und effektiv werden. Und bei dieser Effektivität, die auch ein völkerrechtliches Prinzip ist, ist der Gerichtshof dem Leitbild der demokratischen Gesellschaft verpflichtet, das in der Präambel der EMRK und vielen anderen Bestimmungen der EMRK vorkommt. Aus diesem Grund war die „living instrument“-Doktrin ein Teil der Erfolgsgeschichte des EGMR und hat der EMRK auch zu großer Wirksamkeit verholfen.

Die Anwendung dieser Doktrin hat freilich auch ihre Grenzen. Es steht außer Frage, dass die Vertragsstaaten die EMRK reformieren könnten, und es gab auch schon mehrere Änderungen. Meistens solche, die neue Grundrechte schufen oder den Schutzmechanismus verbessert und gestärkt haben.

Die am lautesten geäußerten Änderungswünsche gehen allerdings genau in die andere Richtung: Es wird kritisiert, die EMRK sei, vereinfacht gesagt, zu großzügig, etwa was Asylwerber betrifft.

Solch allgemeine Kritik lässt sich schwer untermauern. Die EMRK enthält kein Recht auf Asyl und betrifft Asylwerber nur indirekt. Die meisten Regeln im

Bereich des Asylrechts sind Europäisches Unionsrecht, das laufend vom EuGH, also vom Luxemburger Gerichtshof interpretiert wird. Eine wiederkehrende Frage beim EGMR ist aber etwa, ob man Asylwerberinnen und Asylwerber, die nach mehrjährigem Aufenthalt in einem Land schon gut integriert sind, bei Abweisung des Asylantrags noch ausweisen darf. Hier kann es nach ständiger Judikatur des EGMR zur Anwendung von Art. 8 EMRK kommen (Achtung des Privat- und Familienlebens, Anm.), was eine Pflicht zur Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Ausweisung nach sich zieht. Dies erfordert Abwägungen, die auf die Umstände des Einzelfalls abstellen und die der EGMR auch von den nationalen Gerichten verlangt. Dabei muss ein gerechter Ausgleich zwischen dem persönlichen Interesse des Beschwerdeführers auf Verbleib und dem staatlichen Interesse an der Ausweisung erzielt werden. Der Judikatur ist dazu ein ganzer Kriterienkatalog zu entnehmen. Über Einzelfälle kann man manchmal lange diskutieren. Die grundsätzliche Linie ist aber weithin anerkannt.

Was ist der bedeutendste Beitrag, den die Rechtsprechung des EGMR für die Praxis der Menschenrechte in Österreich geleistet hat?

Wichtige Einflüsse, die man heute vielleicht schon vergessen hat, betrafen das Zivil- und Strafverfahren im Lichte von Art. 5 und 6 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit, Recht auf ein faires Verfahren, Anm.). Strengere Anforderungen an die Begründung und Dauer der Untersuchungshaft, eine ganze Palette von Verteidigungsrechten des Beschuldigten, die Ausgestaltung des kontradiktorischen Verfahrens in Zivil- und Strafrecht, das Recht, sich nicht selbst bezichtigen zu müssen, die Wirkung der Unschuldsvermutung auf die Entschädigung nach einem Freispruch oder das Recht auf angemessene

Verfahrensdauer, das in der Praxis eine große Rolle spielt: Die Impulse dafür kamen von der EGMR-Judikatur. Der EGMR hat auch das Grundrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 10 gestärkt, insbesondere in seiner Abwägung mit dem Recht auf einen guten Ruf gemäß Art. 8, das Recht der Väter unehelicher Kinder und auch die Rechte Homosexueller nach Art. 8 und 14. Das hat zur Schaffung der eingetragenen Partnerschaft geführt.

Die sicher spektakulärste Reform war die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012. Damit wurden nämlich verwaltungsbehördliche Bescheide einer vollständigen Tatsachen- und Rechtskontrolle durch neue Verwaltungsgerichte erster Instanz unterworfen. Daran wurde Jahrzehnte gearbeitet, die Rechtsprechung des EGMR hat es letztlich unumgänglich gemacht. Ein sehr wichtiger Beitrag des EGMR, der auch nicht immer so gesehen wird, ist, dass seine reichhaltige Rechtsprechung – denn es gibt mittlerweile schon mehr als 23.000 Urteile – den Grundrechten Elemente einer Europäischen Verfassungsordnung entnommen hat, die für die Erhaltung von Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltentrennung von zentraler Bedeutung sind. Sie gelten unabhängig von einem bestimmten Verfassungsmodell für alle europäischen Staaten. Dazu gehört vor allem die Garantie der Funktionsfähigkeit bestimmter Institutionen, wie der unabhängigen Gerichtsbarkeit, wachsender Medien, frei gewählter Parlamente, einer Vielzahl von politischen Parteien. Diese Institutionen sind für die Kontrolle der Regierungen unentbehrlich. Man sieht das gerade an den heutigen politischen Entwicklungen in Europa. Der EGMR hat die Pflicht zur effektiven Garantie solcher Institutionen in seine gesamte Rechtsprechung integriert und zu einer europaweiten Anforderung gemacht. Darin liegt auch eine Leistung des EGMR auf europäischer Ebene insgesamt.

Seit dem Vertrag von Lissabon ist ein Beitritt der EU zur EMRK vorgesehen. Das negative Gutachten des EuGH vom Dezember 2014 hat dem einen Strich durch die Rechnung gemacht. Wie sehen Sie aktuell die Aussichten auf einen EMRK-Beitritt der Union?

Die Frage ist sehr berechtigt, weil der Beitritt der EU zur EMRK im Art. 6 des EU-Vertrages primärrechtlich verpflichtend vorgesehen ist. Er soll Lücken im Europäischen Menschenrechtsschutz schließen. Die EU-Kommission hat Lösungsansätze erarbeitet, die den Bedenken des EuGH Rechnung tragen sollen, und 2019 ein Gesamtpaket mit Vorschlägen vorgestellt, zu dessen Umsetzung politische Verhandlungen mit den 47 Mitgliedstaaten aufgenommen wurden. Derzeit sind sie intensiv im Gang, zuständig ist eine Ad-hoc-Verhandlungsgruppe des Lenkungsausschusses für Menschenrechte. Die Verhandlungen werden im Format 47 plus 1 geführt: 47 Staaten und die EU sind vertreten. Der Ausgang ist aus derzeitiger Sicht völlig offen. Man erwartet auch, dass das Verhandlungsergebnis wieder dem EuGH vorgelegt wird. Über Aussichten möchte ich in keiner Weise spekulieren.

- 1 Communauté genevoise d'action syndicale gegen Schweiz, 21881/20.
- 2 Hafeez gegen Vereinigtes Königreich, 14198/20.
- 3 Spinu gegen Rumänien, 29443/20.
- 4 Avagyan gegen Russland, 36911/20.
- 5 Toromag, S.R.O. ua. gegen Slowakei, 41217/20 ua.
- 6 Vavříčka ua. gegen Tschechische Republik, GK, 47621/13 ua., 8.4.2021.
- 7 Rechtsgutachten zur Anerkennung einer Eltern-Kind-Beziehung zwischen einem durch Leihmutter im Ausland geborenen Kind und der Wunschmutter im nationalen Recht, GK, P16–2018–001, 10.4.2019.
- 8 Rechtsgutachten zum Gebrauch der Technik von „Blankettverweisen“ oder der „Gesetzgebung durch Verweis“ in der gesetzlichen Umschreibung eines Strafdelikts und zu den Kriterien für den Vergleich zwischen der zur Zeit der Übertretung geltenden Strafnorm und der geänderten Fassung, GK, P16–2019–001, 29.5.2020.
- 9 Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes gegen Österreich, 39534/07, 28.11.2013.
- 10 VfSlg. 19.719/2012.
- 11 Kurt gegen Österreich, 62903/15.
- 12 Tyrer gegen Vereinigtes Königreich, 5856/72, 25.4.1978.
- 13 Marckx gegen Belgien, 6833/74, 13.6.1979.



Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer ist seit 2015 die auf Vorschlag Österreichs gewählte Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg sowie Professorin für Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien. Von 1995 bis 2015 war Kucsko-Stadlmayer Ersatzmitglied des VfGH.

VI



100 Jahre Verfassungs- gerichtshof



Fünfer-Senat des Verfassungsgerichtshofes, zw. 1926–1929 (Mitte: Präsident Paul Vittorelli; links davon: Friedrich Engel, N. N.; rechts davon: Hans Kelsen, Karl Hartl)

100 Jahre Verfassungsgerichtshof

2020 war für den Verfassungsgerichtshof wie auch die Republik ein Jubiläumsjahr: Vor 100 Jahren – am 1. Oktober 1920 – wurde in der Konstituierenden Nationalversammlung das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) beschlossen, welches in den Art. 137 bis 148 den Verfassungsgerichtshof auf neue Grundlagen stellte. Der Verfassungsgerichtshof wurde vor 100 Jahren im Wesentlichen mit jenen Kernkompetenzen ausgestattet, die ihm auch heute zukommen. Insbesondere die Normprüfungskompetenzen (Prüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit, von Verordnungen auf ihre Gesetzmäßigkeit) waren unter jenen Neuerungen, die den Verfassungsgerichtshof international besonders hervorhoben, sodass man seitdem von einem österreichischen Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen kann, welches auf der ganzen Welt rezipiert wurde und viele Nachahmer fand.

Verfassungsgebung ist immer ein dynamischer, mehrdimensional ablaufender Prozess. Eine Verfassung entsteht nicht aus dem Nichts; Verfassungstraditionen und historische Vorläufer sind dabei im Blickfeld. Das B-VG 1920 trägt wesentliche Inhalte in sich, die bereits in den Jahren 1848/49 und 1867 in Entwürfen, Einzelgesetzen und Teilverfassungen zum Verfassungsrecht der Monarchie geworden sind und dann im Jahr 1920 eben in die neue Bundesverfassung der Republik Eingang gefunden haben. Diese greift staatsrechtliche und rechtspolitische Diskussionen der späten Monarchie auf, die erst in der jungen Republik umgesetzt werden konnten. Die Verfassung blieb aber auch nach ihrem Inkrafttreten am 10. November 1920 in Bewegung. Man denke etwa nur an die B-VG-Novellen von 1925 und 1929 oder aus jüngerer Zeit die

Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 sowie die Durchführung des Verfassungskonvents. Die Mehrdimensionalität der Verfassungsgebung zeigt sich einerseits in der demokratischen Legitimierung durch die parlamentarischen Körperschaften, in denen vom Volk gewählte Politikerinnen und Politiker am Verfahren der Verfassungsgebung aktiv teilnehmen, andererseits an der Einbindung der Wissenschaft durch Expertinnen und Experten.

Das Gedenken an diesen Gründungsakt auch des modernen Verfassungsgerichtshofes sollte deshalb diese Elemente verdeutlichen und Zivilgesellschaft wie Wissenschaft miteinbeziehen. Es sollte einerseits zur Legitimation durch Transparenz und Öffnung unseres Hauses – das auch Haus der Verfassung ist – für die Bevölkerung, die Medien und die Öffentlichkeit beitragen. Und andererseits sollte das Gespräch mit den Expertinnen und Experten über die Verfassung gesucht und geführt werden. Denn: Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit bedürfen der ständigen Erklärung. Damit Vertrauen in die Institution geschaffen und erhalten werden kann, muss sichtbar gemacht werden, WARUM die Dinge passieren und WIE sie passieren.

All die im Folgenden kurz vorgestellten Initiativen und Veranstaltungen des Verfassungsgerichtshofes im Jubiläumsjahr 2020 hatten den Zweck, die Bedeutung unserer Verfassung für das Gemeinwesen und für jede einzelne Bürgerin und jeden einzelnen Bürger deutlich werden zu lassen. Der Verfassungsgerichtshof wird sich auch weiterhin diesem Ziel widmen.

VI.1. Veranstaltungsreihe „100 Jahre Verfassungsgerichtshof“

Bereits im Jänner 2020 startete der Verfassungsgerichtshof eine Veranstaltungsreihe mit renommierten Expertinnen und Experten aus dem In- und Ausland über verschiedene Themen aus Geschichte, Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft. Den Beginn machten Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin und Vizekanzler und Bundesminister a.D. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Jabloner, die sich auf eine historische Spurensuche zu den Wurzeln der gerichtlichen Normenkontrolle in Österreich begaben. Im Februar folgte Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Grimm, LL.M., der nicht nur wegen seiner langjährigen Tätigkeit als Verfassungsrichter am deutschen Bundesverfassungsgericht dazu berufen war, über das Verhältnis von Recht und Politik am Beispiel der Verfassungsgerichtsbarkeit nachzudenken. Leider wurde in der Folge die Veranstaltungsreihe durch die Coronapandemie beeinträchtigt. Der Vortrag von Prof. Dr. Dr. h.c. Barbara Stollberg-Rilinger über „Rituale der Verfassung in Vormoderne und Moderne“ musste abgesagt werden. Jener von Univ.-Prof. Dr. Walter Berka zur Verfassungsrechtssprechung im Dialog mit Gesellschaft und anderen staatlichen Institutionen konnte immerhin im Juli unter strengen Schutzvorkehrungen stattfinden. Die Vorträge werden in einer eigenen kleinen Buchreihe publiziert.

28.1.2020

Ewald Wiederin: „Vergessene Wurzeln der gerichtlichen Normen- kontrolle in Österreich“

Ewald Wiederin unternahm eine historische Spurensuche nach den Gründen der 1920 verwirklichten Idee der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit. Einen wesentlichen, bislang in der Forschung unbekanntes Anstoß fand Wiederin in der von Edmund Bernatzik kurz vor dem Ersten Weltkrieg anlässlich der Arbeiten der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform präsentierten Idee einer bei einem eigenen Verordnungsgericht zentralisierten Verordnungsprüfung. Sein „Entwurf eines Gesetzes über die Einsetzung eines Verordnungsgerichtes“ ist heute fast vollkommen unbekannt, um 1920 dürfte er aber unter den Experten noch in Erinnerung gewesen sein. Dies und auch der eine und andere rechtsvergleichende Aspekt mag Hans Kelsen bei der Konzeption der Regelung der Verfassungsgerichtsbarkeit im B-VG beeinflusst haben.

28.1.2020

Clemens Jabloner: „Einige Austriaca der Reinen Rechtslehre. Zum Nachhall ver- fassungsrechtlicher Probleme der Monarchie in Rechtstheorie und Verfassungslegistik“

Wer in Österreich von der Bundesverfassung spreche, denke an Hans Kelsen und wer von Kelsen spreche, gedenke der „Kelsen“-Verfassung, betonte Clemens Jabloner. Doch es ging Jabloner nicht um den offensichtlichen Anteil Kelsens an der Verfassungstechnik,



sondern vielmehr um die Lösung altbekannter verfassungsrechtlicher Probleme der Monarchie durch das B-VG. Dazu gehöre eben unter anderem auch die 1920 beim neugeschaffenen Verfassungsgerichtshof konzentrierte Zuständigkeit, die Rechtmäßigkeit aller Verordnungen zu prüfen und diese gegebenenfalls aufzuheben. Jabloner setzte dies gekonnt in Beziehung zum sich um Kelsen entwickelnden Wissen-



schaftsgefüge der Reinen Rechtslehre. Diese war eben „nicht im akademischen Elfenbeinturm angesiedelt, sondern stand namentlich in der späten Monarchie und frühen Ersten Republik in engster Verbindung zur Rechtsdogmatik und Rechtstechnik“.

