

*Antragsrechte der Zivilgesellschaft vor dem
Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung von Gesetzen,
Staatsverträgen und Verordnungen*

Eine rechtsvergleichende Studie und Reformvorschläge für Österreich

Wien, Oktober 2023

Von *Clara Valeria Kammeringer, B.A., und David Deutsch,*
unter der Leitung von ao. Univ.-Prof. i.R. Dr. *Hannes Tretter*

Kurzfassung

Jedem Verfassungsstaat liegt die Grundidee der Beschränkung und Kodifizierung der Staatsgewalt zugrunde. Dies geschieht häufig durch eine Verfassung, die die Grund- und Freiheitsrechte der Bürger*innen schützt sowie Rechtsstaatlichkeit, Gewaltentrennung und das demokratische Regierungssystem wahrt. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit kann die Vorrangstellung und Einhaltung der Verfassung sichern. In der Republik Österreich erfolgt dies durch den eigens dafür eingerichteten Verfassungsgerichtshof. Trotz seiner Unabhängigkeit und Effizienz gilt es, nach stetigen Optimierungsmöglichkeiten zu suchen. Die vorliegende, auf einem internationalen Rechtsvergleich beruhende Studie soll mit ihren Reformvorschlägen einen Beitrag dazu leisten und als Denkanstoß dienen.

Verfassungsgerichtsbarkeit

Grundsätzlich kann zwischen „konzentrierter“ und „diffuser“ Verfassungsgerichtsbarkeit unterschieden werden. Bei der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit erkennt ein eigenes Verfassungsgericht über die Verfassungskonformität von Rechtsnormen. Bei der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit ist jedes ordentliche Gericht zu solchen Entscheidungen legitimiert. Die konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit trägt in einem erhöhten Ausmaß zur Rechtssicherheit und vor allem Einheit der Rechtsordnung bei. Jedoch besteht dabei das Risiko der Überlastung und damit einhergehender Ineffizienz des Gerichts. Die diffuse Verfassungsgerichtsbarkeit ist hingegen die einfachste Art und Weise, um die Verfassungskonformität von Rechtsakten einer Überprüfung zu unterziehen. Dies geht allerdings oft zu Lasten der Rechtssicherheit und Rechtseinheit. In der Praxis wird daher die konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit oft mit Elementen der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit kombiniert.

Antragsrecht

Ein direkter Zugang ermöglicht es von einer Rechtsnorm Betroffenen, diese im Zuge eines anhängigen gerichtlichen Verfahrens oder im Fall einer unmittelbaren Betroffenheit vor dem Höchstgericht auf ihre Verfassungskonformität überprüfen zu lassen. Ein indirekter Zugang legitimiert staatliche Institutionen Anträge auf Überprüfung der Rechtsnorm zu stellen. Oftmals fällt dieses Recht den Gerichten, einer Ombudsstelle oder den nationalen Parlamenten zu. Ein Antragsrecht oder eine Antragspflicht der ordentlichen Gerichte ist ein typisches Charakteristikum der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit. Es schafft eine effektive und qualitativ hochwertige Filterfunktion für potenziell verfassungswidrige Rechtsnormen. In manchen Staaten haben aber auch Interessenvertretungen und ausgewählte Nichtregierungsorganisationen ein diesbezügliches Antragsrecht. *Actio popularis*, oder auch „Popularverfassungsbeschwerde“ genannt, meint das Recht einer zivilgesellschaftlichen Organisation, einen Antrag zur abstrakten Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm ungeachtet direkter persönlicher Betroffenheit zu stellen. Darüber hinaus bestehen verschiedene andere Formen der Antragsberechtigung, bei denen beispielsweise ein bestimmter Teil der Bevölkerung antragsberechtigt ist oder vertreten werden kann. Alle diese Antragsformen dienen dem öffentlichen Interesse und basieren nicht auf der individuellen Verletzung eines verfassungsmäßig garantierten Rechts. Während diese Antragsformen als der stärkste Garant zur Ausfilterung verfassungswidriger Normen gilt, besteht jedoch das Risiko der Überlastung der Gerichtshöfe oder des Missbrauchs von Antragsrechten.

Österreichischer Verfassungsgerichtshof

Der österreichische Verfassungsgerichtshof wurde als Nachfolgeorgan des Reichsgerichtes 1919 geschaffen. In seiner heutigen Form spielt er in der österreichischen Rechtspolitik eine gewichtige Rolle. Nach aktuell gültigem Recht sind unter anderem Gerichte, Streitparteien und unmittelbar von einem verfassungswidrigen Rechtsakt betroffene Personen legitimiert Gesetze, Verordnungen oder Staatsverträge und deren Wiederverlautbarung dem Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung vorzulegen (Artikel 140, 139, 140a, und 139a B-VG).

Vorschlag

Das *Wiener Forum für Demokratie und Menschenrechte* optiert dafür, den Sozialpartnern und ausgewählten Interessenvertretungen in ihrem Wirkungsbereich die Möglichkeit zu eröffnen, Gesetze, Staatsverträge und Verordnungen ab dem Moment ihres Inkrafttretens vor dem VfGH anzufechten zu können. Mit Verweisen in Artikel 139 und 140 B-VG auf, in einem Bundesgesetz registrierte Interessenvertretungen, kann die Lahmlegung des VfGH durch eine „Antragsflut“ verhindert werden. Diese Form rechtlicher Partizipation wäre ein Zeichen an die Zivilgesellschaft, dass ihre Interessen und ihr Engagement für bestimmte Gruppen der Gesellschaft seitens der Politik ernst genommen werden und vor allem auch eine Stärkung der Rechte Betroffener sowie der Effizienz der verfassungsrechtlichen Kontrolle durch Höchstgerichte. Der rechtliche Widerhall, den die Zivilgesellschaft somit in der Politik erreichen würde, trägt zur Stärkung des Vertrauens in das österreichische Justizsystem bei.