

## Bericht

des Verfassungs- und Verwaltungsausschusses zum Antrag der Abg. Klubobfrau Svazek BA, Lassacher, Rieder, Dr. Schöppl, Stöllner und Teufl (Nr. 245 der Beilagen) betreffend die Einführung eines Eilverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof

Der Verfassungs- und Verwaltungsausschuss hat sich in der Sitzung vom 10. März 2021 mit dem Antrag befasst.

Abg. Dr. Schöppl führt aus, dass die österreichische Rechtsordnung vorsehe, dass dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) die Kontrolle von Gesetzen, Verordnungen und Bescheiden auf deren Übereinstimmung mit höherrangigen Rechtsnormen obliege. Diese Kontrolle sei als ex post Kontrolle gestaltet, das bedeute, dass die Kontrolle erst im Nachhinein, also nach Inkrafttreten der jeweiligen Rechtsnorm erfolgen könne. Ob dies sinnvoll sei, werde bereits seit einigen Jahren diskutiert. Gerade die Zeit der Coronakrise habe eindringlich vor Augen geführt, dass eine Kontrolle nach Inkrafttreten tatsächlich nicht ausreichend sei. Viele Gesetze oder Verordnungen, die während des letzten Jahres erlassen worden seien, seien vom VfGH als verfassungswidrig beurteilt worden. Zu diesem Zeitpunkt seien aber eine Reihe dieser Rechtsnormen bereits wieder außer Kraft gewesen. Es sei daher notwendig, den VfGH zu stärken und ihm bereits vor Inkrafttreten von Gesetzen und Verordnungen eine Prüfungsmöglichkeit zu geben. Zudem solle – ähnlich wie in Deutschland beim sogenannten Eilverfahren – dem VfGH die Möglichkeit gegeben werden, im Fall von Bedenken gegen die Verfassungskonformität während des Prüfverfahrens einen Anwendungsstopp für die zu prüfende Rechtsnorm auszusprechen. Dieses Instrument gebe es in Österreich beispielsweise bereits bei der Anfechtung von Bescheiden. Dort könne unter gewissen Voraussetzungen der Beschwerde eine aufschiebende Wirkung zuerkannt werden. Er bringe daher folgenden Zusatzantrag ein:

2. Die Salzburger Landesregierung wird aufgefordert, an die Bundesregierung, insbesondere an die Bundesministerin für EU und Verfassung, mit der Forderung heranzutreten, sodass diese dem Nationalrat eine Gesetzesvorlage zuleitet, die dem Verfassungsgerichtshof ermöglicht, in Normenkontrollverfahren, also in Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen (Art. 139 B-VG) und in Verfahren zur Prüfung der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen (Art. 140 B-VG), einstweilige Anordnungen zu erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten ist.

Abg. Dr. Schöppl ersucht die zugeschalteten Experten um ihre Einschätzung zu den beiden Antragspunkten. Abschließend betont er, dass im Sinne der Rechtskultur und der Absicherung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger alles getan werden müsse, um Nachteile durch Rechtsnormen zu verhindern, die sich im Nachhinein als verfassungswidrig herausstellten. Die

gegenständlichen Vorschläge an den Bund sollten ein Anstoß sein, über entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten im Rechtsschutz nachzudenken. Er ersuche daher um Zustimmung.

Abg. Dr. Maurer stimmt zu, dass es sich um ein wichtiges Problem handle, das in der COVID-Krise besonders schlagend geworden sei. Dadurch sei auch aufgezeigt worden, dass die Bedeutung eines ordentlichen Begutachtungsverfahrens gar nicht hoch genug eingeschätzt werden könne. Das von der FPÖ vorgeschlagene Instrumentarium sei sicherlich überlegenswert. Allerdings sei für ihn der Antragstext zu weit formuliert, er könne dem daher nicht zustimmen. Sehe man sich die Regelung in Deutschland an, so stelle man fest, dass ein Anwendungsstopp dort nur aus ganz bestimmten schwerwiegenden Gründen ausgesprochen werden könne. Man solle sich das Problem aber gemeinsam mit Experten im Detail anschauen und mögliche Lösungsvarianten erarbeiten.