19.2.2020

Dieter Grimm: „Was genau ist politisch an der Verfassungsgerichtsbarkeit?“

Grimm analysierte in seinem Vortrag, wo die Grenzen zwischen den politischen und den rechtlichen Aspekten der Arbeit von Verfassungsgerichten

verlaufen. Dabei differenzierte er zwischen dem Gegenstand, den Wirkungen und dem Vorgang der Verfassungsrechtsprechung. Der Gegenstand ist laut Grimm typischerweise politisch, da Verfassungsgerichte das politische Verhalten der obersten Staatsorgane beurteilen, etwa des Parlaments als Gesetzgeber, wenn es um eine Gesetzesprüfung geht. Politisch sind auch die Wirkungen der Arbeit von Verfassungsgerichten: Ob ein vom Parlament beschlossenes Gesetz aufgehoben wird oder nicht, ob ein von der Regierung ausgehandelter Vertrag vom Parlament ratifiziert werden darf oder nicht, ist von höchster politischer Bedeutung. Verfassungsgerichte können politischen Fällen nicht aus dem Weg gehen. „Eine unpolitische Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es nicht.“ Hinsichtlich der Anwendung von Verfassungsrecht auf Streitfälle



sind aber ausschließlich rechtliche Argumente zulässig. Die sich ergebenden Spielräume werden durch juristische Dogmatik, Präzedenzfälle und Interpretationsmethoden begrenzt.

Meinungsverschiedenheiten der Verfassungsrichterinnen und -richter beim Ringen um die richtige Lösung sind jedenfalls rechtliche Meinungsverschiedenheiten. Das bei der Interpretation auch Vorverständnisse und Einstellungen der Richterinnen und Richter zu gesellschaftlichen Fragen einfließen können, ist klar, wird aber dadurch, dass Verfassungsgerichte immer im Kollektiv entscheiden, abgemildert und auch nur dann akzeptiert, wenn es rechtlich begründet ist. Ein Korrektiv stellt auch die nachfolgende wissenschaftliche Kritik und die öffentliche Diskussion dar. Urteile sind aber zu akzeptieren. Rechtsstaatlich besteht allein die Möglichkeit einer prospektiven Korrektur durch Verfassungsänderungen.

13.7.2020

Walter Berka: „Lebendiges Verfassungsrecht: Verfassungsrechtsprechung im Diskurs“



Dem Verfassungsgerichtshof ist durch das B-VG die verbindliche Interpretation der österreichischen Verfassung anvertraut. Das Gericht nimmt die Aufgabe des Hüters der Verfassung freilich nicht in einem „luftleeren Raum“ wahr, sondern es steht dabei in einem steten Dialog mit anderen staatlichen Instanzen und gesellschaftlichen Kräften, mit der

Judikatur anderer nationaler und internationaler Höchstgerichte sowie der rechtswissenschaftlichen Lehre, stellte Berka fest.

Besonders intensiv ist der Dialog natürlich mit dem Gesetzgeber, dessen politische Zielsetzungen und Bewertungen er im Rahmen der ihm übertragenen Kontrolle zu berücksichtigen hat und dessen rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zu respektieren ist. Wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass im Gesetzgebungsverfahren schutzwürdige Interessen vernachlässigt oder Werte beeinträchtigt werden, die im Zentrum der verfassungsrechtlichen Gewährleistung stehen, sind die verfassungsgerichtlichen Kontrollbefugnisse sehr ernst zu nehmen. Besonders prononciert erweist sich dies bei grundrechtlich geschützten Interessen Einzelner oder von Minderheiten. Der Verfassungsgerichtshof hat dies in letzter Zeit vor allem bei Datenschutzfragen immer wieder besonders hervorgehoben (Vorratsdatenspeicherung, „Bundestrojaner“). An sich kann man die angemessene Auflösung von Spannungsverhältnissen konfligierender Grundrechtsbereiche – wie jenem zwischen Sicherheit und Freiheit oder Gesundheit und Freiheit – als rechtspolitische Aufgabe sehen, die vom Gesetzgeber unter Einbeziehung der „civil society“ zu entscheiden ist. Allerdings haben der Verfassungsgerichtshof und auch andere Verfassungsgerichtete Datensammlungen einer strikten Kontrolle unterworfen und damit eine „Vorrangstellung der privacy“ betont.

30.1.2020

VI.2. „Unsere Verfassung als Magazin“

Im Jubiläumsjahr war es dem Verfassungsgerichtshof auch ein besonderes Anliegen, den Verfassungstext in neuer Form und publikumswirksam anzubieten. Demokratie und Rechtsstaat sowie deren Schutz durch die Verfassung sind keine vorgegebenen Größen, sondern müssen Tag für Tag erarbeitet und „gelebt“ werden. Für eine effektive Verfassung sind eben nicht nur staatliche Institutionen, sondern auch die Zivilgesellschaft und die Medien verantwortlich. Deshalb schien es besonders wichtig, den Text der Verfassung, aber auch zusätzliches Basiswissen in Form von Infografiken der Öffentlichkeit in gut lesbarer Form bereitzustellen und grafisch ansprechend zu gestalten.



Diesem Anspruch kam ein privates Magazinprojekt entgegen, welches von den Journalisten Oliver Wurm und Christian Ankwitsch sowie den Designern Michaela Pernegger und Andreas Volleritsch realisiert wurde. Präsident Grabenwarter und der Verfassungsgerichtshof haben dieses Projekt stetig gefördert und auch die Möglichkeit eröffnet, es im Haus zu präsentieren.

Der 100. Geburtstag der Verfassung ist, so Christian Ankwitsch bei der Präsentation von „Unsere Verfassung als Magazin“, ein würdiger Anlass, sie als zeitgenössisch gestaltetes Magazin zu präsentieren. „Unser Ziel ist: Möglichst viele Österreicherinnen und Österreicher sollen die Möglichkeit bekommen, ein Gesetz genauer kennenzulernen, dem sie sehr viel verdanken.“

24.7.2020, Salzburg

VI.3. Matinée „Verfassung der Kultur – Kultur der Verfassung“

Während Österreichs Bundesregierung und die Länder im Sommer 1920 über eine neue Bundesverfassung verhandelten, fanden gleichzeitig die Salzburger Festspiele zum ersten Mal statt. Die damals junge Republik durchlebte politisch wie wirtschaftlich schwierige Zeiten. Dennoch verliefen die Verhandlungen konstruktiv und es gab Raum für Kunst und Kultur. Am 1. Oktober 1920 beschloss die Konstituierende Nationalversammlung dann das Bundes-Verfassungsgesetz.

Diese historische Parallele bildete den Anlass, 100 Jahre danach über den Zusammenhang zwischen den Grundlagen für unsere Demokratie einerseits und den Rahmenbedingungen für die Freiheit der Kunst andererseits nachzudenken: Unter dem Titel „Verfassung der Kultur – Kultur der Verfassung“ fand unter strikten Schutzmaßnahmen vor dem Corona-Virus am 24. Juli in der Aula der Universität Salzburg eine Matinée statt, die vom Forum Verfassung sowie den Salzburger Festspielen veranstaltet und auch live auf ORF III übertragen wurde.

Nach der Begrüßung durch Bundeskanzlerin a.D. Dr. Brigitte Bierlein sprach Festspiel-Präsidentin Dr. Helga Rabl-Stadler Grußworte, in denen sie an das Schicksal des Festspiel-Gründers Max Reinhardt erinnerte – einem von vielen



Künstlerinnen und Künstlern, die in Diktaturen oft um ihr Werk oder gar ihr Leben fürchten müssen. Hauptredner waren Präsident Christoph Grabenwarter und die Schriftstellerin und Bachmann-Preisträgerin Maja Haderlap. Präsident Grabenwarter bezog sich in seiner Rede mit dem Titel „Der moderne Verfassungsstaat als Garant der Freiheit“ unter anderem auf aktuelle Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes zu den Grundrechtseinschränkungen im Rahmen der Bekämpfung des Corona-Virus: Die persönliche Bewegungsfreiheit und die Freiheit der Person im Allgemeinen seien zentrale Rechte und in Theorie und Praxis immer sehr streng gehandhabt worden. Weitere Themen seiner Rede waren wichtige Entwicklungen während der ersten 100 Jahre der Verfassung, die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Beitrag, den die Verfassung leistet, damit die Kultur ihre Freiräume hat und die nötige Förderung erfährt. Die Kärntner Slowenin Maja Haderlap kritisierte, dass nach dem Lockdown im Frühjahr 2020 das wirtschaftliche Leben schneller wieder aufgenommen worden sei als das kulturelle, dabei sei dieses nicht Schmuck oder Luxus, sondern ein zentraler Teil unserer Identität. Mit den beiden Vortragenden diskutierte im Anschluss der Salzburger Professor für Verfassungsrecht Walter Berka weitere Aspekte des Themas.



30.9. – 1.10.2020

VI.4.

Symposium der jungen Wissenschaft: „Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zukunft – Zukunft der Verfassungs- gerichtsbarkeit“

Den Höhepunkt des Jubiläumsjahres sollten die Veranstaltungen zum eigentlichen „Verfassungstag“ bilden. Der jährliche Verfassungstag, der traditionell am Nachmittag des 1. Oktober mit einem Festakt gemeinsam mit zahlreichen geladenen Gästen gefeiert wird, musste 2020 leider auf Grund der Corona-Reisebeschränkungen abgesagt werden. Das im Vorfeld angesiedelte Symposium junger Juristinnen und Juristen konnte zwar im Palais Niederösterreich stattfinden, allerdings nur als gerichtshofsinterne Veranstaltung. Geplant war es eigentlich als ein großes Zusammentreffen der Wissenschaft des öffentlichen Rechts. Die geltenden Corona-Beschränkungen hinsichtlich der Abhaltung von Veranstaltungen ließen aber leider keinen größeren Rahmen zu. Ein Live-Streaming über die Webseite des Verfassungsgerichtshofes ließ die interessierte Öffentlichkeit an diesem Symposium teilhaben.

Interaktive Elemente erlaubten eine Beteiligung an den Diskussionen. Ein Vortrag konnte sogar mittels einer Videoschaltung aus Ungarn eingespielt werden. Bereits wenige Tage nach dem Symposium wurden Videos der Vorträge auf den Youtube-Kanal des Verfassungsgerichtshofes gestellt, in einer eigenen Playlist zusammengefasst und stehen damit weiterhin zur Verfügung.

Zwölf junge Juristinnen und Juristen hatten sich beim Symposium Fragen zur Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit gestellt. Besonders spannend war, dass bis auf wenige Ausnahmen fast alle der Vortragenden einmal als verfassungsrechtliche Mitarbeiterin bzw. verfassungsrechtlicher Mitarbeiter am Verfassungsgerichtshof gearbeitet hatten und damit auch eine „Innensicht“ der Verfassungsgerichtsbarkeit aufwiesen. Gleichzeitig konnten sie die „Außensicht“ aus ihren nunmehrigen

Tätigkeitsbereichen in Rechtsanwaltschaft, Wissenschaft und Verwaltungsgerichtsbarkeit einbringen. Allein dies hat für spannende und interessante Einblicke gesorgt. Weiters entstammen fast alle Vortragende einer Generation, die ihre juristische Ausbildung nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union erhalten hat, was einen schärferen Blick auf die spezifischen Rahmenbedingungen des Verfassungsrechts im Zeitalter des geeinten Europas erwarten ließ. Thematisch war die Veranstaltung darauf ausgelegt, sich des Standorts und der Umstände einer hundertjährigen Erfolgsgeschichte zu versichern, aber gleichzeitig von dieser Warte aus zu fragen, ob und wie auch in Zukunft Verfassungsgerichtsbarkeit wirksam und funktionsfähig erhalten werden kann.

Ein Sammelband, der die Beiträge zum Symposium enthalten wird, ist ebenfalls in Vorbereitung. Hier vorab eine Kurzfassung zweier Vorträge, die mit Blick auf die Bedeutung der richterlichen Garantien insbesondere auch für Verfassungsgerichte sowie das sechsjährige Bestehen der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 138b B-VG, über Anträge betreffend die Einsetzung und die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen zu entscheiden, für den Tätigkeitsbericht ausgewählt wurden.

VI.4.1.

Patrick Segalla: Die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts und seiner Mitglieder*

Niemand stellt derzeit – soweit ich es beurteilen kann – die Unabhängigkeit des österreichischen Verfassungsgerichtshofes in Frage. Vor zehn Jahren hätten wir das vermutlich in unserer unmittelbaren europäischen Umgebung auch so gesehen. Heute hat sich das Bild gewandelt, daher möchte ich meinen Beitrag nicht nur auf Österreich einengen, sondern bewusst auch die europäische und internationale Ebene in den Blick nehmen.

Auf völkerrechtlicher und europäischer Ebene ist beim Thema Unabhängigkeit zunächst einmal an Art. 6 EMRK und Art. 47 GRC zu denken. Diese räumen in bestimmten, sehr zahlreichen Fällen das Recht auf Zugang zu einem Gericht ein, das – neben sehr vielen anderen Kriterien – vor allem auch unabhängig zu sein hat. Man könnte auch noch Art. 267 AEUV (Vorlageberechtigung) in die Betrachtung mit einbeziehen. Allen diesen Bestimmungen liegt in erster Linie ein relativ formaler Ansatz zugrunde. Das gilt besonders für die EMRK, mit der die europäische Rechtsentwicklung diesbezüglich begonnen hat. Unabhängigkeit wird dort zunächst einmal anhand des Vorliegens gewisser Kriterien definiert, die hinlänglich bekannt sind. Diese Kriterien gelten nicht nur für Verfassungsge-

richte, sondern für alle Gerichte und umfassen z.B. die Weisungsfreiheit, eine Mindestbestelldauer der Richter sowie Vorgaben für deren Bestellmodus. Im europäischen Rechtsvergleich fände man wohl kaum Gerichte – ganz zu schweigen von Verfassungsgerichten –, die diese Kriterien in formaler Hinsicht nicht erfüllen würden.

gericht der Europäischen Union, dem EuGH. Dort werden die Richter auf eine Funktionsdauer von sechs Jahren, aber wiederbestellbar, ernannt. Dieses Modell wäre in Österreich nicht nur verfassungsrechtlich nach jetzigem Stand nicht zulässig, wir fänden es wohl auch sehr befremdlich, wenn es hierzulande eingeführt würde. In der europäischen

» Diese Kriterien gelten nicht nur für Verfassungsgerichte, sondern für alle Gerichte und umfassen z.B. die Weisungsfreiheit, eine Mindestbestelldauer der Richter sowie Vorgaben für deren Bestellmodus.«

Es gibt natürlich zahlreiche unterschiedliche Ausprägungen. Allein was die Bestelldauer von Verfassungsrichtern angeht, kann man Bestellungen unterschiedlicher fester Dauer – mit oder ohne Wiederbestellungsmöglichkeit –, aber auch unbefristete Bestellungen oder das Festlegen einer bestimmten Altersgrenze für das Ausscheiden aus dem Amt ausmachen. Das zeigt sich prototypisch am Verfassungs-

Verfassungs- und Gerichtstradition existiert somit eine breite Akzeptanz unterschiedlicher Modelle.

Bleiben wir kurz bei den formalen Kriterien: Die österreichische Bundesverfassung geht bei der Regelung der gerichtlichen Unabhängigkeit doch einen anderen Weg als die europäischen Normen. Auf den ersten Blick regelt das B-VG nämlich nicht das

(Grund-)Recht auf Zugang zum unabhängigen Gericht, sondern vorwiegend die institutionelle Seite und da wiederum zunächst die Stellung der unabhängigen RichterIn bzw. des unabhängigen Richters. Art. 87 Abs. 1 B-VG besagt, dass Richter in Ausübung ihres richterlichen Amtes unabhängig sind. Dies gilt gemäß Art. 147 Abs. 7 B-VG auch für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes. D. h. Unabhängigkeit bedeutet in der Bundesverfassung zunächst einmal Weisungsfreiheit des Richters, wobei die Garantie der Unabhängigkeit im B-VG natürlich nur im Zusammenhang mit anderen Garantien – insbesondere der Unabsetzbarkeit – gelesen werden kann. Es geht im B-VG also primär um die Richterperson, nicht so sehr um die Parteien mit ihrem Recht auf Zugang zum unabhängigen Gericht oder um das Gericht als Ganzes. Man könnte jetzt lange überlegen, wo das denn überhaupt einen Unterschied machen könnte. Es ist strukturell gesehen wohl ein gutes Stück weit vergleichbar, aber

wenn dieser Aspekt vermutlich gar nicht unmittelbar von den europäischen Garantien gefordert ist, auf Folgendes hinweisen: In Österreich sind ja nicht nur die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes in Ausübung ihrer richterlichen Tätigkeit unabhängig, sondern auch der Präsident in seiner Rolle als Leiter der Justizverwaltung. Dass er diesbezüglich an keine Weisungen gebunden ist, stärkt natürlich weit über die Garantie des Art. 87 Abs. 1 B-VG hinaus die Unabhängigkeit der gesamten Institution.

