

# **DIE EINWIRKUNGEN DES GEMEINSCHAFTSRECHTS AUF DAS VERFAHREN VOR DEN GERICHTSHÖFEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS**

## **Zusammenfassung meiner Dissertation**

### *Gang der Untersuchung und Überblick über die einzelnen Kapitel der Dissertation*

Seit 1. Jänner 1995 ist Österreich Mitglied der Europäischen Union. Österreich hat sich damit verpflichtet, den „acquis communautaire“, das ist das gesamte geltende Gemeinschaftsrecht, zu übernehmen, ist aber auch berechtigt, in den Organen der EU teilzunehmen.

Die Verzahnung von staatlichem und Gemeinschaftsrecht spielt sich in vielen Bereichen ab. Die vorliegende Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, kritische Bereiche des Einflusses von Gemeinschaftsrecht auf das Verfahren vor VfGH und VwGH zu analysieren und für den jeweiligen Bereich festzustellen, ob österreichisches Recht gemeinschaftswidrig ist, ob es verdrängt wurde, ob eine gemeinschaftskonforme Auslegung notwendig und ausreichend ist, um einen europarechtskonformen Zustand herzustellen, oder ob in einzelnen Bereichen der Gesetzgeber gefordert ist, Änderungen herbeizuführen.

Es gibt bereits einige Arbeiten, die sich gezielt mit dem Einfluss von Gemeinschaftsrecht auf österreichisches Recht beschäftigen; daher wollte ich in meiner Arbeit vor allem die Probleme ansprechen, die noch strittig oder weitgehend ungeklärt waren. Ich wollte primär Schlaglichter auf ausgewählte Bereiche werfen und keine umfassende Darstellung des gesamten Verfahrens vor VfGH und VwGH mit einer Analyse, in welchen Bereichen Gemeinschaftsrecht zu Änderungen führen kann und wo innerstaatliches Recht unverändert anzuwenden ist, geben.

In der Einleitung der Dissertation werden kurz das Verfahren vor dem VwGH, dem VfGH und das Verhältnis Gemeinschaftsrecht – innerstaatliches (Verfahrens-)Recht dargestellt, wobei in den jeweiligen Kapiteln im Zuge der Erörterung der spezifischen Rechtsprobleme eine detailliertere Darstellung der einschlägigen Vorschriften erfolgt.

Der weitere Gang der Untersuchung gliedert sich in drei Hauptteile: Den Anfang bilden Fragen, die sich sowohl im Verfahren vor dem VfGH als auch vor dem VwGH stellen,

anschließend werden spezifische Probleme des Verfahrens vor dem VfGH und dann solche des verfassungsgerichtlichen Verfahrens erörtert. In dem Schlussteil werden nochmals die aus der Analyse gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst.

Die Reihung der einzelnen Kapitel orientiert sich im Großen und Ganzen an dem Aufbau des Verfahrens vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts. So wird bei der Darstellung der für beide Gerichtshöfe in gleicher Weise auftretenden Rechtsfragen mit der Untersuchung begonnen, ob das Verfahren vor VfGH und VfGH in seiner Gesamtheit überhaupt den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen, wie sie aus Art 6 EMRK erfließen, entspricht. Im Zuge dieser Ausführung muss natürlich auch generell auf das Verhältnis von EG und EMRK eingegangen werden. Da der Grundsatz eines fairen Verfahrens ein ganz zentraler ist, wurde dieses Kapitel der Erörterung der übrigen Fragenkomplexe, die sich auf einzelne Teilbereiche und Arten des Gerichtsverfahrens beziehen, vorangestellt.

Da Zulässigkeitsvoraussetzung für die Erhebung einer Beschwerde die Beachtung der einschlägigen Fristen ist, folgt eine Analyse, ob das Gemeinschaftsrecht eine Änderung bzw Nichtbeachtung innerstaatlicher Verfahrensfristen in bestimmten Fällen erfordert, wie dies aus einem Urteil des EuGH im Falle der nicht rechtzeitigen Umsetzung von Richtlinien abzuleiten wäre, hätte der EuGH in seiner nachfolgenden Rechtsprechung nicht zu einer Klärung der Situation beigetragen. Maßgeblich für die Beurteilung, ob ein Bescheid rechtswidrig ist, ist die Frage, welche Rechtslage der Entscheidung zugrunde gelegt werden muss. Da das österreichische Recht die Heranziehung der Rechtslage, wie sie sich im Zeitpunkt der Bescheiderlassung durch die letzte Instanz darstellt, gebietet, ist zu untersuchen, ob eine zwischenzeitliche Änderung von Gemeinschaftsrecht von den Gerichtshöfen dennoch zu beachten ist oder nicht. Zuletzt wird noch die Frage untersucht, ob der einstweilige Rechtsschutz vor den Gerichtshöfen ausreichend ist, oder auch die Erlassung einstweiliger Anordnungen gemeinschaftsrechtlich geboten ist.

