

# Hüter der Verfassung

Mit dem Inkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes vor 100 Jahren erhielt auch der Verfassungsgerichtshof seine Rechtsgrundlage. Die Zuständigkeiten wurden im Laufe der Jahrzehnte vielfach erweitert.

Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Diese Worte, flankiert vom österreichischen Bundesadler, sind im Verhandlungssaal des Verfassungsgerichtshofes über den Richterinnen und Richtern zu lesen. Es handelt sich um Artikel 1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes, der daran erinnert, dass es in einem demokratischen Rechtsstaat nicht nur klare rechtliche Regeln für das Handeln des Staates braucht, sondern auch Institutionen, die die Einhaltung dieser Regeln gewährleisten. Als besonderer „Hüter der Verfassung“ gilt seit hundert Jahren der Verfassungsgerichtshof, der

unter anderem die Grundrechte der Menschen gegenüber der Verwaltung und dem Gesetzgeber schützt, Rechtsvorschriften und Wahlen überprüft und bei Kompetenzstreitigkeiten angerufen werden kann.

**In der Monarchie** war 1867 mit dem Reichsgericht ein Gerichtshof eingerichtet worden, der in seiner institutionellen Bedeutung dem späteren Verfassungsgerichtshof ähnlich war, allerdings mit wesentlich geringeren Kompetenzen: Er konnte Zuständigkeitskonflikte sowie bestimmte vermögensrechtliche Ansprüche gegen Gebietskörperschaften und zwischen Gebietskörperschaften entscheiden und Staatsbürger konnten sich erstmals beim Reichsgericht beschweren, wenn bestimmte, durch die Verfassung gewährleistete politische Rechte, darunter auch das eigene Wahlrecht, verletzt worden waren.

Daneben gab es, ebenfalls seit 1867, einen Staatsgerichtshof, der über Anklagen beider Häuser des Reichsrates gegen Minister entscheiden sollte, allerdings bis zum Ende des Kaiserreiches nie tätig wurde. Im November 1918 wurde die neue Republik Deutschösterreich formell ausgerufen, 1919 wurde für diese ein „Verfassungsgerichtshof“ geschaffen. Nach den Friedensverhand-



**Verfassungsgerichtshof: Schutz der Grundrechte der Menschen gegenüber der Verwaltung und dem Gesetzgeber, Überprüfung von Rechtsvorschriften und Wahlen.**

lungen von Saint-Germain änderte sich der Name des jungen Staates in Republik Österreich; am 1. Oktober 1920 beschloss die konstituierende Nationalversammlung ein neues Grundgesetz, das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), das am 10. November 1920 in Kraft trat. Als maßgeblicher „Geburtshelfer“ bei der Entstehung des B-VG gilt der Wiener Rechtswissenschaftler Hans Kelsen, der als verfassungsrechtlicher Konsulent in der Staatskanzlei wirkte. Die Einrichtung des VfGH nannte er sein „persönlichstes Werk“, von 1919 bis 1930 war Kelsen selbst Mitglied des Gerichtshofes.

Das B-VG übertrug dem Verfassungsgerichtshof all jene Aufgaben, die dem Reichsgericht und dem Staatsgerichtshof zugekommen waren. Darüber hinaus wurden dem VfGH weitere Zuständigkeiten zugeordnet, die im Grunde bis heute von zentraler Bedeutung sind: Die Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen, die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen und Landesgesetzen sowie die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Wahlen. Insbesondere die „monopolisierte“ Überprüfung von Gesetzen auf ihre Konformität mit der Verfassung verschaffte dem österreichischen VfGH eine Pionierrolle. Dieses Modell der Normenkontrolle, das in ähnlicher

Form zwar noch in der tschechoslowakischen Verfassung zu finden war, dort aber keinen langen Bestand hatte, wurde nach dem Zweiten Weltkrieg und – in einer zweiten Etappe – nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ von zahlreichen Staaten übernommen. Anfangs wurden der Präsident, der Vizepräsident und eine Hälfte der Mitglieder und Ersatzmitglieder vom Nationalrat und die übrigen Mitglieder vom Bundesrat gewählt. Die Mitglieder wurden auf Lebenszeit eingesetzt und mussten kein juristisches Studium vorweisen. Ursprünglich war der VfGH im Schillerhof am Schillerplatz 4 untergebracht, 1923 übersiedelte er ins Gebäude des Parlaments.

**Die B-VG-Novelle 1925** brachte erstmals Unvereinbarkeitsbestimmungen für die Position der Gerichtshofs-Mitglieder. Darüber hinaus erhielt der VfGH die Zuständigkeit, auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung festzustellen, ob ein Akt der Gesetzgebung oder der Vollziehung dem Bund oder einem Land zukomme.