Landtagspräsidentin Dr.<sup>in</sup> Pallauf betont, dass es in Österreich ein demokratisch legitimes parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren gebe. Sie sei davon überzeugt, dass die gesetzgebenden Institutionen in Österreich in der Lage seien, verfassungskonforme Gesetze zu erlassen. Dies zeige sich ja laufend an der großen Zahl von Rechtsnormen, die nicht aufgehoben würden. Im österreichischen Rechtssystem sei eine ex ante, also Vorabprüfung von Rechtsnormen nur in wenigen Ausnahmefällen vorgesehen. Abgesehen davon, dass mit dieser neuen Prüfungsvariante also ein Systembruch herbeigeführt würde, finde sie das Vorhaben auch demokratiepolitisch bedenklich. Der VfGH werde dadurch politisiert und bekomme die Macht, gewählte Volksvertreterinnen und Volksvertreter im Gesetzgebungsverfahren sozusagen zu bevormunden. Auch im Hinblick auf die Gewaltenteilung hege sie große Bedenken. Das Gesetzgebungsverfahren im Nationalrat durchlaufe viele Ebenen, in denen gewissenhaft geprüft werde, wie etwa im Begutachtungsverfahren, durch die Stellungnahmen des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes oder durch mehrfache Lesungen. Außerdem sei es so, dass der VfGH ohnehin recht schnell entscheide und bei Bedarf auch Zwischensessionen einberufen könne. Zur Rechtslage in Deutschland erläutert Landtagspräsidentin Dr.<sup>in</sup> Pallauf, dass sie die dortigen Regelungen nicht im Detail kenne. Allerdings gebe es auch in Deutschland keine ex ante Kontrolle, sondern greife auch dieses Verfahren erst nach Ablauf des Gesetzgebungsprozesses. Erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens könne das deutsche Verfassungsgericht angerufen werden und dann eine Art frühzeitigen Rechtsschutz bis zum Abschluss des Verfahrens aussprechen. Zudem sei die Zahl der Eilverfahren in Deutschland während der COVID-Krise sehr gering gewesen, weil es auch dort erst zu Entscheidungen gekommen sei, als die bekämpften Normen bereits wieder außer Kraft getreten gewesen seien. Im Hinblick auf die Aufhebung zahlreicher Rechtsnormen aus der Anfangszeit der Pandemie in Österreich sei außerdem darauf hinzuweisen, dass die Aufhebung in vielen Fällen aufgrund mangelnder Begründung ausgesprochen worden sei und nicht wegen des Eingriffs in Grund- und Freiheitsrechte. Die Kontrolle des VfGH sei gut und richtig. Sie habe aber das Zutrauen in die mit der Rechtsetzung betrauten Körperschaften und Personen, dass diese auch in der Lage seien, verfassungskonforme Rechtsnormen zu erzeugen. Es könne daher mit dem bisherigen Kontrollsystem das Auslangen gefunden werden.

Abg. Heilig-Hofbauer BA stimmt den Ausführungen seiner Vorrednerin vollinhaltlich zu. Ein Abgehen vom derzeitigen Prinzip der ex post Prüfung sei ein eklatanter Systembruch. Weiters sei zu bemerken, dass die meisten Normen zur Bewältigung der Krise der Prüfung durch den VfGH standgehalten hätten und nicht aufgehoben worden seien. Auch seinen Informationen nach sei das Eilverfahren in Deutschland eine Prüfung im Nachhinein. Zudem sei man in Österreich auch ohne diese Verfahrensvariante mit der Beurteilung der Verfassungswidrigkeit schneller als in Deutschland gewesen. Erste Entscheidungen seien binnen weniger Wochen nach Inkrafttreten von Corona-Sondernormen gefallen. Hinzu komme, dass auch der VfGH selbst bereits mitgeteilt habe, dass er keine Rechtsschutzlücke erkennen könne und daher auch keine Notwendigkeit für eine Systemänderung sehe. Die Normenkontrolle in Österreich funktioniere sehr gut, es gebe also keinen Handlungsbedarf für Änderungen.