Im Verfahren vor dem VfGH ist von besonderer Wichtigkeit, wer Parteistellung hat und damit zur Erhebung einer Beschwerde berechtigt ist. Da in Österreich die Parteistellung untrennbar mit dem Vorliegen eines subjektiven Rechts verbunden ist und auch Gemeinschaftsrecht subjektive Rechte einräumen kann, wird untersucht, ob es eine Differenz zwischen subjektiven Gemeinschaftsrechten und solchen innerstaatlichen Rechts gibt und welchen Einfluss gegebenenfalls eine solche Differenz auf die Parteistellung hat. Ist die Frage

geklärt, wer Partei des Verfahrens sein kann, steht man bereits vor dem nächsten Problem, dass der Beschwerdeführer das Recht bestimmt zu bezeichnen hat, in dem er verletzt zu sein behauptet. In der Folge ist der VwGH an diesen Beschwerdepunkt gebunden und kann nicht von Amts wegen die Verletzung anderer subjektiver Rechte prüfen. Da der VwGH aber auch subjektive Gemeinschaftsrechte zu beachten hat, wird – insbesondere an Hand einschlägiger EuGH-Judikatur – erörtert, ob er in diesem Fall auch amtswegig tätig werden muss.

Bei der Analyse der spezifischen Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf das verfassungsgerichtliche Verfahren wird – entsprechend der Reihung der einschlägigen Bestimmungen im B-VG – zunächst das Normenkontrollverfahren behandelt. Hier wird von der Problematik ausgegangen, wann der VfGH überhaupt ein konkretes Normenkontrollverfahren einleiten darf, weil eine Bestimmung präjudiziell ist. Darf er verdrängte Bestimmungen auf ihre Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit prüfen, ohne sich dem Vorwurf der Verletzung des Anwendungsvorrangs aussetzen zu müssen? An die Stelle der Präjudizialität tritt beim Individualantrag die unmittelbare Betroffenheit in einer Rechtsposition. Das Zusammenspiel von Anwendungsvorrang und Normenkontrolle beim Individualantrag wird daher in Folge erörtert. Aufgabe des VfGH ist auch die Bescheidprüfung im Rahmen der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit. In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, ob sich der Prüfungsmaßstab des VfGH durch das Gemeinschaftsrecht geändert hat, insbesondere wenn die Kontrolle durch den VwGH, dem primär die Prüfung der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit zukommt, ausgeschlossen ist, wie das ua bei Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag der Fall ist.

Nach dieser Untersuchung der Einflussmöglichkeiten und Berücksichtigungspflichten hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts wird das Problem aufgeworfen, wann für den VfGH in den einzelnen - vorher analysierten – Verfahrensarten überhaupt erhebliche gemeinschaftsrechtliche Fragen auftreten können, die er in der Folge dem EuGH vorzulegen hätte, und ob sich aus dem Zusammenwirken von VfGH und VwGH eine Gemeinschaftsrechtswidrigkeit ergibt, da sich gemeinschaftsrechtliche Fragen primär erst vor dem zuletzt entscheidenden VwGH stellen, der diese dann dem EuGH auch vorlegen muss. Entscheidet der VfGH in der Sache, endet das Verfahren mit einem Erkenntnis. Als letztes wird geprüft, welche Kompetenzen der VfGH bei der Aufhebung von Normen hat, und ob er für die vom EuGH geforderte Rechtsbereinigung in Pflicht genommen werden kann, indem er gemeinschaftsrechtswidrige Normen innerstaatlichen Rechts aufhebt.

## *Schlussfolgerungen der Dissertation*

Meine Arbeit zeigt, dass die Einwirkungen von Gemeinschaftsrecht auf das österreichische Verfahrensrecht in einigen der hier angeschnittenen Bereichen zu Änderungen des Verfahrens vor VfGH und VwGH führt. Zum Teil können die notwendigen Anpassungen durch gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung der einschlägigen Bestimmungen vorgenommen werden – wie im Fall des Abgehens von der historischen Rechtslage, der Beachtung der europarechtlichen Kriterien für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes oder bei der Erweiterung der Parteistellung vor dem VwGH. In anderen Fällen führt der Konflikt innerstaatlicher Verfahrensvorschriften mit dem Effizienzgebot zu einer Verdrängung dieser Regelungen – wie bei der Notwendigkeit der Erlassung einstweiliger Anordnungen oder der Zuerkennung aufschiebender Wirkung auch beim Individualantrag. Hier ist jedenfalls der Gesetzgeber gefordert, zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit und in Befolgung der gemeinschaftsrechtlich gebotenen Rechtsbereinigungspflicht entsprechende europarechtskonforme Bestimmungen zu erlassen. Der VfGH kann grundsätzlich nicht für die gebotene Rechtsbereinigung in Pflicht genommen werden.