Mit diesen Ausführungen ist das Thema der Unabhängigkeit von Verfassungsgerichten allerdings nicht einmal im Ansatz vollständig behandelt. Ich habe mit diesen formalen Aspekten begonnen, weil diese Kriterien wohl ziemlich überall in Europa erfüllt sind. Sie sind aber auch leicht zu erfüllen, wenn man sich nur darauf beschränkt, sie in ein Gesetz zu schreiben. Papier ist geduldig, Gesetzestexte sind es auch. Gerade weil das so ist, sind potentielle Gefahren für

Unabhängigkeit auch andere Kriterien berücksichtigt, sich in dieser Hinsicht weiterentwickelt und noch mehr als bisher materielle – und nicht nur formelle – Aspekte in den Vordergrund stellt. Wirklich neu ist das natürlich nicht. Es ist seit langem ständige Rechtsprechung des EGMR, dass Gerichte nicht nur unabhängig sein müssen, sondern dass auch der Anschein der Unabhängigkeit gegeben sein muss.

Wenn wir jetzt verstärkt auf jüngere Entwicklungen blicken, ist z.B. der rezenten Rechtsstaatsjudikatur des EuGH – die ihre Wurzeln in Entwicklungen in Gerichtssystemen mancher Mitgliedstaaten hat – zu entnehmen, dass eine rein formale Betrachtungsweise nicht in jedem Fall zu einer Rechtfertigung gewisser Systementscheidungen beitragen kann: Gewisse rechtliche Veränderungen wurden gerade auch von den betroffenen Staaten selbst formal gerechtfertigt und ließen sich vielleicht sogar in einem gewissen Ausmaß so rechtfertigen, erwiesen sich aber in einer materiellen Sichtweise auf Grund ihrer Rahmenbedingungen, der ausgesprochenen oder oft auch nicht ausgesprochenen politischen Zielsetzungen und der Kombination verschiedener Maßnahmen, zum Teil als höchst problematisch. Der EuGH stützt sich hierbei üblicherweise auf Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gleichermaßen. Das sind zwar trennbare Aspekte, allerdings ist die Abgrenzung zwischen ihnen nicht immer einfach – aus Zeitgründen differenziere ich daher im Folgenden nicht. Ein gutes Beispiel ist die Entscheidung des EuGH zur Disziplinarkammer des obersten polnischen Gerichtes. Anhand dieser wird deutlich, welche Überlegungen und Abwägungen bei einer materiellen Betrachtungsweise vorgenommen werden.

» Unabhängigkeit bedeutet in der Bundesverfassung zunächst einmal Weisungsfreiheit des Richters, wobei die Garantie der Unabhängigkeit im B-VG natürlich nur im Zusammenhang mit anderen Garantien – insbesondere der Unabsetzbarkeit – gelesen werden kann. «

nicht exakt dasselbe. Auch da wieder ein Beispiel: Ein unabhängiges Gericht setzt natürlich die Unabhängigkeit seiner Mitglieder voraus. Sonst wäre es eben nicht unabhängig. Aber es gehört doch mehr dazu; lassen Sie mich als Beispiel, auch

die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte selten so offensichtlich, wie es etwa bei einer gesetzlichen Abschaffung der richterlichen Unabsetzbarkeit der Fall wäre. Nicht überraschend ist es deshalb, dass die Rechtsprechung zur

Da die Entscheidung ohnehin wohl- bekannt ist, konzentriere ich mich nur auf einige Aspekte: Dass der Präsident der polnischen Republik die Mitglieder der Disziplinarkammer ernennt, ist für sich allein – ich beziehe mich hier immer auf die Aussagen des EuGH – kein Problem. Dass ihm dafür Vorschläge von einem eigens dafür eingerichteten Gremium gemacht werden, könnte, so der EuGH, sogar zur Objektivierung des Verfahrens beitragen. Dieses Gremium müsse aber rechtlich und tatsächlich unabhängig von Exekutive und Legislative sein. Und hier beginnen dann die Zweifel des EuGH. Er betont immer wieder, dass einzelne Faktoren für sich unproblematisch sein könnten, aber deren Kombination zum Problem wird; so z.B. bei einer Veränderung des Rechtsrahmens: Das beratende Gremium hatte es bereits früher gegeben und wurde aus der Richterschaft selbst besetzt. Im Zuge der gesamten polnischen Justizreform wurde diese Rechtslage verändert und das Gremium nunmehr überwiegend von der Legislative besetzt. Das ist der erste Hinweis des EuGH darauf, dass es möglicherweise ein Problem gibt. Die Frage stellt sich dann natürlich, warum das so ist. Der zeitliche Zusammenhang mit anderen Reformaspekten, insbesondere die Herabsetzung der Altersgrenze von Mitgliedern des Obersten Gerichtes, wird deshalb vom EuGH in weiterer Folge noch einmal in den Fokus gerückt. Inso- weit und im Zusammenspiel zeigt sich die rechtsstaatliche Schieflage, obwohl man über jede einzelne dieser Maßnah- men wahrscheinlich diskutieren könnte.

Worauf will ich hinaus? Wenn die ein- gangs dargestellten formalen Kriterien – zumindest auf dem Papier – leicht zu erfüllen sind und es eine Gefahr für die Unabhängigkeit von Gerichten im Allge- meinen und von Verfassungsgerichten

» Kurze Zwischenbilanz: Wenn man die Unabhängigkeit eines Gerichts, auch eines Verfassungsgerichts, beschränken will, kombiniere man verschiedene Faktoren.«

im Speziellen gebe, so muss man doch feststellen, dass Versuche, die Unabhän- gigkeit von Verfassungsgerichten oder anderen Gerichten einzuschränken, in der EU nicht mehr so plump durch- geführt werden. Einem Präsidenten eines Landes würde beispielsweise nicht mehr das Recht eingeräumt werden, einen Richter jederzeit und aus jedem beliebigen Grund zu entlassen. Das findet vielmehr viel subtiler statt: Meist handelt es sich dabei um eine Kombination von Maßnahmen. Das grundsätzliche Problem besteht darin, solche Gefährdungen zu identifizieren. Woran macht man es genau fest? Wann genau wird eine Grenze überschritten? Ursprünglich war das im Rahmen der EMRK eine sehr offene Betrachtung, und das war auch nachvollziehbar. Es ging schlicht um die Akzeptanz der Verfassungs- und Rechtstraditionen der Konventionsstaaten. Wenn zum Beispiel in der Schweiz, einem Land, in dem – es ist kein Geheimnis – Richter primär politisch bestellt werden und meistens nur für eine befristete Amtsdauer, die Garantien des Art. 6 EMRK grundsätzlich immer erfüllt wurden oder werden muss- ten, dann musste auch die Auslegung des Art. 6 entsprechend flexibel sein.

Oder eine andere Betrachtungsweise: Wenn es der EuGH zur polnischen Dis- ziplinarkammer kritisch sieht, dass sie vom Präsidenten der Republik bestellt wird, der seinerseits von einem politisch

besetzten Gremium beraten wird, wie sieht es dann eigentlich beim österrei- chischen Verfassungsgerichtshof aus? Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes werden vom Bundespräsidenten er- nannt. Vorgeschlagen werden sie nicht einmal nur von einem politisch besetz- ten Beratungsgremium, sondern von politischen, ja parteipolitisch besetzten Organen schlechthin: Bundesregierung, Nationalrat und Bundesrat. Würde der EuGH den Verfassungsgerichtshof dann ähnlich beurteilen wie die Disziplinarkammer beim obersten polnischen Gericht? Ziemlich sicher nicht. Warum nicht? Das ist eine Frage, die nicht mehr so einfach zu beantworten ist. Zwei Elemente vielleicht: Erstens, ganz wesentlich, die Rechtslage hat sich in Österreich diesbezüglich seit sehr langer Zeit nicht geändert. Es gibt daher keinen Anlass, politisch motivierte Rechtsetzung auch nur zu vermuten, weil schlicht – jedenfalls in jüngerer Zeit – keine Rechtsetzung stattgefunden hat. Zweitens, aber das ist natürlich ein Zirkelschluss: Niemand bezweifelt die Unabhängigkeit des Verfassungs- gerichtshofes, daher wird sie vermutlich auch nicht thematisiert.

Kurze Zwischenbilanz: Wenn man die Unabhängigkeit eines Gerichts, auch eines Verfassungsgerichts, beschränken will, kombiniere man verschiedene Faktoren. Wenn man – wie in Polen ja geschehen – das Pensionsalter von

Richtern senkt, wäre das in der heutigen, tendenziell eher durch Anhebungen des Pensionsalters charakterisierten Zeit, ein bisschen ungewöhnlich. Als isolierte Maßnahme könnte man es aber wahrscheinlich argumentieren, z.B. mit einer Angleichung an ein allgemeines Pensionsalter. Und wenn man bei einem stark belasteten Gericht, das aus einem einheitlichen Spruchkörper besteht, den Spruchkörper vergrößert, kann auch das sachlich und nachvollziehbar sein. Die Verfahren würden beschleunigt werden, die Richterinnen und Richter nicht mehr so stark belastet sein. Selbst für Regelungen, die vermutlich in sich wirklich schon sehr problematisch sind, wonach ältere Akten vor den jüngeren zu entscheiden sind, könnte man sachliche Rechtfertigungsgründe suchen und eventuell finden, etwa: Wir wollen, dass Verfahren zügig abgearbeitet werden und nicht manche davon ewig unerledigt bleiben.

Ich denke, es ist klar, worauf ich hinauswill: All das kann für sich genommen wohl in manchen Fällen gerechtfertigt werden, in der Kombination dieser Maßnahmen erscheint eine Rechtfertigung aber jedenfalls sehr problematisch. Die Frage, was jetzt die Kriterien für eine solche Beurteilung seien, bleibt. Und natürlich besteht die Gefahr, dass aus einem hier angedeuteten beweglichen Beurteilungssystem eine sehr unscharfe Angelegenheit wird. Es würde dann in die Richtung gehen: „I know it when I see it.“ – also: Wenn die Unabhängigkeit in Gefahr gerät, würde man es ohnehin merken. Eine solche, recht schwammige Sichtweise ist daher keine perfekte Grundlage für eine solide, vorausschauende Auseinandersetzung mit dem Thema. Und sie hat einen weiteren Haken: Wenn Kritik schwammig und ohne harte Fakten formuliert wird,

kann sie leichter abgetan oder gar diskreditiert werden. Die Frage ist, finden wir bessere Alternativen?

Ein zweites potentielles Problem in diesem Zusammenhang ist folgendes: Gerade der EGMR hatte ganz bewusst die formalen Anforderungen an die Unabhängigkeit nicht zu stark hinaufgeschraubt, um die unterschiedlichen Verfassungstraditionen berücksichtigen zu können. Eine solche flexible Betrachtungsweise kann ins Wanken geraten, wenn aus den unterschiedlichsten, im jeweiligen Umfeld wohlbegründeten Bedenken gegen bestimmte Gestaltungselemente eines Justizsystems oder eine Justizreform Schlussfolgerungen gezogen werden, die darauf hinauslaufen, bestimmte Arten von Regelungen ganz generell und unabhängig vom Kontext, in denen sie ent- und bestehen,

» Man wird letztlich keine Ausgestaltungsvariante finden, die unter allen Umständen und ausnahmslos missbrauchssicher wäre. «

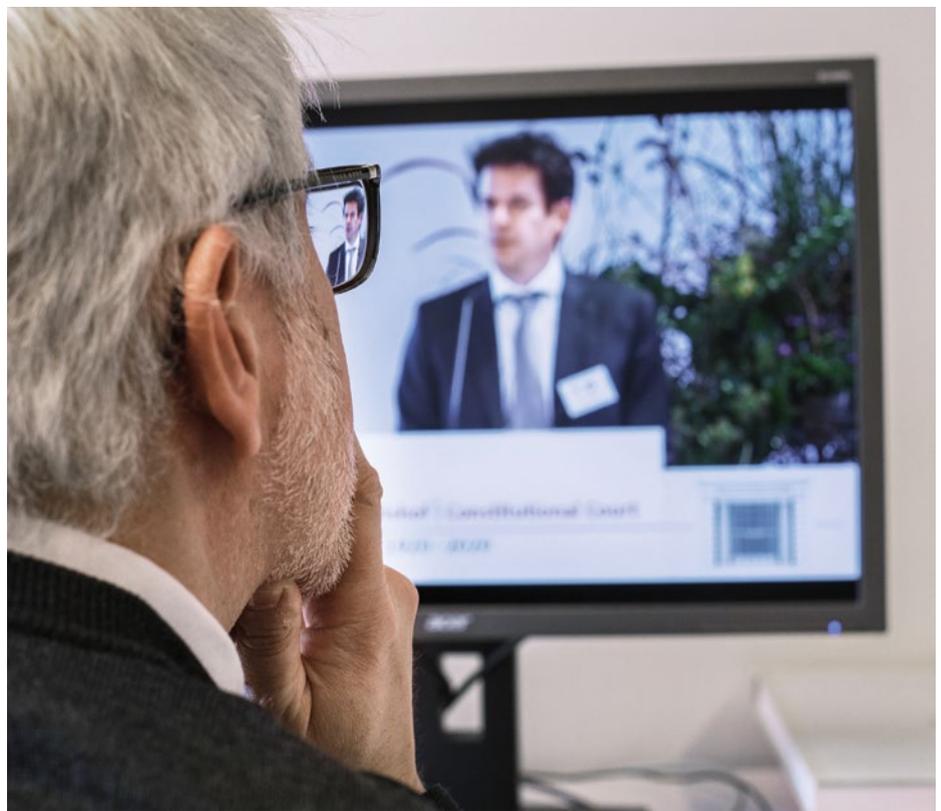
zu problematisieren und demgegenüber andere Modellelemente, die in dieser problematischen Konstellation nicht aufgetreten sind, für generell unbedenklich und zu Standards zu erklären. Warum wäre das ein Problem? Wir kommen dann wieder zu einem rein formalen System mit einer Art von Checklisten, wo einfach abgehakt wird,

ob bestimmte Umstände vorliegen oder nicht; und wenn ja, ist alles in Ordnung, wenn nein, dann nicht. Das wäre dann ein viel detaillierteres formales System als es Art. 6 EMRK von Anfang an vorsah. Es ist vermutlich dann auch wieder leichter, Gerichtssysteme auf dem Papier diesen formalen Kriterien entsprechend so zu gestalten, dass zumindest dem Anschein nach alles passt. Nationale Systeme, die diesen Checklisten nicht folgen, geraten dann unter immensen Rechtfertigungsdruck, und zwar völlig unabhängig davon, ob diese identifizierenden Bausteine für sich genommen oder in ihrer Gesamtheit tatsächlich Probleme im Hinblick auf die Unabhängigkeit aufwerfen.