Klubobmann Abg. Mag. Mayer stellt fest, dass der Landtag natürlich über alles diskutieren könne und müsse, auch wenn ihm in diesem Punkt klarerweise keine Gesetzgebungskompetenz zukomme. Allerdings stehe er den Vorschlägen ebenfalls ablehnend gegenüber. Dies sei nicht nur wegen des damit verbundenen Systembruchs und den bereits erläuterten demokratiepolitischen Bedenken der Fall. Man müsse darüber hinaus auch beachten, dass eine solche Systemumstellung in Zeiten wie diesen zu einer Handlungsunfähigkeit des Rechtsstaates führen könnte. Im Hinblick auf den Zusatzantrag habe er mit Verwunderung festgestellt, dass es sich dabei um einen teilweise wortgleichen Antrag der NEOS im Nationalrat handle. Er vermute hier den Versuch, durch die Einbringung dieses Antrages im Landtag die Salzburger Koalition zu entzweien. Dies werde aber nicht gelingen. An Dr. Sieberer richtet er die Frage, wie dieser die Realisierbarkeit der vorgeschlagenen Systemänderung einschätze. Man werde dazu wohl eine Zweidrittel-Mehrheit im Parlament benötigen.

Klubobmann Abg. Egger MBA hält fest, dass die NEOS den von der FPÖ eingebrachten Zusatzantrag bereits am 22. April letzten Jahres im Nationalrat eingebracht hätten. Diesem Punkt werde er natürlich zustimmen, doch werde dies keinen Keil in die Regierungskoalition treiben. Dem ursprünglichen Antrag könne er sicher nicht zustimmen. Die Gründe hierfür habe Landtagspräsidentin Dr.<sup>in</sup> Pallauf ja bereits ausführlich erläutert. Dem sei nichts hinzuzufügen.

Dr. Sieberer (Leiter der Fachgruppe Verfassungsdienst und Wahlen) stellt zunächst fest, dass es sich bei den beiden Vorschlägen der FPÖ um ganz unterschiedliche Themen handle, die nur am Rande miteinander zu tun hätten. Zu einer Prüfung von Rechtsnormen vor deren Inkrafttreten sei zu sagen, dass dies rechtlich kaum möglich sei. Eine Rechtsnorm liege erst dann vor, wenn sie auch gehörig kundgemacht worden sei. Im Regelfall trete sie auch mit dem auf die Kundmachung folgenden Tag in Kraft. Es verbleibe somit keine Zeit für eine ex ante Prüfung durch den VfGH. Nur im Fall einer Legisvakanz, also eines längeren Zeitraumes zwischen Kundmachung und Inkrafttreten, könne ein Zeitfenster für so eine Prüfung bleiben. Legisvakancen gebe es aber sehr selten, schon gar nicht bei den in Diskussion stehenden Coronaregeln, da dort dringender Handlungsbedarf bestehe. Sollte mit dem Vorschlag jedoch

die Kontrolle von Regierungsvorlagen gemeint sein, so würde dies einen massiven Paradigmenwechsel in der Rechtsprechung des VfGH bedeuten. Eine ex ante Kontrolle durch den VfGH gebe es bisher nur punktuell, nämlich etwa in Art. 138 Abs. 3 B-VG. Dort sei vorgesehen, dass dem VfGH in einem Konflikt um Kompetenzen zwischen Bund und Land oder Ländern untereinander Entwürfe zur Entscheidung vorgelegt werden könnten. Die Entscheidungsmöglichkeit beschränke sich hier aber auf die Frage, wem die Kompetenz zur Erlassung einer Rechtsnorm zukomme. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle – also ohne Anlassfall – gebe es außerdem die Möglichkeit, nach Kundmachung einer Norm, jedoch vor deren Inkrafttreten, dass diese durch die Landesregierung (bei Rechtsnormen des Bundes) oder durch die Bundesregierung (bei Rechtsnormen des Landes) beim VfGH bekämpft werden könne. Bei Individualanträgen von Bürgerinnen und Bürgern, die in ihrer Rechtssphäre betroffen seien, komme dies jedoch – bis auf ganz wenige Ausnahmen – grundsätzlich nicht in Betracht. Aufgrund des massiven Paradigmenwechsels, der mit einer ex ante Prüfung verbunden wäre, halte er es daher nicht für denkbar, dass dieser Weg eingeschlagen werde. Zum Zusatzantrag betreffend Eilverfahren weise er darauf hin, dass der VfGH ohnehin relativ schnell entscheide. Im März seien die ersten Sondernormen im Rahmen der Pandemie beschlossen worden. In der Sommersession habe der VfGH hier bereits entschieden. In einem Eilverfahren könne dies auch nicht wesentlich schneller gehen. Man dürfe nicht vergessen, dass die Prüfung einer Verfassungswidrigkeit sehr komplex sei. Es sei in der Regel nicht von vornherein klar, dass eine Norm nicht den Vorgaben der Verfassung entspreche. Um eine Aussetzung der Anwendbarkeit aussprechen zu können, brauche es hier aber klare Anhaltspunkte. Zudem müsse man sich auch vor Augen halten, dass die Möglichkeit zur Aussetzung der Anwendbarkeit durch den VfGH einen massiven Eingriff in die Gewaltentrennung bedeute. Dies heiße auch, dass einfachgesetzliche Änderungen für die Einführung einer solchen Verfahrensart nicht ausreichten. Hier brauche es jedenfalls Änderungen auf Verfassungsebene, also mit Zweidrittelmehrheit bei der Beschlussfassung. Es sei sogar fraglich, ob damit das Auslangen gefunden werden könne, denn man könne in einer so grundlegenden Änderung in der Gewaltentrennung durchaus auch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung sehen, welche eine Volksabstimmung erfordere. Da der VfGH aber ohnehin bereits relativ schnell entscheide, sei für ihn der Mehrwert einer solchen Änderung fraglich.