**Die B-VG-Novelle 1929** stärkte die Position des Bundespräsidenten gegenüber dem Parlament und führte zu einer Änderung bei der Bestellung der Mitglieder und Ersatzmitglieder des VfGH, die im Wesentlichen bis heute Geltung hat: Das Vorschlagsrecht wurde nunmehr zwischen der Bundesregierung und Parlament (Nationalrat und Bundesrat) geteilt; die Ernennung der Richter wurde dem Bundespräsidenten übertragen. Die Unvereinbarkeitsbestimmungen wurden ergänzt und eine Altersgrenze von 70 Jahren geschaffen. Im Bereich der Gesetzesprüfungsverfahren erhielten auch der Oberste Gerichtshof und der Verwaltungsgerichtshof ein Antragsrecht. Im Gefolge der politischen Konflikte des Jahres 1933 kam es nach der Ausschaltung des Parlaments auch zur Ausschaltung des Verfassungsgerichtshofes; die neue



**Öffentliche mündliche Verhandlung am Verfassungsgerichtshof: 14 Richterinnen und Richter, Verfahrensparteien.**

Verfassung des Jahres 1934 auf „ständischer Grundlage“ sah an Stelle des VfGH einen Bundesgerichtshof mit einem Verfassungssenat vor, der nach dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich im März 1938 allerdings seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen einbüßte. Nach Kriegsende 1945 wurde das B-VG in der Fassung 1929 wieder in Kraft gesetzt und der Verfassungsgerichtshof mit jenen Zuständigkeiten, die bis 1933 bestanden hatten, wiedererrichtet. 1946 nahm der Gerichtshof erneut seine Tätigkeit auf – er wurde nunmehr in der Böhmisches Hofkanzlei am Judenplatz untergebracht, in der auch der Verwaltungsgerichtshof tätig war. Dieses „Provisorium“ sollte mehr als sechs Jahrzehnte andauern, bis der VfGH 2012 in großzügig adaptierte neue Räumlichkeiten an der Freyung übersiedelte.

**Die B-VG-Novelle 1964** übertrug dem VfGH die Zuständigkeit zur Prüfung der Rechtmäßigkeit von Staatsverträgen, 1975 wurde mit einer richtungsweisenden B-VG-Novelle der Individualantrag auf Normenkontrolle eingeführt: Erstmals konnten nun Einzelpersonen, wenn auch unter eng gesteckten Voraussetzungen, unmittelbar den VfGH anrufen, um eine Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung zu bekämpfen. Auch Rechtsmittelgerichte sowie Gruppen von Abgeordneten zum Nationalrat oder zu einem Landtag („Drittelantrag“) waren nunmehr berechtigt, Gesetze beim VfGH anzufechten.

**Tribunale.** Die Verfassungsnovellen der Jahre 1981 und 1984 führten zu einer Entlastung der Arbeit des VfGH: Er konnte nun die Behandlung von Beschwerden gegen Verwaltungsakte unter bestimmten Voraussetzungen ablehnen. Um den Rechtsschutz in der Verwaltung zu verbessern und die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zu entlasten, wurden mit der B-VG-Novelle 1988 die Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) errichtet. Sie brachten für den VfGH eine spürbare Änderung: Er war ab sofort nicht mehr dafür zuständig, über Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu befinden. 1997 wurde der Unabhängigen Bundesasylsenat (UBAS) als weiteres Tribunal mit Sonderzuständigkeit für Asylsachen eingerichtet, dessen Funktion mit 1. Juli 2008 einem eigenständigen Asylgerichtshof übertragen wurde. Entscheidungen dieses Gerichtshofes waren nur mit Beschwerde an den VfGH bekämpfbar.

**Neue Verwaltungsgerichte.** Zu einer völligen Neuordnung des Rechtsschutzes im Verwaltungsbereich kam es durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, die am 1. Jänner 2014 in Kraft trat. Der „administrative Instanzenzug“ wurde abgeschafft, die Unabhängigen Verwaltungssenate, das Bundesvergabeamt, der Unabhängige Bundesfinanzsenat und der Asylgerichtshof gingen in elf neuen Verwaltungsgerichten erster Instanz auf: neun Landesver-

waltungsgerichten, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht. Der VfGH kann seither angerufen werden, um Erkenntnisse und Beschlüsse dieser Gerichte zu bekämpfen. Am 1. Jänner 2015 wurde auch noch die bereits seit dem Verfassungskonvent geforderte „Gesetzesbeschwerde“, also der Parteienantrag auf Normenkontrolle, in der Rechtsordnung verankert: Beim VfGH kann nun jede Partei eines Straf- oder Zivilverfahrens anlässlich eines Rechtsmittelverfahrens die Aufhebung von Rechtsvorschriften beantragen, die im Gerichtsverfahren angewendet wurden. Jedes Gericht, auch ein in erster Instanz zuständiges, kann zudem nun ein Gesetz wegen Verfassungswidrigkeit beim Verfassungsgerichtshof anfechten.