Ein vermutlich etwas sensibles Beispiel: die nebenberuflichen – eigentlich hauptberuflichen – Tätigkeiten der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes. Würde man dazu einen europäischen Rechtsvergleich machen und versuchen, daraus Standards zu generieren, würde man mit ziemlicher Sicherheit zum Ergebnis kommen, dass die Rechtslage in Österreich ausgesprochen untypisch ist. Wir kennen die Beispiele: deutsches Bundesverfassungsgericht – nebenberufliche Tätigkeiten eingeschränkt auf wissenschaftliche Tätigkeit; EuGH – absolutes Berufsverbot. Das zieht sich eigentlich in Europa bei Verfassungsgerichten durch. Generiert man daraus einen Standard, der besagt, Mitglieder von Verfassungsgerichten dürfen außerhalb ihrer richterlichen Tätigkeit keinen sonstigen Beruf ausüben, würden wir zum Schluss kommen, in Österreich gibt es ein Problem, und man muss die Rechtslage ändern. Ist dieser Schluss berechtigt? Ich meine, man kann aus derartigen selbsterzeugten Standards im gegebenen Zusammenhang relativ wenig gewinnen. Natürlich ist es grund-

sätzlich möglich, dass andere berufliche Tätigkeiten von Verfassungsrichtern ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen. Es ist aber genauso möglich, dass einem Verfassungsrichter, der keine Nebenbeschäftigungen ausüben darf, aber auf eine beschränkte Amtsdauer ernannt ist, während seiner Amtszeit für die Zeit danach ein lukratives berufliches Angebot gemacht wird und er dadurch in seiner Unabhängigkeit gefährdet ist. Theoretisch ist das alles möglich, und vieles andere mehr. Man wird letztlich keine Ausgestaltungsvariante finden, die unter allen Umständen und ausnahmslos missbrauchssicher wäre.

Man kann natürlich bestehende Regelungen in Frage stellen und der Meinung sein, dass einheitliche europäische Standards eine Änderung erfordern und unsere Rechtslage an die Standards angepasst gehörte. Das ist einerseits ein Problem, weil verfassungsrechtliche Systeme durchaus sensibel auf Veränderungsdruck von außen reagieren. Es ist zum Beispiel kein Geheimnis, dass die Brexit-Diskussion im Vereinigten Königreich auch sehr stark vom Argument geprägt war, „unsere britischen Gerichte“ sollen sich nicht von europäischen Gerichten sagen lassen müssen, was sie tun sollen. Wir mögen in Österreich eine Spur weniger sensibel gegenüber Ratschlägen von außen sein, aber das Thema ist aus meiner Sicht vorhanden. Und das zweite Problem mit dieser Sichtweise ist, dass man dadurch der Komplexität des Themas nicht gerecht wird. Wenn man über das Thema sonstiger beruflicher Tätigkeiten von Verfassungsrichtern in Österreich diskutieren will, muss man diese verfassungspolitische Frage anhand der österreichischen Rahmenbedingungen diskutieren.



Man kann in der Sache dazu stehen, wie man will, und Argumente für beide Seiten finden. Man wird sich dabei aber damit auseinandersetzen müssen, dass diese Konstruktion vor 100 Jahren in Österreich ganz bewusst und zwar auch schon nach dem Vorbild früherer Regelungen gewählt wurde. Man wollte damit nämlich eine breite Repräsentanz der Richterinnen und Richter sicherstellen und schlicht und einfach kein Beamtengericht errichten. Jetzt könnte man natürlich diskutieren, ob das heutzutage noch ein Thema wäre – und verstehen Sie mich bitte nicht falsch, eine solche Diskussion wäre absolut legitim. Man müsste sich in diesem Zusammenhang aber fragen, was eine Änderung bewirken würde: Zumindest – ziemlich sicher – eine Veränderung in der Zusammensetzung des Gerichtshofes. Einheitliche, detaillierte, europaweite Standards würden eine solche Diskussion anhand der österreichischen Rahmenbedingungen und verfassungspolitischen Zielsetzungen aber ausschließen.

Der EuGH hat bei einer rezenten Entscheidung, welche die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit betrifft, etwas aus meiner Sicht sehr Richtiges getan: Er hat es in diesem Verfahren, das auf ein Vorabentscheidungsersuchen eines

deutschen Verwaltungsgerichts zurückgegangen ist, abgelehnt, formalistisch Aspekte seiner auf Polen bezogenen Judikatur automatisch auf die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit zu übertragen. Das halte ich für sinnvoll.

Wenn also feste und detaillierte Standards nicht die Antwort sind, was dann? Letztlich glaube ich, dass es auf eine intensive Beobachtung von Rechtsentwicklungen in den jeweiligen Staaten hinausläuft, die starke Expertise benötigt. Die Venedig-Kommission beim Europarat hat gerade in den problematischen Fällen in unserem Umfeld vorbildlich gezeigt, was man mit einer derartigen Vorgehensweise erreichen kann, insbesondere wenn man bei der Problemaufarbeitung mit Experten in den betroffenen Ländern kommuniziert und nicht nur von oben handelt.

Sie können jetzt zu Recht sagen, dass alles, was ich hier ausführe, mit Gerichten insgesamt zu tun hat und nicht spezifisch mit Verfassungsgerichten. ME ist das aber nicht trennbar. Der Verfassungsgerichtshof in Österreich zum Beispiel ist ein Gericht, seine Mitglieder sind Richterinnen und Richter; daher gelten Überlegungen zur gerichtlichen Unabhängigkeit auch für den Verfassungsgerichtshof. Gewisse

Differenzierungen wird man aber feststellen können.

Erstens: Verfassungsgerichte sind für Angriffe auf die Unabhängigkeit gefährdeter. Die Lösung einzelner Rechtsstreitigkeiten wird selten so relevant sein, um Unabhängigkeitseingriffe zu motivieren, wie die von Verfassungsgerichten judizierte Frage, welche allgemeingültigen Normen Bestand haben sollen. Die Judikatur des OGH zu den Kuhschäden in Tirol ist beispielsweise (politisch) wild umstritten, aber ich glaube nicht, dass sie jemals diese gesellschaftliche Brisanz erreichen wird, wie zuletzt etwa die vom Verfassungsgerichtshof zu entscheidende Frage der Verfassungswidrigkeit des Verbots der Sterbehilfe. Außerdem: Wenn man beginnen will, die Unabhängigkeit der Justiz generell zu beschränken, beginnt man – das

Wir wissen leider, dass europäische und internationale Gerichte auf nationaler Ebene leichter zu diskreditieren oder zumindest über gewisse Zeiträume zu ignorieren sind, als die innerstaatlichen Gerichte und ihr Schutz daher weniger wirkungsvoll ist.

Verfassungsgerichte sind auch stärker exponiert, weil der Prüfungsmaßstab, den sie anwenden, üblicherweise viel weniger determiniert ist als jene Normen, die bei anderen Gerichten relevant sind. Möglicherweise kann daher bei Verfassungsgerichten umso leichter die Unabhängigkeit untergraben werden, ohne dass es sofort auffällt.

Um es auf den Punkt zu bringen: Wenn ein „gewöhnliches“ Gericht, zum Beispiel ein Verwaltungsgericht, beginnt, positives Recht am laufenden Band zu ignorieren, wird das relativ

nehmung der Unabhängigkeit“ ist gerade bei Verfassungsgerichten nicht leicht zu handhaben. Ich gehe davon aus, dass dann, wenn eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung den Eindruck hat, dass die Gerichte unabhängig arbeiten, diese im Rahmen der demokratischen Prozesse auch gewillt sein wird, diese Unabhängigkeit entsprechend zu verteidigen. Das führt bei Verfassungsgerichten aber zu einem Dilemma. Verfassungsgerichte, das sieht man in Österreich sehr gut, werden tendenziell dann als unabhängig wahrgenommen, wenn sie Gesetze aufheben, die von gewissen politischen Gruppierungen – egal welcher Seite – gewollt, politisch bei ihrer Erlassung aber umstritten waren. Die Aufhebung solcher Gesetze wird dann quasi als Beweis dafür herangezogen, dass das Verfassungsgericht unabhängig ist. Ein Verfassungsgericht, das seine Aufgabe ernst nimmt, kann aber darauf natürlich nicht abzielen; es darf das gar nicht. Man kann als Gericht nicht eine gewisse „Heberquote“ definieren, um regelmäßig zu beweisen, wie unabhängig man doch ist. Das schlechteste für Verfassungsgerichte wäre aus dieser Sicht eine geradezu exemplarisch arbeitende Gesetzgebung, die nichts verfassungsrechtlich Bedenkliches beschließt, weil das Verfassungsgericht dann niemals in die Situation kommen würde, ein Gesetz aufzuheben und dadurch seine Unabhängigkeit zu demonstrieren. Es könnte sogar der Eindruck entstehen, der Verfassungsgerichtshof schaue nicht genau hin, und es käme möglicherweise zu einer geringeren Wahrnehmung der Unabhängigkeit. Ich habe für dieses Dilemma keine Lösung. Ich denke aber, es ist eine Konfliktsituation, die man anerkennen muss. Und sie fällt bei Verfassungsgerichten wesentlich stärker ins Gewicht als bei einem anderen Gericht.

» Eine Sichtweise, wonach es sich bei Verfassungsgerichten bis zu einem gewissen Grad ohnehin um politische Gerichte handle und dort daher die Unabhängigkeit nicht so relevant sei, wäre aus meiner Sicht extrem gefährlich. «

zeigen Beispiele in Europa – mit den Verfassungsgerichten. Warum macht man das? Wenn das Verfassungsgericht seine Rechtsschutzaufgaben nicht mehr erfüllen und die Unabhängigkeit der Gerichte nicht mehr schützen kann, ist im eigenen Land ein sehr zentraler Faktor dieses Schutzes – vor allem und in erster Linie, was gesetzgeberische Eingriffe betrifft – verschwunden.

rasch sichtbar werden. Je dünner die Prüfungsmaßstäbe, desto höher sind natürlich Entscheidungsspielräume, desto schwieriger ist die kritische Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung, und umso wichtiger erscheinen das Verantwortungsbewusstsein und die Rollenklarheit von Verfassungsrichtern und -richtern. Es kommt sogar noch etwas hinzu: Die „gefühlte Wahr-



Lassen Sie mich zusammenfassen:

Erstens: Trotz aller meiner Ausführungen halte ich formale Unabhängigkeitskriterien nach wie vor für einen unverzichtbaren Baustein der Unabhängigkeit auch von Verfassungsgerichten. Ich meine damit die ursprünglichen formalen Kriterien, die relativ grob geschnitten, wie wir sie in der EMRK finden, die aber sehr aussagekräftig, sehr eindeutig und nach wie vor unentbehrlich sind. Es judiziert sich nun einmal nicht so leicht unabhängig, wenn man am nächsten Tag wegen fehlender Unabsetzbarkeit arbeitslos sein könnte. Diese formalen Kriterien sind das heutzutage ohnehin unstrittige Muss. Die wirklichen Gefahren für die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte kommen in der Regel über andere Wege. Man muss ihnen mit differenzierter, materiell begründeter Betrachtungsweise begegnen und vor allem ganz stark auf die Intention der Maßnahmen achten, also eine Intentionalitätsprüfung durchführen. Warum und zu welchem Zweck will der Gesetzgeber bestimmte Veränderungen im Justizsystem, im Verfassungssystem vornehmen? Gibt es dafür sachliche Gründe oder ist das Ziel (auch) eine Schwächung der Unabhängigkeit? Das Ergebnis wird nicht immer ganz

eindeutig ausfallen. Wir müssen aber bis zu einem gewissen Grad mit dieser Unschärfe leben.

Zweitens: Wenig hilfreich ist es, wenn ausgesprochen detaillierte und rigide internationale Standards unterschiedlichen Verfassungstraditionen einfach übergestülpt werden; ein sachlicher, kritisch beobachtender Blick von außen und von innen kann sich aber als äußerst hilfreich erweisen.

Drittens: Eine Sichtweise, wonach es sich bei Verfassungsgerichten bis zu einem gewissen Grad ohnehin um politische Gerichte handle und dort daher die Unabhängigkeit nicht so relevant sei, wäre aus meiner Sicht extrem gefährlich. Auch wenn Verfassungsgerichte manchmal ideologisch umstrittene Fragen in ideologisch umstrittener Weise lösen – das ist nun einmal Teil ihrer Aufgabe –, verteidigen sie doch, wenn sie entsprechend unabhängig sind, mit aller Härte – so meine Beobachtung – stets den Rechtsstaat. Wenn die Verfassungsgerichtsbarkeit einmal „zu kippen“ beginnt, wird es bei den anderen Gerichten auf lange Sicht kaum bei den bisherigen Unabhängigkeitsstandards bleiben.

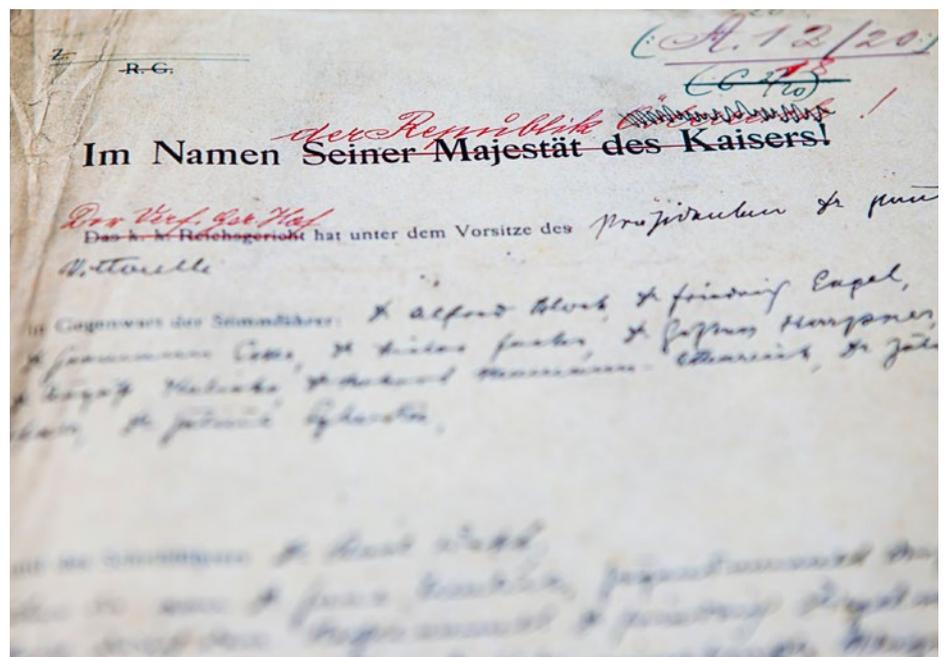
Viertens: Ich halte die Mitwirkung, selbst die bestimmende Mitwirkung politisch besetzter Gremien bei der Bestellung von Verfassungsgerichten nicht grundsätzlich und abstrakt für ein Problem. Es gibt zwar genug alternative Bestellungsmodelle in der Gerichtsbarkeit, die man in Betracht ziehen könnte. Wenn man genauer hinschaut, werfen sie jedoch mindestens genauso viele Probleme auf, auch im Hinblick auf die Unabhängigkeit. Ein Vorteil politischer Bestellungsmodelle ist die dabei entstehende Transparenz und Möglichkeit zur Diskussion, vor allem wenn die zu bestellenden Personen, wie das ja am Verfassungsgerichtshof der Fall ist, bereits vor ihrer Bestellung einen gewissen beruflichen Stand erreicht haben und daher auch ein gewisses Ausmaß an Bekanntheit. Ein solches System mag nicht perfekt sein; so wie es in Österreich gelebt wird, funktioniert es aber.

Fünftens, und für mich ganz wesentlich: die Unabhängigkeit des Gerichtes in seiner Arbeit und in seinem Selbstverständnis; ich denke etwa an die Existenz konstanter Judikaturlinien, die nur dann verlassen werden, wenn es einen guten, transparent gemachten Grund dafür gibt. Verteidigt wird von der demokratischen Öffentlichkeit nur etwas, was von

dieser auch wahrgenommen wird und daher liegt es sehr wesentlich am Gerichtswesen insgesamt und auch an Verfassungsgerichten selbst, entsprechenden Anforderungen an ihre Unabhängigkeit ausnahmslos zu genügen. Die Unabhängigkeit muss von Verfassungsgerichten tagtäglich unter Beweis gestellt werden.