RA Dr. Wolff (Österreichische Rechtsanwaltskammer) schildert, dass in den ersten drei Monaten der Pandemie zahlreiche Gesetze und Verordnungen übereilt und ohne ausreichendes Begutachtungsverfahren massiv in Grund- und Freiheitsrechte von Bürgerinnen und Bürgern eingegriffen hätten. Aufgrund dessen sei es sehr rasch zu zahlreichen Anträgen auf Prüfung an den VfGH gekommen, über welche dieser auch sehr zügig, nämlich Anfang des Sommers, entschieden habe. Die Möglichkeit einer Vorabprüfung werde seit 2012 diskutiert, als der damalige Bundespräsident diese für Staatsverträge angeregt habe. Davon ausgehend habe sich die Diskussion bald auch auf Gesetze und Verordnungen erstreckt. Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes habe sich hierzu unter dem Hinweis auf den damit verbundenen Systembruch skeptisch geäußert. Auch der Präsident des VfGH habe eine eher ablehnende Haltung eingenommen und darauf hingewiesen, dass der VfGH ohnehin relativ schnell entscheide. Dennoch sei der Rechtsanwaltskammertag zu der Ansicht gelangt, dass man sich im Interesse

der Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich mit diesen Fragen auseinandersetzen solle und habe die Einrichtung einer Arbeitsgruppe im Justizministerium gefordert. Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte seien immer hochsensibel und sollten nicht übereilt beschlossen werden. Man müsse daher alle Möglichkeiten prüfen, um Nachteile von Bürgerinnen und Bürgern abzuhalten.

Der Zusatzantrag der FPÖ wird mit den Stimmen von ÖVP, SPÖ und GRÜNEN gegen die Stimmen von FPÖ und NEOS – sohin mehrstimmig – abgelehnt.

Der Antrag der Abg. Klubobfrau Svazek BA, Lassacher, Rieder, Dr. Schöppl, Stöllner und Teufel betreffend die Einführung eines Eilverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof wird mit den Stimmen von ÖVP, SPÖ, GRÜNEN und NEOS gegen die Stimmen der FPÖ – sohin mehrstimmig – abgelehnt.

Gemäß § 49 Abs. 2 Landtags-Geschäftsordnungsgesetz wird Landtagspräsidentin Dr.<sup>in</sup> Pallauf als Berichterstatterin namhaft gemacht.

Der Verfassungs- und Verwaltungsausschuss stellt mit den Stimmen von ÖVP, SPÖ, GRÜNEN und NEOS gegen die Stimmen der FPÖ – sohin mehrstimmig – den

Antrag,

der Salzburger Landtag wolle beschließen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Salzburg, am 10. März 2021

Der Vorsitzende:  
Ing. Sampl eh.

Die Berichterstatterin:  
Dr.<sup>in</sup> Pallauf eh.

**Beschluss des Salzburger Landtages vom 24. März 2021:**

Der Antrag wurde mit den Stimmen von ÖVP, SPÖ, GRÜNEN und NEOS gegen die Stimmen der FPÖ – sohin mehrstimmig – zum Beschluss erhoben.