**Organisation.** Der Verfassungsgerichtshof besteht aus 14 Mitgliedern und sechs Ersatzmitgliedern. Alle Mitglieder und Ersatzmitglieder müssen ein Jusstudium und eine langjährige einschlägige berufliche Praxis, etwa als Richter, Universitätsprofessor, Rechtsanwalt, Bundes- oder Landesbeamter, aufweisen. Verwaltungsbedienstete dürfen, um nicht in Konflikt mit der Weisungsbindung zu geraten, ihren Beruf nicht ausüben und werden außer Dienst gestellt. An der Spitze des Gerichtshofes steht eine Präsidentin oder ein Präsident. Mit Brigitte Bierlein wurde am 23. Februar 2018 die erste Frau Präsidentin des VfGH, bevor sie am 3. Juni 2019 vom Bundespräsidenten zur

ersten Bundeskanzlerin Österreichs ernannt wurde. Christoph Grabenwarter, der den VfGH seither interimistisch führte, wurde am 19. Februar 2020 zum neuen Präsidenten ernannt; neue Vizepräsidentin an seiner Stelle wurde am 24. April 2020 Verena Madner. Organisatorisch ist der Verfassungsgerichtshof in die Referate der ständigen Referentinnen und Referenten, die Präsidialdirektion und in Abteilungen unterteilt; insgesamt sind über 100 Bedienstete am Gerichtshof tätig.

**Verfahren.** Bereits seit 1997 bietet der VfGH ein breites Informations- und Serviceangebot für die Öffentlichkeit und stellte die erste Website online. Die Statistik der vom VfGH zu erledigenden Verfahren spiegelte in den letzten Jahrzehnten einen fast stetigen Anstieg der Fallzahlen wider. 1989 wurde 2.224 neue Fälle registriert, 2.096 erledigt und 976 weiter als offen geführt. 2019 musste sich der Gerichtshof mit 5.219 neuen Fällen befassen, erledigte 5.151 Verfahren und verzeichnete 1.596 als weiterhin offen. Allein in den letzten 15 Jahren hat sich die Zahl entschiedener Fälle verdop-



**Büste von Hans Kelsen im Verfassungsgerichtshof.**

pelt. 2019 nahmen Asylrechts-sachen 62 Prozent des Gesamt-anfalls ein. Die Verfahrensdauer umfasste durchschnittlich vier Monate. Dies sei im internationalen Vergleich „bemerkenswert kurz“, betont der Verfassungsgerichtshof in seinem Jahresbericht für 2019. Dass es seit 2015 zu einer deutlichen Verringerung der Verfahrensdauer gekommen sei, wird auf eine Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes zurückgeführt, die es dem VfGH erlaubt, Entscheidungen in Verfahrenshilfeangelegenheiten auch außerhalb der formellen „Sessionen“ zu treffen.

Zu großen Verfahren der letzten Jahre, die Relevanz für das Innenressort entfaltet haben, gehörte die Prüfung der „Vorratsdatenspeicherung“ 2014, die Aufhebung des 2. Wahlgangs der Bun-

despräsidentenwahl 2016, die Prüfung des „Sicherheitspakets“ 2019 sowie die Überprüfung der ersten „Corona-Rechtsakte“ im Juli 2020.

In der *Wiener Zeitung* hat VfGH-Präsident Christoph Grabenwarter anlässlich des 100. Geburtstages des Gerichtshofes ein Resümee der VfGH-Tätigkeiten gezogen und macht einen Blick auf kommende Entwicklungen:

„Mit der Einführung der Verwaltungsgerichte erster Instanz ist der VfGH auch zur Prüfung von Gerichtsentscheidungen zuständig. Die bedeutendste Zuständigkeit ist aber die Normenkontrolle. Heute kann der Einzelne nicht nur Gesetze und Verordnungen mit unmittelbarer Wirksamkeit bekämpfen, sondern aus jedem Gerichtsverfahren heraus die Prüfung angewandter Gesetze erzwingen.“

Die Zukunft besteht weniger in einer Ausdehnung von Zuständigkeiten, sieht man von der im aktuellen Regierungsprogramm vorgesehenen Zuständigkeit zur Vorab-Prüfung von Staatsverträgen ab. Es wird vielmehr um eine Konsolidierung und Vertiefung der Rechtsprechung in den neueren Zuständigkeiten gehen.“ *Gregor Wenda*