Schlussendlich: Wir sehen derzeit, wie schnell auch in Staaten, bei denen wir es nicht vermutet hätten, manche Grundpfeiler ins Wanken geraten. Wenn etwa die Nachbesetzungen einer Richterstelle am Supreme Court der USA zu einem politischen Kampfinstrument wird, helfen in Wahrheit alle „checks and balances“ kaum mehr weiter. Wenn die britische Regierung vor der letzten Unterhauswahl Reformpläne für die Gerichtsbarkeit präsentiert, die auch wieder für sich selbst genommen sicherlich argumentierbar sind, in Wahrheit aber wegen der Judikatur des britischen Supreme Court in Fragen des Brexit und der parlamentarischen Souveränität gewälzt werden, dann sind wir wieder beim Kern dieses Vortrags: Reformen müssen auch in der Gerichtsbarkeit zulässig sein. Gleichzeitig muss auch die Gerichtsbarkeit offen für Veränderungen sein. Aber Reformen in diesem Bereich sind sensibel und letztlich kommt es auf die dahinterstehenden Intentionen an.

» Die Unabhängigkeit muss von Verfassungsgerichten tagtäglich unter Beweis gestellt werden. «



* Redigierte, gekürzte Vortragsfassung.

VI.4.2.

Anna Katharina Struth: Organstreitigkeiten

Seit 2015 – mit der Einführung der Kompetenz zur Entscheidung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit parlamentarischen Untersuchungsausschüssen – hat der Verfassungsgerichtshof regelmäßig Organstreitigkeiten zu entscheiden. Zuvor waren Organstreitverfahren vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof eher eine Randerscheinung und anders als in Deutschland, wo diese Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts als „Kern der Verfassungsgerichtsbarkeit“ bezeichnet wird, steht hinter dem Begriff „Kern bzw. Grundidee der österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit“ in Österreich vielmehr die Normenkontrolle. Im Österreich-Konvent wurden – im Zusammenhang mit der Einführung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse als Minderheitsrecht in die Bundesverfassung – zwar auch Diskussionen über die Schaffung eines generellen Organstreitverfahrens geführt; sie wurden damals aber nicht weiterverfolgt, weil man letztlich zu keinem Konsens hinsichtlich konkreter Ausgestaltung und Umfang eines solchen Verfahrens fand. Seit 2015 normiert Art. 138b B-VG nun aber eine Streitschlichtungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes im Zusammenhang mit parlamentarischen Untersuchungsausschüssen. Da der Verfassungsgerichtshof in der jüngeren Vergangenheit bereits einige Male danach zu entscheiden hatte und in der Zukunft wohl regelmäßig dazu aufgerufen sein wird, lohnt es, nach Strukturmerkmalen zu fragen, die die Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofes in diesen Verfahren in der Zukunft prägen könnten.



Eine Annäherung an die bestimmenden Strukturmerkmale eines Organstreitverfahrens führt über zwei Elemente. Zum einen ist wesentlich, wer streitet, und zum anderen ist entscheidend, worüber gestritten wird. Es zeichnet die Organstreitigkeiten des B-VG aus, dass die Streitparteien oberste Organe sind; die Verfahren betreffen Streitigkeiten um deren Zuständigkeiten sowie den Inhalt, den Umfang und die Grenzen dieser in der staatlichen Binnenorganisation. Es kann sich dabei sowohl um Inter- als um auch Intraorganstreitigkeiten handeln.

Organstreitverfahren sind von den Kompetenzkonflikten – wie sie im B-VG etwa in Art. 138 B-VG normiert sind – abzugrenzen. Gegenstand eines Organstreitverfahrens, auch eines solchen nach Art. 138b B-VG, ist nicht die bloße Kompetenzabgrenzung im Sinne der Frage, welchem der am Verfahren beteiligten Organe eine streitbefangene Kompetenz zusteht, sondern Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Entscheidung ist vielmehr die Regulierung des Zusammenspiels der Organe bei der verfassungsmäßigen Ausübung ihrer Befugnisse. Mit einem Organstreit können nicht nur Kompetenzenanmaßungen oder -verweigerungen, sondern auch Inhalt, Umfang und Grenzen einer zugewiesenen Kompetenz sowie ihre verfassungsmäßige Ausübung überprüft werden.

Die österreichische Verfassungsordnung kennt nun keine generelle Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes zur Schlichtung von Organstreitigkeiten; einzelne, spezifische Zuständigkeiten in diesem Sinne sind aber vorhanden: Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes zur Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen der Volksanwaltschaft einerseits und der Bundesregierung bzw. einer Landesregierung andererseits über den Umfang der Befugnisse der Volksanwaltschaft ist jedenfalls ein verfassungsgerichtliches Organstreitverfahren. Mit Ausnahme der Entscheidungszuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 138b Abs. 1 Z 7 B-VG, bei der es um Beschwerden wegen Persönlichkeitsrechtsverletzungen durch ein Verhalten des Untersuchungsausschusses oder einzelner Mitglieder desselben geht, stellen eben auch die Verfahren nach Art. 138b B-VG zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen Organstreitigkeiten dar. Das Verfahren nach Art. 126a B-VG war bis zu seiner Novelle 1993 als reine Organstreitigkeit konzipiert. Es ging um Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof einerseits und der Bundesregierung bzw. einer Landesregierung andererseits. Der Verfassungsgerichtshof entschied aus Anlass eines Streites zwischen den Organen über die Auslegung der Kompetenzen des Rechnungshofes. Seit

Änderung der gesetzlichen Grundlagen im Jahr 1993 ist die Einordnung fraglich, weil nicht mehr zwingend Organe miteinander streiten und der Rechtsträger, den der Rechnungshof zu prüfen beabsichtigt, nunmehr Streitgegner vor dem Verfassungsgerichtshof ist. Die einfachgesetzlichen Regelungen zum Verfahren lassen allerdings erkennen, dass es im Rahmen des Art. 126a B-VG durchaus noch Streitkonstellationen gibt, die Organstreitigkeiten sind. So liegt etwa auch eine vom Verfassungsgerichtshof zu entscheidende Meinungsverschiedenheit vor, wenn sich der Rechnungshof entgegen der Anregung durch ein anderes Organ weigert, besondere Akte der Gebarungsprüfung zu setzen.

Betrachtet man nun solcherart Organstreitigkeiten und ihre Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf ihren Inhalt und auf der Suche nach Strukturmerkmalen näher, ergibt sich eine Regelmäßigkeit: Das demokratische Prinzip und vor allem die Gewaltenteilung sind in Verfahren zur Entscheidung von Organstreitigkeiten bestimmend, sie sind sowohl Maßstab der Entscheidung in der Sache als auch begrenzender „Rahmen“ der verfassungsgerichtlichen Entscheidungskompetenz.

Zum Maßstab der Entscheidung im Besonderen kann man feststellen, dass in Interorganstreitkonstellationen für die Entscheidung in der Sache letztlich mit der Gewaltenteilung, in Intraorganstreitkonstellationen mit dem demokratischen Prinzip – oder jedenfalls mit einzelnen konkreten Ausformungen dessen – umzugehen ist.

Geht es um einen Streit zwischen unterschiedlichen Organen, erfüllt das Organstreitverfahren die Funktion, die verfassungsrechtlichen Zuständig-

keitsnormen verfahrensrechtlich zu effektuieren. Die verfassungsgerichtliche Kompetenz dient nicht – zumindest nicht allein – dem Schutz des „beeinträchtigten“ Organs, sondern der Einhaltung der Zuständigkeitsordnung, und ist damit prozessuales Vehikel für den Funktionsschutz des durch die Gewaltenteilung bewirkten Systems von „checks and balances“, wie es die Verfassung vorgibt; das meint die Sicherung der rechtlichen Regelungen, die für den politischen Prozess aufgestellt werden.

Mit der Spezialisierung der Gewalten geht ein notwendiges Maß an funktionaler Autonomie einher; dieses rechtfertigt die Begrenzung von „Übergriffen“ in Funktionsbereiche anderer Gewalten und ist deshalb der Topos, der in einem verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren im Grunde geltend gemacht wird. Die verfassungsgerichtliche Entscheidung hat aus Anlass dessen die Grenzen der genannten „Übergriffe“ zum Gegenstand und sichert die funktionsadäquate Gewaltenteilung nach den Vorgaben der Verfassung.

» Mit einem Organstreit können nicht nur Kompetenzanmaßungen oder -verweigerungen, sondern auch Inhalt, Umfang und Grenzen einer zugewiesenen Kompetenz sowie ihre verfassungsmäßige Ausübung überprüft werden. «

Anschaulich kann das zum Beispiel in Verfahren nach Art. 138b Abs. 1 Z 4 B-VG, in denen es um einen Streit um die

Verpflichtung zur Vorlage von Akten durch ein Organ des Bundes an einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss nach Art. 53 Abs. 3 B-VG geht, dargestellt werden; die Rolle der Gewaltenteilung wird insbesondere in einem Fall der Verweigerung einer solchen Aktenvorlage aus Gründen des Schutzes der Willensbildung der Bundesregierung im Sinne des Art. 53 Abs. 4 B-VG erkennbar. In einem Verfahren im Zusammenhang mit dem sogenannten „Eurofighter-Untersuchungsausschuss“ ist dies im Jahr 2018 relevant geworden (VfSlg. 20.304/2018): Die Finanzprokurator verweigerte dem „Eurofighter-Untersuchungsausschuss“ die Vorlage von Akten der sogenannten „Task-Force-Eurofighter“ und argumentierte – materiell –, es bestehe keine Verpflichtung zur Vorlage der angeforderten Akten, weil dadurch eine Beeinträchtigung der rechtmäßigen Willensbildung der Bundesregierung drohe; der Verfassungsgerichtshof wertete dies als materielle Geltendmachung der Bestimmung des Art. 53 Abs. 4 B-VG, wonach eben dies ein Grund ist, Akten nicht herausgeben

zu müssen. Darauf, dass die Finanzprokurator ihre Position im Verfahren nicht ausdrücklich mit dieser Bestimmung

begründete, kann später eingegangen werden; relevant ist zunächst, dass die Frage, inwiefern die Aktenvorlage unter Berufung auf den Schutz der Willensbildung der Regierung verweigert werden kann und eventuell auch muss, eine solche nach Umfang und Grenzen der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative ist, die zum Maßstab der verfassungsgerichtlichen Entscheidung wird. Art. 53 Abs. 4 B-VG ist als materielle Bestimmung – und das ist bei Bestimmungen, die Verfassungsgerichte in Organstreitverfahren auszulegen haben, regelmäßig der Fall – so vage gefasst, dass der Verfassungsgerichtshof aus ihrem Wortlaut nur sehr begrenzt Kriterien für seine Entscheidung in der Sache ableiten kann. Grund und Grenze der Regelung ist aber die Gewaltenteilung, die dann letztlich zum Entscheidungsmaßstab wird.

Ähnlich wie die gesamte Novelle zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse an die deutsche Rechtslage angelehnt ist, ist auch Art. 53 Abs. 4 B-VG – dies machen die Erläuterungen deutlich – an den vom deutschen Bundesverfassungsgericht geprägten Topos des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ angelehnt. Dieser besagt, dass sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung im Sinne eines grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereiches Gründe ergeben können, einem Untersuchungsausschuss Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen und daher grundsätzlich herauszugeben wären, im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vorzuenthalten. Die Bestimmung schützt im Sinne der organschaftlichen Autonomie, die die Gewaltenteilung gebietet, ein von anderen Staatsgewalten autonomes

Agieren und Entscheiden der Regierung in ihrem Verantwortungsbereich. Die Gewaltenteilung wird damit zu Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte; die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch den Untersuchungsausschuss ist einerseits gerade dazu bestimmt, eine demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Ausübung der Regierungsfunktion sicherzustellen, andererseits kann sie diese Funktion aber unter Umständen auch stören und bedarf daher der Begrenzung auf ein funktionsverträgliches Maß.

Während in Interorganstreitkonstellationen auf diese Weise die Gewaltenteilung zum Maßstab der Argumentation in der Sache wird, kann man feststellen, dass in Intraorganstreitigkeiten Fragen auftauchen, die sich dem demokratischen Prinzip zuordnen lassen. Entscheidet der Verfassungsgerichtshof in einem Intraorganstreit, dient die verfassungsgerichtliche Zuständigkeit regelmäßig dem Schutz politischer Minderheiten und der Gewährung effektiver Opposition sowie der gleichberechtigten Teilhabe aller Abgeordneten und damit aller repräsentierten

»Die Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes zur Entscheidung der Organstreitigkeit erfüllt die Funktion, die konkrete verfassungsrechtliche Ausgestaltung des demokratischen Prinzips abzusichern.«

Der Verfassungsgerichtshof ist nun in einem Verfahren, in dem sich diese Frage in der Sache stellt, aufgerufen, zu prüfen, inwiefern die verfassungsrechtlich gebotene Trennung der Gewalten das parlamentarische Untersuchungsrecht im Einzelfall einschränkt. Letztlich muss entschieden werden, ob das Parlament seine zugewiesene Aufgabe mit der Einsicht in einen bestimmten Aktenteil verlässt und Funktionen übernimmt, die allein der Regierung überantwortet sind oder ob es im verfassungsrechtlich zulässigen und notwendigen Rahmen seiner parlamentarischen Kontrollkompetenz handelt. Auf diese Art wird die Gewaltenteilung in Umfang und Grenzen zum Maßstab der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes in der Sache.

Bürger am parlamentarischen Willensbildungsprozess.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 3. März 2020, in der in einem Verfahren im Zusammenhang mit dem sogenannten „Ibiza-Untersuchungsausschuss“ über den Beschluss des Geschäftsordnungsausschusses zu entscheiden war, der den Untersuchungsgegenstand, wie ihn die Minderheit des Nationalrates in ihrem Verlangen formuliert hatte, für teilweise unzulässig erklärt hatte (UA 1/2020) entspricht dem: Die Minderheit – die im Nationalrat den Untersuchungsgegenstand formuliert hat – wird vor dem Einfluss der Mehrheit durch Abänderung des Untersuchungsgegenstandes geschützt. Der Verfassungsgerichtshof formulierte

in diesem Sinne wie folgt: „[...] ausgehend davon, dass ein Untersuchungsausschuss eine wirksame politische Kontrolle der Vollziehung eröffnen soll, Art. 53 Abs. 1 B-VG einem Viertel der Mitglieder des Nationalrates ein Minderheitsrecht einräumt und Art. 53 B-VG nicht danach differenziert, ob ein Untersuchungsausschuss vom Nationalrat oder von einem Viertel seiner Mitglieder eingesetzt wird, sind der Mehrheit enge Grenzen gesetzt, bei einem Untersuchungsgegenstand, den die Minderheit in einem Verlangen formuliert, Streichungen vorzunehmen.“ Damit wird die repräsentative Teilhabe all jener gesichert, die die parlamentarische Minderheit gewählt haben. Der Minderheitenschutz wird hier, dem Zweck und der Funktion des Organstreitverfahrens als verfassungsgerichtliche Kompetenz entsprechend, zur Auslegungsleitlinie, die die inhaltliche Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes zu verfolgen hat; dies schließt freilich nicht aus, dass es ebenso Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes ist, die Mehrheit vor der Minderheit bei einer Überschreitung der ihr verfassungsrechtlich eingeräumten Kompetenzen zu schützen. Tatsächlich wird die Konstellation, dass die Minderheit vor der Mehrheit geschützt werden muss, aber häufiger relevant werden, denn die Mehrheit wird sich tendenziell politisch auch ohne eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes durchsetzen können. Ein Verfahren nach Art. 138b Abs. 1 Z 1 B-VG dient damit wesentlich der Durchsetzung des Anspruches der parlamentarischen Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu einem von ihr formulierten Gegenstand, der Sicherung ihrer Themenhoheit.

