

Reform von Verfassungsgerichtshof und Justiz – die Diskussion ist eröffnet

In Österreich wird die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht als Teil des Justizsystems verstanden – die Zusammenhänge sind aber sehr eng.

Gastkommentar

Von Peter Hilpold

Hat die Diskussion zur Justizreform vor wenigen Wochen völlig unerwartet eingesetzt, so gewinnt sie nun kontinuierlich an weiterer Dynamik. Eng damit verbunden ist die Auseinandersetzung rund um die Zusammensetzung, die Aufgaben und die zukünftige Stellung des Verfassungsgerichtshofs (VfGH). Zwar wird in Österreich die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht als Teil des Justizsystems verstanden und auch in der Verfassung an ganz anderer Stelle geregelt. Dabei handelt es sich aber eher um eine theoretische Frage: Die Zusammenhänge zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Justiz sind auf jeden Fall sehr eng, und jeder sinnvoll zu führende Reformansatz muss beide Aspekte im Auge haben.

Entzündet hat sich die aktuelle Diskussion am Bestellmodus und an der Funktionsdauer der Verfassungsrichterinnen und -richter.

Realität ist anspruchloser

Art. 147 B-VG scheint zwar auf den ersten Blick ein wohldurchdachtes und ausgewogenes Bestellverfahren vorzusehen, doch ist bekannt, dass die Realität eine anspruchlosere ist: Praktisch entscheiden die politischen Kräfte der Regierungsmehrheit über die Bestellung der Verfassungsrichterinnen und -richter. Zuerst haben sich ÖVP und SPÖ über die sogenannte Konventionalregel diese Positionen aufgeteilt. Nachdem sich die politischen Kräfteverhältnisse verschoben haben, ist auch für Richter mit FPÖ-Nahebezug Platz geworden, während nun die Bestellung einer Richterin mit politischem Nahebezug zu den Grünen ansteht. Der viele Bereiche des öffentlichen Lebens durchwirkende Proporz macht somit auch vor dem VfGH nicht halt.

Nun ist die politische Einflussnahme auf die Bestellung der die politische Rahmenordnung doch wesentlich mitgestaltenden Verfassungsgerichte ein weltweit festzustellendes Phänomen. Vielfach ist die Einflussnahme der Politik aber keine so direkte wie in Österreich. Als Beispiel sei auf die Bestellung der italienischen Verfassungsrichter verwiesen: Dort werden die 15 Richter des VfGH je zu einem Drittel vom Staatspräsidenten, dem Parlament in geheimer Sitzung und der Gerichtsbarkeit gewählt. Eine politische Steuerung der Mehrheiten im VfGH ist damit praktisch ausgeschlossen.

Was die Dauer der Bestellung anbelangt, so ist diese zwar international eine etwas längere. Sie beträgt in vielen Ländern neun Jahre (beispielsweise in Frankreich, Italien, Portugal und Spanien), meistens ohne Möglichkeit der Wiederbestellung. Deutschland liegt mit einer Funktionsperiode von zwölf Jahren schon am oberen Limit. Die Bestellung auf Lebenszeit (in Österreich interessanterweise häufig mit einer Parallele zur Justiz gerechtfertigt, obwohl dann wieder die Eigenständigkeit von dieser behauptet wird) stellt international die absolute Ausnahme dar. Zudem liegt auch noch die Pensionierungsgrenze mit 70 Jahren sehr hoch – international und national. Die 70-Jahres-Grenze wurde unter Bezugnahme auf jene der Universitätsprofessoren gerechtfertigt, die aber längst schon zuerst auf 68 Jahre und nun auf 65 Jahre

Österreichs Verfassungsgerichtshof auf der Freyung in Wien.

Foto: VfGH/Achim Bieniek



herabgesetzt worden ist. Jene der Verfassungsrichter ist auf dem ursprünglichen Stand geblieben.

Eng mit diesen Fragen zusammen hängt jene der Haupt- respektive Nebenberuflichkeit dieser Funktion. Obwohl die Honorierung österreichischer Verfassungsrichter im internationalen Spitzenbereich liegt, gilt in Österreich immer noch das Prinzip der Nebenberuflichkeit. Dies ist nicht nur in Hinblick auf den ständig steigenden Ar-

beitsanfall ein Problem (wodurch die Referenten am VfGH umso mehr Arbeit trifft), sondern auch aufgrund der möglichen Befangenheiten, die mit der Ausübung anderweitiger Tätigkeiten einhergehen.

Praktisch entscheiden die politischen Kräfte der Regierungsmehrheit über die Bestellung der Verfassungsrichter.