Andere in der Literatur immer wieder problematisierte Bereiche haben sich als - zurzeit - europarechtskonform erwiesen und müssen daher nicht angepasst werden. Dazu zählen die nachprüfende Kontrolle der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts in ihrer derzeitigen Ausgestaltung auch im Fall von „civil rights“, da diese wohl dem allgemeinen Rechtsgrundsatz eines fairen Verfahrens, wie es der EuGH basierend auf Art 6 EMRK versteht, entspricht. Auch die nationalen Verfahrensfristen bleiben vom Gemeinschaftsrecht unberührt. Im Verfahren vor dem VwGH kann man mE weiterhin davon ausgehen, dass der VwGH wie bisher an die geltend gemachten Beschwerdepunkte gebunden bleibt und nicht von Amts wegen prüfen muss, ob der Beschwerdeführer in anderen als den geltend gemachten subjektiven Rechten verletzt ist.

Auch der VfGH hat Gemeinschaftsrecht zu beachten, was er auch nicht leugnet; zum Zeitpunkt der Verfassung der Dissertation hatte er bereits zwei Fragen dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt. Dennoch muss man weiterhin davon ausgehen, dass Prüfungsmaßstab für den VfGH ausschließlich innerstaatliches Recht ist. Er kann selbst verdrängtes nationales Recht im konkreten Normenkontrollverfahren prüfen, sofern es die in seiner Judikatur entwickelten Kriterien der Präjudizialität erfüllt, allerdings nur auf seine

Verfassungs- bzw. Gesetzmäßigkeit. Im Falle eines Individualantrags hat der VfGH genau zu prüfen, ob der Anwendungsvorrang greift oder nicht. Bei der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit ist in weiten Bereichen kein Rechtsschutzdefizit festzustellen, das dem Effektivitätsgebot widersprechen könnte, da es grundsätzlich Aufgabe des VwGH ist, Bescheide auf ihre Gesetzmäßigkeit einschließlich Gemeinschaftsrechtskonformität zu prüfen. Doch selbst wo dessen Zuständigkeit ausgeschlossen ist, herrscht keine Gemeinschaftsrechtswidrigkeit, da Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag selbst vorlageverpflichtete Instanzen sind und daher den Rechtsschutzanforderungen des EuGH genügen, bzw. der VfGH deren Bescheide im Zuge der Prüfung, ob durch eine unterlassene Vorlage das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt wurde, selbst detailliert prüfen kann.

Ferner konnte festgestellt werden, dass die immer wieder kritisierte „Vorlagescheu“ des VfGH in Wahrheit aus dem Umstand resultiert, dass sich in seinem Verfahren nur in beschränktem Maße für ihn entscheidungserhebliche gemeinschaftsrechtliche Fragen stellen können, die ihn zu einer Vorlage verpflichten. Doch auch die Tatsache, dass der VwGH in den meisten Fällen zuletzt in einem Administrativverfahren entscheidet, und er in der österreichischen Zuständigkeitsordnung die primär zuständige Instanz für Gemeinschaftsrechtsfragen ist, scheint das Verfahren in seiner Gesamtheit nicht ineffizient zu machen.

Wie sich auch gezeigt hat, ist der Einfluss des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht der Rechtsschutzsuchenden keineswegs negativ zu beurteilen, da dieser immer wieder zu einer Ausweitung des Rechtsschutzes führt, wie bei der Berücksichtigung von Änderungen der Rechtslage nach der letztinstanzlichen Bescheiderlassung (wenn Gemeinschaftsrecht geändert wurde), die es den Beschwerdeführern erspart, nach Abweisung ihrer Beschwerde neuerlich eine solche auf der Basis der geänderten Rechtslage einzubringen und ein – mitunter langwieriges – neues Verfahren auf sich zu nehmen. Auch die Pflicht, einstweilige Anordnungen zu erlassen, schützt den Beschwerdeführer vor möglichen Schäden. Ebenso ist in der Erweiterung der Parteistellung vor dem VwGH eine Ausdehnung des Rechtsschutzes auf andere als einem beschränkten Personenkreis zurechenbare Betroffene zu sehen.

Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten könnte jedenfalls zu einer europarechtskonformen Ausgestaltung des österreichischen verwaltungsgerichtlichen

Verfahrens beitragen. Diese Umgestaltung des Rechtsschutzes im Administrativverfahren ist jedoch Sache des Gesetzgebers.