Der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz in diesem Sinne wird so zum

Maßstab der verfassungsgerichtlichen Entscheidung und die Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes zur Entscheidung der Organstreitigkeit erfüllt die Funktion, die konkrete verfassungsrechtliche Ausgestaltung des demokratischen Prinzips abzusichern und die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens insoweit zu gewährleisten.

im politischen Bereich des Verfassungslebens entstanden sind, und er soll Streitigkeiten schlichten, die derart politisch überlagert sind, dass sich die Frage stellt, wo die Grenze zum verfassungsrechtlich nicht determinierten politischen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der betroffenen Organe verläuft, in den verfassungsgerichtlich nicht einzudringen ist.

» Die Organstreitigkeit wirft als verfassungsgerichtliche Kompetenz die Problematik der Trennung zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik, zwischen verfassungsrechtlicher und politischer Frage, nach dem ›politischen Charakter der Verfassungsgerichtsbarkeit‹ und der ›Verrechtlichung des politischen Prozesses‹ auf. «

Während Gewaltenteilung und demokratisches Prinzip in den beschriebenen Konstellationen zum Maßstab der verfassungsgerichtlichen Entscheidung werden, sind sie bei der Entscheidung von Organstreitigkeiten durch den Verfassungsgerichtshof noch in anderer Weise relevant: Sie sind auch – möglicherweise begrenzender, aber jedenfalls grundsätzlich – Rahmen der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes. Sie bestimmen Umfang und Dichte der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Hinter dem Verfassungsrechtsstreit verbergen sich im Fall von Organstreitigkeiten regelmäßig politische oder sogar parteipolitische Machtkonflikte. Der Verfassungsgerichtshof ist hier zur Entscheidung von Rechtsfragen berufen, die

Das führt zu der Frage nach den Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit und den Vorgaben, die Gewaltenteilung und demokratisches Prinzip dazu machen. Anders formuliert: Die Organstreitigkeit wirft als verfassungsgerichtliche Kompetenz die Problematik der Trennung zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik, zwischen verfassungsrechtlicher und politischer Frage, nach dem „politischen Charakter der Verfassungsgerichtsbarkeit“ und der „Verrechtlichung des politischen Prozesses“ auf. Diese Frage ist alt und wurde und wird im Schrifttum ausführlich diskutiert; dem ist an dieser Stelle nichts hinzuzufügen. Zu untersuchen ist vielmehr, wie im verfassungsgerichtlichen Verfahren in konkreten Anwendungsfällen mit

ihr umgegangen wird; maßgeblich ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung und Variation der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte.

Neben Verfahrensregelungen wie Prozessvoraussetzungen, die die Zulässigkeit der Entscheidung des Verfassungsgerichtes von der Erschöpfung anderer Einigungsmöglichkeiten sowie der hinreichend präzisen Umschreibung der Meinungsverschiedenheit abhängig machen, ist die Reduzierung bzw. Anpassung der Kontrolldichte Antwort auf den Vorwurf, in Organstreitverfahren trafen Verfassungsgerichte politische und nicht rechtliche Entscheidungen. Eine reduzierte Kontrolldichte kann die Entscheidung im Bereich des Rechtlichen halten, der den äußeren Rahmen der verfassungsgerichtlichen Kompetenz im Gefüge der Staatsorgane bildet. Die Kontrolldichte ist dazu an der Justiziabilität der zu entscheidenden Fragen auszurichten.

Die Bestimmungen, die im Rahmen von Organstreitigkeiten auszulegen sind, sind typischerweise vage formuliert. Man könnte nun annehmen, dass die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte schlicht von der verfassungsgesetzlichen Regelungsdichte abhängig ist, und wer nicht will, dass dem Verfassungsgericht zu viel Spielraum für politische Wertungen zukommt, der müsse die Bestimmungen, die Maßstab der Entscheidung sind, präziser fassen. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die vage Formulierung der Bestimmungen dem berechtigten Anliegen entspricht, politischen Entscheidungen ein gewisses Maß an Flexibilität zur Abwägung der Vielfalt der zu berücksichtigenden Interessen und unterschiedliche Reaktionsmöglichkeiten zu gewähren, und sie resultiert gleichzeitig aus diesem. Die



verfassungsgerichtliche Kontrolle muss diesen Spielraum, den die materiellen Bestimmungen den Akteuren zumesen, einerseits achten: Das Verfassungsgericht darf nicht eigenes politisches Ermessen an die Stelle desjenigen der politischen Organe setzen. Andererseits kann aber aufgrund dessen auch die Zulässigkeit des Organstreits per se ebenso wenig in Frage gestellt werden wie die Existenz rechtspolitischer Gestaltungsspielräume des Parlamentes als Gesetzgeber die Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht an sich in Zweifel ziehen kann. Da, wo die Verfassung keine rechtlichen Maßstäbe für die Entscheidung eines Konfliktes liefert, ist der Organstreit in der Regel nicht etwa aufgrund eines vermeintlichen Politikvorbehaltes unzulässig, sondern – bei Vorliegen der anderen Prozessvoraussetzungen – unbegründet. Dem liegt der Gedanke der Kontrolldichte zugrunde.

Woran ist die Kontrolldichte aber orientiert? Die Gestaltungsfreiheit der politischen Akteure besteht nicht, weil bestimmte Agenden als politisch anzusehen sind, sondern nach Maßgabe von Verfassung und Gesetz. Nur soweit die Verfassung oder das diese konkretisierende Gesetz dies zulässt, besteht Gelegenheit zu freier politischer Gestaltung. Die Bestimmung der Kontrolldichte geschieht daher in Auslegung der im konkreten Fall maßgeblichen Bestimmungen, die für das jeweilige Handeln der politischen Akteure bestehen: Die Kontrolldichte des Verfassungsgerichtshofes richtet sich jeweils nach der

Regelungsdichte des anzuwendenden Rechts. Der Verfassungsgerichtshof ist daher genau soweit zur gerichtsförmigen Lösung politischer Streitigkeiten eingerichtet und auch geeignet, soweit die Verfassung politische Akte rechtlich determiniert; die Kontrolle geht nur soweit – soweit aber durchaus. Für den Umgang mit dem Spannungsverhältnis zwischen – kurz – Politik und Recht in einem konkreten Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist dies aber zu abstrakt. Dem Verfassungsgerichtshof muss es im Einzelfall gelingen, die Rechtsfragen zu entscheiden, ohne die politische Zweckmäßigkeit des zugrunde liegenden Geschehens zu beurteilen.

Der Verfassungsgerichtshof hat für dieses Problem schon einige Male, wenn auch im Einzelnen unterschiedliche, so doch auf einen vergleichbaren Gedanken rückführbare Lösungen gewählt: Es soll die rechtliche Frage identifiziert werden, um sie aus dem politischen Konflikt „herauszuschälen“ und sie zu lösen; die sonstige Auseinandersetzung soll aber beim entsprechenden politischen Organ belassen werden. Mit Hilfe eines Ansatzes, den man als „prozesshaft“ bezeichnen kann, wird nicht in den politischen Streit inhaltlich eingegriffen, sondern werden diesem nur verfassungsrechtlich Regeln gegeben, über deren Einhaltung der Verfassungsgerichtshof dann entscheidet; die unterschiedlichen Konstellationen wurden auf diese Weise justiziabel gemacht.



In diesen Kontext gehört zum einen etwa die Entscheidung aus dem März des Jahres 2020 über die Rechtmäßigkeit des Beschlusses des Geschäftsordnungsausschusses zur Einsetzung des sogenannten „Ibiza-Untersuchungsausschusses“ (VfGH 3.3.2020, UA 1/2020). Verfahrensgegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens ist der Beschluss des Geschäftsordnungsausschusses, mit dem das Verlangen einer Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses für ganz oder teilweise unzulässig erklärt wird; der Geschäftsordnungsausschuss entscheidet darin, ob der Untersuchungsgegenstand, wie er im Verlangen formuliert ist, mit den Vorgaben der Verfassung übereinstimmt, also im Wesentlichen gemäß Art. 53 Abs. 2 B-VG einen „bestimmten abgeschlossenen Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes“ darstellt.

Der Verfassungsgerichtshof ist dann zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieses Beschlusses des Geschäftsordnungsausschusses berufen. Dabei ist seine Prüfungscompetenz in zweierlei Hinsicht begrenzt: Zum einen besteht – wie in den Organstreitverfahren des B-VG typisch – Antragsbindung. Der Verfassungsgerichtshof hat ausschließlich zu beurteilen, ob die Unzulässigkeitsklärung des in Rede stehenden

Verlangens durch den Geschäftsordnungsausschuss aus den in der Anfechtung dargelegten Gründen rechtswidrig ist oder nicht. Der Prüfungsumfang ist also schon deshalb nicht umfassend. Zum anderen aber – und dies ergibt sich nun aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 3. März 2020 – ist auch seine Kontrolldichte zurückgenommen: Der Verfassungsgerichtshof formuliert in seinem Erkenntnis zunächst, die verfassungsrechtlich geforderten Voraussetzungen eines Untersuchungsgegenstandes seien von der verlangenden Minderheit bereits gegenüber dem Geschäftsordnungsausschuss nachvollziehbar darzulegen und gibt im Einzelnen vor, was sich aus dem Verlangen ergeben muss. Der Geschäftsordnungsausschuss habe dann auf der Grundlage dessen die Unzulässigkeit des Verlangens substantiiert zu begründen. Die verfassungsgerichtliche Prüfung beschränke sich im Anschluss auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses des Geschäftsordnungsausschusses im Umfang seiner Begründung.

Auf der Grundlage einer Begründungspflicht, die den Geschäftsordnungsausschuss trifft, reduziert der Verfassungsgerichtshof auf diese Weise dann die eigene Kontrolldichte, indem er den Gegenstand des eigenen Verfahrens auf

diese Begründung begrenzt. Der Verfassungsgerichtshof prüft nicht vollinhaltlich, ob der Untersuchungsgegenstand, wie ihn die Minderheit im Verlangen formuliert hat, in jeder Hinsicht verfassungsmäßig ist; er prüft auch nicht, ob das Ergebnis des Geschäftsordnungsausschusses unabhängig von der von diesem im Beschluss formulierten Begründung verfassungsmäßig ist; er kontrolliert vielmehr, ob der Beschluss des Geschäftsordnungsausschusses mit der tatsächlich im Beschluss formulierten Begründung, die wiederum vor dem Hintergrund der im Verlangen getroffenen Darlegungen zu beurteilen ist, verfassungsmäßig ist und – weil diese die Verfassung konkretisiert – mit der Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse im Einklang steht. Anders formuliert: Der Verfassungsgerichtshof prüft, ob die Begründung des Geschäftsordnungsausschusses trägt oder nicht.

Da ein Nachschieben von Begründungen für das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen der Anforderungen der Verfassung im verfassungsgerichtlichen Verfahren weder für die Minderheit noch für den Geschäftsordnungsausschuss möglich ist, prüft der Verfassungsgerichtshof lediglich, ob und inwieweit den sich so ergebenden Darlegungs- und Begründungspflichten des Geschäftsordnungsausschusses im parlamenta-

rischen Verfahren entsprochen wurde. Der Verfassungsgerichtshof kommt nicht in die Situation, erstmals im Rahmen des verfassungsgerichtlichen Verfahrens zu ermitteln, ob – wie es etwa für den Untersuchungsgegenstand nach den Vorgaben der Verfassung und der Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse notwendig ist – zwischen einzelnen Sachthemen nach seiner eigenen Einschätzung ein ausreichender Zusammenhang besteht.

Unabhängig davon, ob man die Dichte der verfassungsgerichtlichen Kontrolle – dazu äußert sich der Verfassungsgerichtshof in seinen Erwägungen im Erkenntnis nicht – an dieser Stelle mit einem Ansatz der Denkmöglichkeit, der Nachvollziehbarkeit oder der Willkürlichkeit definieren würde, nimmt sich der Gerichtshof hier aus der politischen Auseinandersetzung um den zu untersuchenden Vorgang heraus und verhindert auf diese Weise, selbst politische Wertungen vorzunehmen und politische Zweckmäßigkeiten zu beurteilen. Er legt sich die politische Streitfrage nicht unmittelbar vor, sondern wählt einen eher „prozesshaften“ Ansatz und macht das Verfahren, in dem die politische Auseinandersetzung stattgefunden hat, zu seinem Verfahrensgegenstand.

Im konkreten Verfahren zum sogenannten „Ibiza-Untersuchungsausschuss“ kam der Verfassungsgerichtshof zu dem Schluss, der Geschäftsordnungsausschuss habe eine, schon nach der Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse unzulässige, Änderung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen; aber auch in einem anderen Fall, in dem sich die Unrechtmäßigkeit des Handelns des Geschäftsordnungsausschusses nicht bereits ausdrücklich

aus den Bestimmungen der Verfahrensordnung ergeben hätte, wäre die Beurteilung des Verfassungsgerichtshofes vergleichbar gelaufen: Anstatt einer vollinhaltlichen, eigenen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Untersuchungsgegenstandes prüft der Verfassungsgerichtshof, ob der Weg, den der Untersuchungsgegenstand in der Auseinandersetzung zwischen Minderheit und Mehrheit nimmt, rechtmäßig ist. Auf diese Weise wird das Ziel verfolgt, als Verfassungsgericht möglichst außerhalb der politischen Auseinandersetzung und ohne eigene politische Bewertung, der eigenen Aufgabe des Entscheidens nach rechtlichen Maßstäben nachzukommen; den Konflikt also mit den Mitteln des Rechts zu lösen und gleichzeitig zu bewirken, dass der politische Streit von den politischen Organen untereinander ausgetragen wird.

Mit diesem Vorgehen liegt der Verfassungsgerichtshof auch auf der Linie seiner Entscheidung im Verfahren zur verweigerten Aktenvorlage durch die Finanzprokurator an den sogenannten „Eurofighter-Untersuchungsausschuss“ (VfSlg. 20.304/2018); in dieser ging der Verfassungsgerichtshof nämlich von einer Begründungspflicht des vorlageverweigernden Organs bei Berufung auf den Kernbereich der Regierungswillensbildung gegenüber dem Untersuchungsausschuss, also bereits im parlamentarischen Verfahren, aus, stellte die Verweigerung – weil die Finanzprokurator dieser Behauptungs- und Begründungspflicht nicht nachgekommen war – als verfassungswidrig fest, verpflichtete die Finanzprokurator im Spruch zur Vorlage der verlangten Akten, machte dann in der Begründung aber deutlich, dass ihr – auch nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes weiterhin – die Möglich-

keit offenstehe, gegenüber dem Untersuchungsausschuss vorzubringen, eine Herausgabe der Unterlagen sei nicht möglich, weil sie die Willensbildung der Bundesregierung im Sinne des Art. 53 Abs. 4 B-VG beeinträchtigen würde.

Dahinter liegt derselbe Gedanke: der Verfassungsgerichtshof sieht seinen Verfahrensgegenstand wieder in der Nachprüfung der im Parlament erfolgten Auseinandersetzung. Dies tut er mit dem Ziel, sich nicht aktiv in den politischen Konflikt einzubringen, sondern diesen vollumfänglich im Verfahren vorliegen zu haben und mit den Mitteln des Rechts schlichten zu können. Er formuliert in diesem Sinne, das vorlagepflichtige Organ treffe eine auf die einzelnen Akten bezogene, gegenüber dem Untersuchungsausschuss und nicht erst im verfassungsgerichtlichen Verfahren auszuübende Begründungspflicht für das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 53 Abs. 4 B-VG, um dem Untersuchungsausschuss eine Überprüfung und allfällige Bestreitung der Argumentation zu ermöglichen und diese einer etwaigen verfassungsgerichtlichen Nachprüfung unterziehen zu können.