Dabei wäre gleichzeitig eine Ausweitung der Zuständigkeiten des VfGH dringend notwendig. Gegenwärtig gibt es in Österreich nämlich keine Urteilsbeschwerde gegen letztinstanzliche Entscheidungen der Straf- und Zivilgerichte sowie des VfGH. Dies bedeutet,

Ausdruck des Unabänderlichen

Die Problematik dieser international mit Besorgnis betrachteten Situation ist in Österreich zum Teil nur schwierig zu vermitteln. So wird das Tradierte generell als gut angesehen, und angesichts des geringen Stellenwerts rechtsvergleichender Betrachtungen besteht auch kaum Sensibilität für diese Thematik. Allfällige Zweifel werden mit Schlagwörtern, wie jenem der „Gleichrangigkeit der Höchstgerichte“ abgetan, die nicht mehr als eine völlige Unkenntnis der hier relevanten Zusammenhänge zum Ausdruck bringen: Die Überprüfung der Verfassungskonformität von Urteilen würde nicht die Autonomie von Oberstem Gerichtshof oder Verwaltungsgerichtshof – in ihrem eigenen Wirkungsbereich – einschränken, sondern allein der zentralen verfassungsgerichtlichen Kontrolle zum Durchbruch verhelfen. Sie würde auch verhindern, dass ein Mischsystem mit zentraler und dezentraler Verfassungskonformitätskontrolle, verbunden mit negativen Kompetenzkonflikten, Platz greift.

Wer dagegen einwendet, es gäbe als Ersatz für die fehlende Urteilsbe-

schwerde seit 2015 ja die Gesetzesbeschwerde als Parteienantrag auf Normenkontrolle, der verkennt Zweierlei: Erstens greift diese auf einer ganz anderen Ebene (die verfassungswidrige Anwendung des Rechts durch die Gerichte macht das Recht selbst noch nicht verfassungswidrig, und damit muss hier eine Gesetzesbeschwerde leer laufen). Zweitens hat sich diese Form der Gesetzesbeschwerde bisher als völlig stumpfes Schwert erwiesen: Laut Tätigkeitsbericht 2018 des VfGH wurde in dem betreffenden Jahr von 148 Parteienanträgen genau einer (!) angenommen.

Wenn aus solchen Zahlen – wie jüngst tatsächlich geschehen – der Schluss gezogen wird, dass diese die praktisch vollständige Verfassungskonformität der österreichischen Rechtslage belegen, dann erübrigt sich eine weitere Diskussion. Ein solches Argument bringt vielmehr zum Ausdruck, dass die gegebene Situation, eben weil man keine andere kennt und keine andere gewohnt ist, perfekt sein muss. „Verfassung“ wird damit zum Ausdruck des Unabänderlichen und allein schon durch seine Bestandskraft auch Guten. Marginale Retouchen wie die Zulassung des Parteienantrags auf Normenkontrolle sind so nach ein gelungener Kompromiss: Sie ändern substantiell nahezu nichts, vermitteln aber nach außen den Eindruck von Reform und Verfassungswandel im Geist der Zeit.

Europaweit zeigt die Verfassungsentwicklung, dass wesentliche Reformansätze von den Verfassungsgerichten kommen müssen, was wiederum auch auf den engen Zusammenhang zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Justiz verweist. Wenn beispielsweise – wie vielfach gefordert – ein Teil der Mitglieder des VfGH von der Gerichtsbarkeit bestellt werden soll, dann wird man auch dort mit umso größerem Nachdruck den politischen Einfluss zurückdrängen müssen, weil ansonsten die gesamten Reformbemühungen ins Leere laufen müssen.

„Rat der Gerichtsbarkeit“

So wäre zum Beispiel die definitive Trennung der Gerichtsbarkeit von der Exekutive durch die Einrichtung eines völlig autonomen Selbstverwaltungskörpers für die Gerichtsbarkeit (der vor allem auch für die Richterbestellung und -beförderung zuständig wäre), etwa nach dem ausländischen Vorbild des „Rats der Gerichtsbarkeit“, dringend erforderlich. Dann könnte auch das Weisungsrecht problemlos entfallen. Diese Aufgabe könnte dann ein Generalstaatsanwalt oder Bundesstaatsanwalt übernehmen, der ebenfalls nicht politisch, sondern über die Selbstverwaltungskörper der Gerichtsbarkeit zu bestimmen wäre.

Ein System dieser Art, selbstregulierend und mit kompetitiven Leistungsanreizen versehen, aber auch gleichzeitig transparent gestaltet und der Öffentlichkeit gegenüber verantwortlich, wäre durch das Tagesgeschäft der an relativ kurzen Wahlperioden orientierten Politik kaum mehr beeinflussbar. Damit sollte ein erheblicher Vertrauens-, Reputations- und Effizienzgewinn verbunden sein. ■

Zum Autor



Peter Hilpold ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck und Autor von mehr als 250 Publikationen.

Foto: privat

Sie sind anderer Meinung?
Diskutieren Sie mit: Online unter
www.wienerzeitung.at/recht oder unter
recht@wienerzeitung.at