Fehlt eine Begründung der Nichtvorlage gegenüber dem Untersuchungsausschuss ganz oder genügt sie den Anforderungen nicht, verletzt die Vorlageverweigerung die Rechte des Untersuchungsausschusses bereits unabhängig davon, ob materiell ein verfassungsmäßiger Grund für die Verweigerung der Vorlage vorliegt; so lag der Fall im Verfahren zum sogenannten „Eurofighter-Untersuchungsausschuss“ gegen die Finanzprokurator (VfSlg. 20.304/2018). Ist die Begründung grob unzureichend, gilt dasselbe.

Verfahrensgegenstand, also Meinungsverschiedenheit, ist die Verweigerung der Aktenvorlage mit der gegenüber dem Untersuchungsausschuss gegebenen Begründung; nur deren Verfassungsmäßigkeit wird vom Verfassungsgerichtshof beurteilt. Verweigerungsgründe für eine Aktenvorlage etwa, die in der innerparlamentarischen Kommunikation nicht geltend gemacht wurden, werden auf diese Weise nicht Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens; dies hat im Übrigen auch zur Konsequenz, dass sie vom vorlagepflichtigen Organ auch nach dem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof noch gegenüber dem Untersuchungsausschuss geltend gemacht werden könnten und die Vorlage unter Berufung darauf, anders als der Spruch des verfassungsgerichtlichen Erkenntnisses es hier vermuten ließe, noch einmal verweigert werden könnte.

Dabei können die Existenz einer Begründung sowie die Erfüllung formeller Anforderungen ohne Weiteres anhand der Kommunikation zwischen Untersuchungsausschuss und Regierung, die dem Verfassungsgericht vorzulegen ist, nachgeprüft werden. Gegenstand der Prüfung ist insoweit die Begründung, mit der das jeweilige Organ die Vorlage von Akten unter Berufung auf entgegenstehende verfassungsrechtliche Gründe gegenüber dem Untersuchungsausschuss verweigert. Der Verfassungsgerichtshof muss nicht weitergehend prüfen und die begehrten Akten insoweit jedenfalls nicht selbst zur Beurteilung heranziehen.

Sind die formellen Anforderungen hingegen erfüllt, ist eine Begründung also vorhanden und ist eine Abwägung unter Berücksichtigung des Sinns des

Vorlagebegehrens durchgeführt worden, wird die inhaltliche Plausibilität der gegebenen Begründung für die Vorlageverweigerung Gegenstand der

» Aus alledem ergibt sich, dass Verfahrensziel einer Organstreitigkeit der Funktionsschutz des politischen Prozesses ist. «

verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Fraglich ist, ob diese sich insoweit auf die gegebene Begründung beschränken kann oder ob anhand der begehrten Akten durch das Gericht selbst zu prüfen ist, ob die Begründung inhaltlich plausibel ist bzw. ob die Akten etwa tatsächlich zu einem geschützten Kernbereich regierungsinterner Willensbildung gehören. Im Sinne des Grundgedankens, die verfassungsgerichtliche Entscheidung möglichst von der politischen Streitigkeit zu trennen, wird auch hier nur die Kommunikation zwischen vorlagepflichtigem Organ und Untersuchungsausschuss zugrunde zu legen sein, um zu bewerten, ob die in der Begründung der Nichtvorlage vorgebrachten Argumente in der Sache eine verfassungsrechtliche Ausnahme von der Vorlagepflicht plausibel zu begründen vermögen.

Der Verfassungsgerichtshof entwirft damit verfahrensmäßige Anforderungen an die Auseinandersetzung der streitenden politischen Organe, um den politischen Konflikt mit den Mitteln des

Rechts einzuhegen, ohne sich inhaltlich in Fragen politischer Zweckmäßigkeiten zu involvieren: Mit der Annahme einer Begründungspflicht im parlamentarischen Verfahren wird nämlich sichergestellt, dass der Untersuchungsausschuss in die Lage versetzt wird, die Plausibilität etwa geltend gemachter Geheimhaltungsgründe nachvollziehen und bewerten zu können. Wie er die Plausibilität bewertet, ist eine Frage politischer Entscheidung; dass er die Möglichkeit zu dieser Bewertung erlangt, sichert das verfassungsgerichtliche Verfahren durch rechtliche Entscheidung. Es sichert den äußeren Rahmen der Entscheidungsfindung; wie reagiert wird, ist nicht Gegenstand der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes.

Auf diese Weise wird im Organstreitverfahren mit einem „prozesshaften Ansatz“ eine Trennung zwischen politischer und verfassungsgerichtlicher Entscheidung als Reaktion auf das Spannungsverhältnis zwischen politischem Ermessen und verfassungsgerichtlicher Entscheidung verwirklicht. Der Verfahrensverstoß wird zum Verfassungsverstoß. Der Organstreit als verfassungsgerichtliche Kompetenz, in dem dem Verfassungsgericht die Lösung von hochpolitischen Konflikten überantwortet wird, wird gerade so konzipiert, dass nicht der politische Konflikt zu entscheiden, sondern eine verfassungsrechtliche Frage zu beantworten ist. Dazu tritt das Verfassungsgericht an einem Punkt in den politischen Streit ein, in dem zu einer rechtlichen Frage Uneinigkeit besteht, die erkennbar nicht aufgelöst werden kann; es entscheidet dann über die sich stellende Frage, für die die Verfassung oder die sie konkretisierenden einfachrechtlichen Bestimmungen Vorgaben machen, auf der Grundlage dieser und fällt ein rechtlich verbindliches

Erkenntnis, in dem die Interpretation der Regeln, die die Verfassung für den politischen Streit aufstellt, enthalten ist; die politischen Organe müssen dieses Ergebnis dann als verbindliche, nicht mehr verhandelbare Feststellung annehmen und ausgehend davon den politischen Konflikt zu einer Lösung führen.

Aus alledem ergibt sich, dass Verfahrensziel einer Organstreitigkeit der Funktionsschutz des politischen Prozesses ist. Grund, aber auch Grenze der Aufgabe verfassungsgerichtlicher Entscheidung ist dementsprechend die Wahrung der Integrität von Kompetenz- und Verfahrensbestimmungen, die in ihrer Gesamtheit die Spielregeln des demokratisch verfassten politischen Prozesses in Ausgestaltung von Gewaltenteilung und demokratischem Prinzip im B-VG bilden und die gerade darum der Verfügbarkeit der politischen Akteure entzogen sein müssen. Nicht mehr,

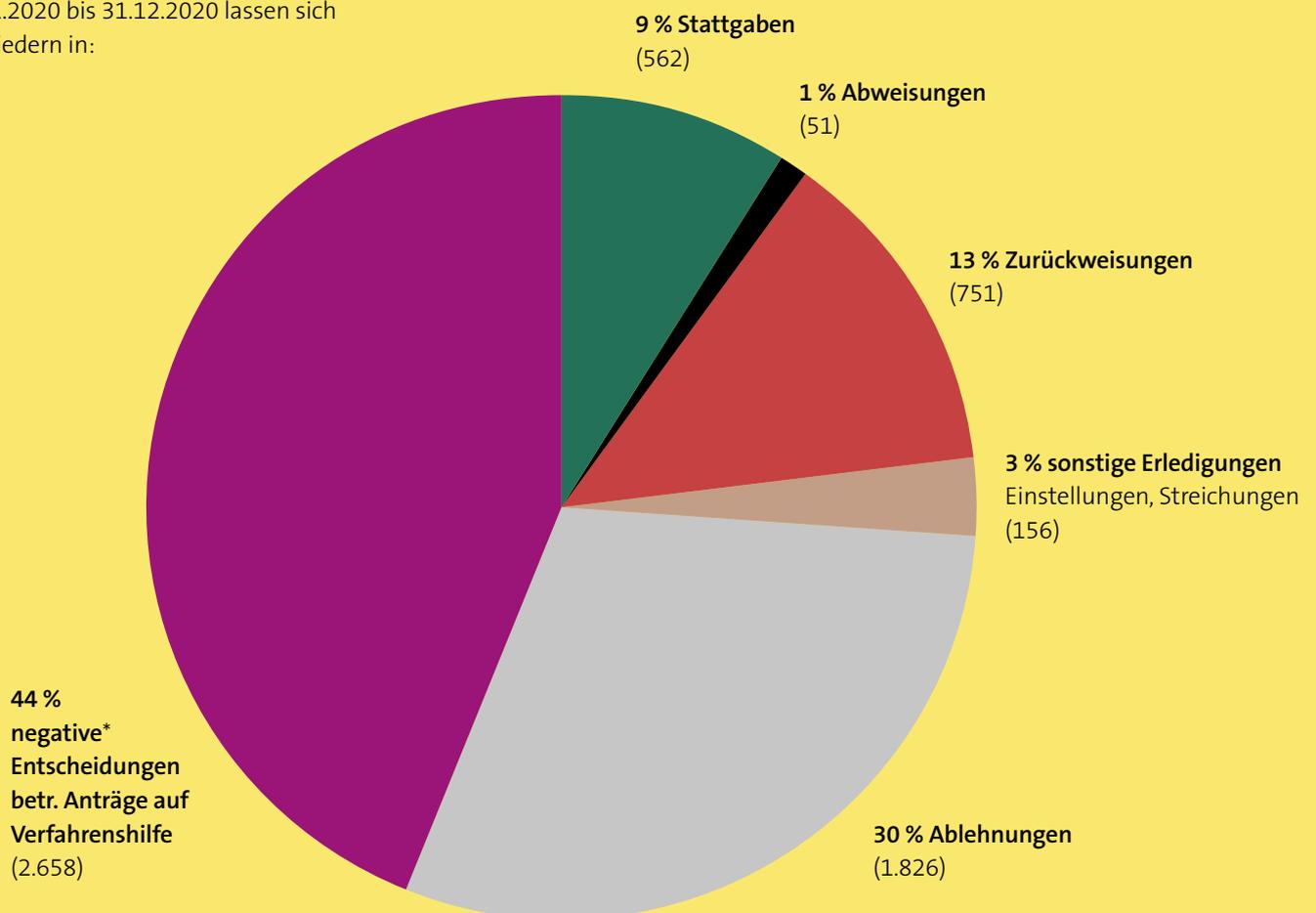
aber auch nicht weniger. Die Organstreitigkeiten, die das B-VG kennt, sind vor diesem Hintergrund zu sehen und anzuwenden. Das Anliegen, das im positiven Recht und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes erkennbar wird, ist es, Missbrauchsschranken zu setzen, die dem Versuch entgegenwirken sollen, die Verfassungsgerichtsbarkeit für die Klärung politischer, nur der Einkleidung nach rechtlicher, Fragen einzuspannen. Ein Verständnis von der verfassungsgerichtlichen Kompetenz der Organstreitigkeit, das diese an dem Ziel orientiert sieht, dass für den Verfassungsgerichtshof nur eine rechtliche Frage zu entscheiden ist und seine Aufgabe darauf beschränkt bleibt, entspricht dem österreichischen Bundesverfassungsrecht. Die bisherigen Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes sind erkennbar und konsistent daran orientiert.



VII

Statistik

Die insgesamt 6.004 Erledigungen des Verfassungsgerichtshofes im Zeitraum vom 1.1.2020 bis 31.12.2020 lassen sich untergliedern in:



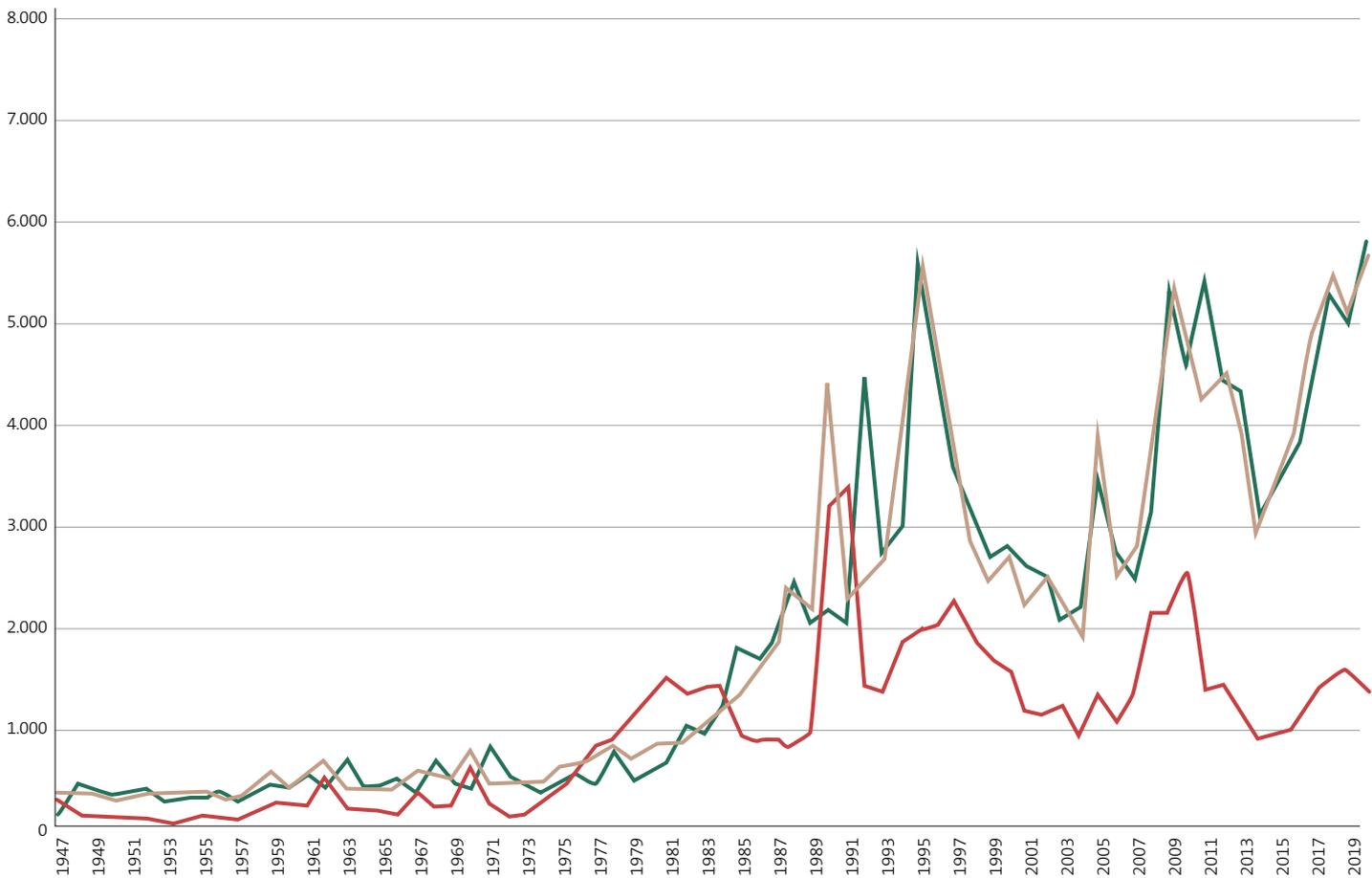
* Ab- oder Zurückweisungen von Verfahrenshilfeanträgen. Insgesamt wurden im Berichtsjahr rund 2.060 Anträge auf Bewilligung der Verfahrenshilfe (in unterschiedlichem Umfang) gestellt.

VII.1.

Graphische Darstellung der Entwicklung des Geschäftsganges seit 1947

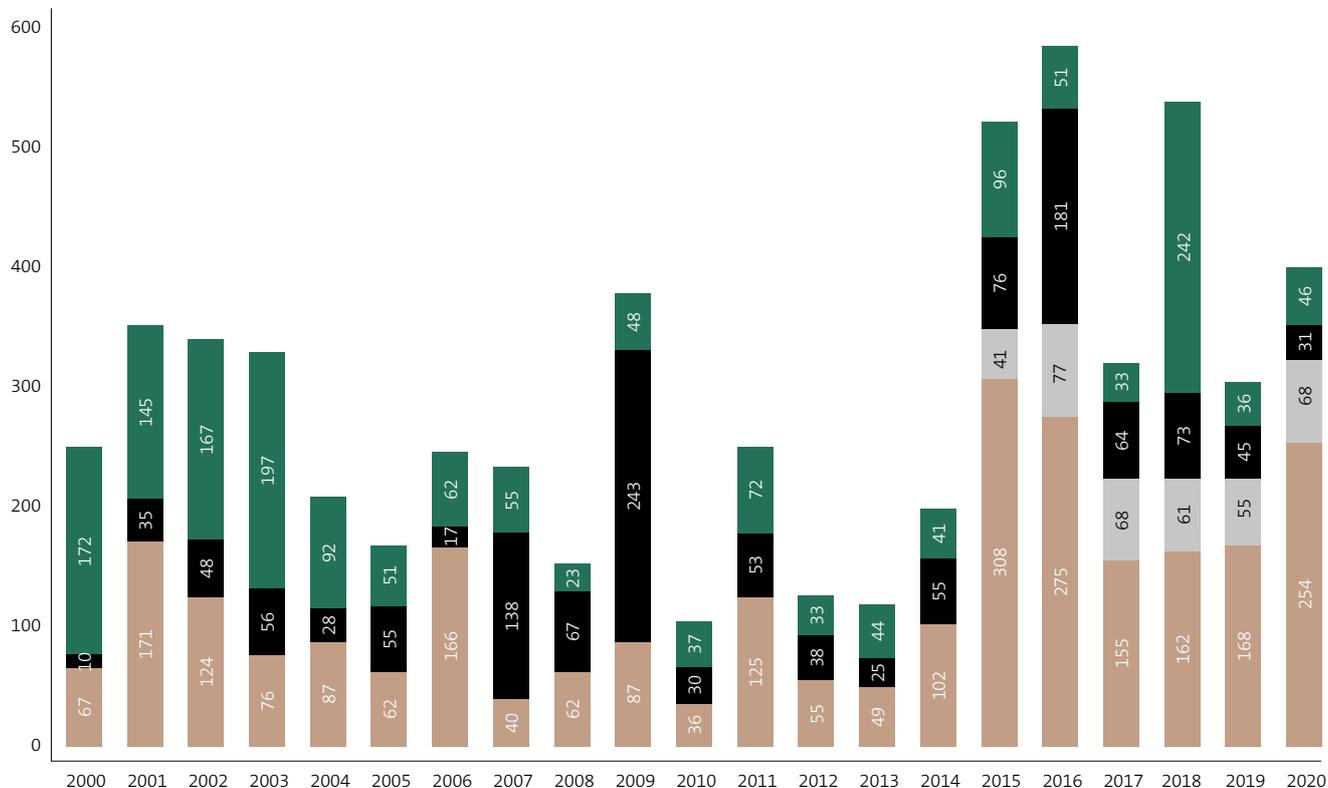
Die Darstellung wurde hinsichtlich der Jahre 1996 und 1997 um 11.122 Beschwerden einer Serie zur Mindestkörperschaftsteuer bereinigt.

- Zugang
- Erledigungen
- offene Fälle Jahresende



VII.2. Erledigte Gesetzesprüfungsverfahren 2000 bis 2020

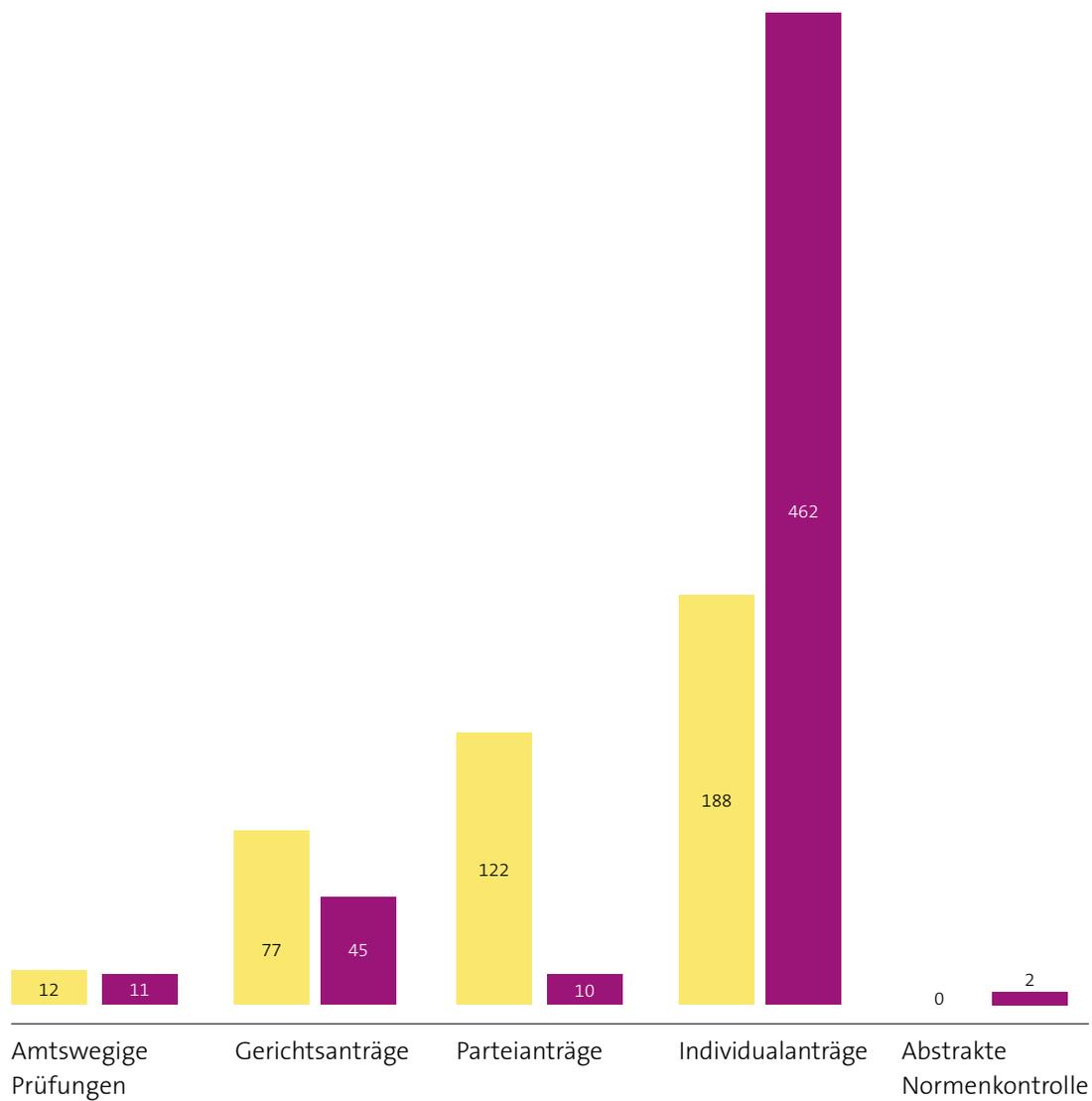
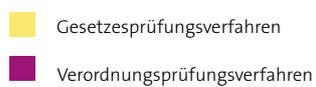
- Stattgaben
- Abweisungen
- Ablehnungen
- sonstige Erledigungen



VII.3.

Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren in Zahlen

Grafische Darstellung der im Jahr 2020 erledigten Normenprüfungsverfahren:



Gesetzesprüfungsverfahren 2020

	Stattgaben	Abweisungen	Ablehnungen	Zurückweisungen	VH-Ab-/ Zurückweisungen	Einstellungen, Streichungen, sonst. Erledigungen	
Amtswegige Prüfungen	10	2	0	0	0	0	12
Gerichtsanträge	23	28	0	15	0	11	77
Parteienanträge	1	1	41	39	38	2	122
Individualanträge	12	0	27	134	10	5	188
Abstrakte Normenkontrolle	0	0	0	0	0	0	0
Gesamt	46	31	68	188	48	18	399

Verordnungsprüfungsverfahren 2020

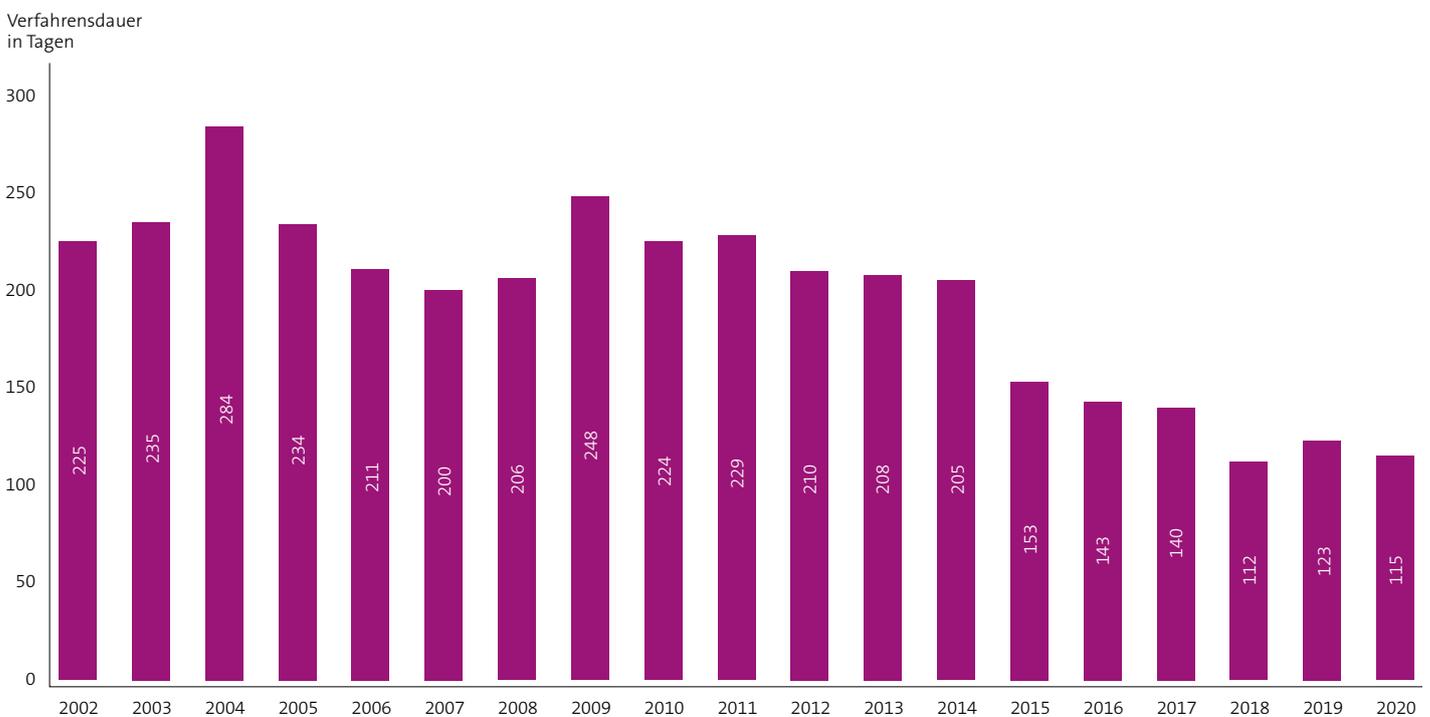
	Stattgaben	Abweisungen	Ablehnungen	Zurückweisungen	VH-Ab-/ Zurückweisungen	Einstellungen, Streichungen, sonst. Erledigungen	
Amtswegige Prüfungen	9	2	0	0	0	0	11
Gerichtsanträge	18	4	0	8	0	15	45
Parteienanträge	0	0	7	3	0	0	10
Individualanträge	27	0	15	405	8	7	462
Abstrakte Normenkontrolle	1	0	0	0	0	1	2
Gesamt	55	6	22	416	8	23	530

VII.4.

Durchschnittliche Verfahrensdauer

Im internationalen Vergleich ist die durchschnittliche Dauer der Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, die sich aus der nachstehenden Übersicht ergibt, bemerkenswert kurz. Angemerkt sei, dass sich eine über dem Durchschnitt liegende Verfahrensdauer im Einzelfall insbesondere wegen der Notwendigkeit ergeben kann, ein inzidentes Normenprüfungsverfahren durchzuführen oder ein Vorabentscheidungsverfahren beim Gerichtshof der Europäischen Union anzustrengen.

Verfahrensdauer vom Eingang der Rechtssache bis zur Abfertigung der Entscheidung:



Mehrfähriger Durchschnitt (2002–2020): 195 Tage (6,5 Monate)

Asylrechtssachen, in denen die Erledigungsdauer kürzer war, wurden bei der Berechnung der Verfahrensdauer in dieser Auswertung nicht berücksichtigt. Bei ihrer Einbeziehung verringert sich die durchschnittliche Verfahrensdauer im Berichtsjahr auf 112 Tage (d.s. weniger als vier Monate).

Die deutliche Verringerung der Verfahrensdauer ab dem Jahr 2015 ist vor allem auf eine Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes zurückzuführen, die es dem Verfassungsgerichtshof nun ermöglicht, auch Entscheidungen in Verfahrenshilfsangelegenheiten außerhalb einer Session zu treffen.

VII.5. Statistische Gesamtübersicht

KOMPETENZEN DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFES	Offene Fälle	Neu	Erledigt: im Zeitraum von 1.1.2020 bis 31.12.2020								Offene Fälle
	Stand 1.1.2020	Zugang 2020	Stattgabe	Abweisung	Zurück- weisung	Einstellung	Ablehnung	VH negativ	Streich./ sonst. Erl.	Ingesamt erledigt	Stand 31.12.2020
Klagen nach Art 137 B-VG	11	88	6	2	7	10	0	53	12	90	9
Kompetenzkonflikte nach Art 138 Abs 1 B-VG	3	15	0	0	2	2	0	10	0	14	4
Verfahren betr. U-Ausschüsse nach Art 138b Abs 1 B-VG	0	4	2	0	0	1	0	0	0	3	1
Verordnungsprüfungen nach Art 139 B-VG	47	608	55	6	416	22	22	8	1	530	125
Gesetzesprüfungen nach Art 140 B-VG	80	392	46	31	188	13	68	48	5	399	73
Staatsvertragsprüfungen nach Art 140a B-VG	1	6	0	0	2	0	0	0	0	2	5
Wahlprüfungsverfahren nach Art 141 Abs 1 lit a–c B-VG	0	15	2	3	4	0	0	1	1	11	4
Wahlprüfungsverfahren nach Art 141 Abs 1 lit d–g B-VG	1	1	1	0	0	1	0	0	0	2	0
Anfechtungen Art 141 Abs 1 lit h B-VG	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Wählerevidenzbeschwerden nach Art 141 Abs 1 lit i B-VG	0	90	87	2	1	0	0	0	0	90	0
Erkenntnisbeschwerden nach Art 144 B-VG	1.454	4.590	362	7	131	27	1.736	2.538	61	4.862	1.182
Sonstiges	11	2	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Gesamt	1.609	5.811	562	51	751	76	1.826	2.658	80	6.004	1.416

Impressum

Medieninhaber

Verfassungsgerichtshof, Freyung 8, 1010 Wien

Konzept und Design

WHY. Studio

Produktion

Print Alliance, Bad Vöslau

Bilder

David Bernard / Constitutional Court of the Czech Republic: 51

Achim Bieniek: 14–17, 74

Helmut Fohringer / APA / picturedesk.com: 37

Katharina Fröschl-Roßboth: 1, 4, 13f., 19, 31, 45, 54–59, 66–83

Carina Karlovits: 12, 49

Max Kropitz: 64

Anne Feder Lee: 61

Lukas Pilz: 65

Luiza Puiu: 48

Maximilian Rosenberger: 48f., 63f.

iStockphoto / Ridofranz: 34

unsplash / Fusion Medical Animation: 29