

I. Rechtsdogmatische Fragen und Probleme des Parteiantrags auf Normenkontrolle

Literatur: *Barth*, Der Parteiantrag auf Normenkontrolle im Familienrecht, iFamZ 2014, 280; *M. Bertel*, Der Parteiantrag auf Normenkontrolle, JRP 2013, 269; *Bezemek*, Der Subsidiarantrag, JRP 2007, 303; *Bezemek*, Die „Gesetzesbeschwerde“, in ÖJK (Hrsg), Staatsreform (2008) 64; *Birklbauer*, Verfassungsbeschwerde in Strafsachen – ein Schritt in die richtige Richtung? JSt 2012, 169; *Bußjäger*, „Aus Anlass eines Rechtsmittels“ – Ausgewählte Rechtsfragen zur „Gesetzesbeschwerde“, JBl 2015, 149; *Brugger*, Die erfolgreiche Berufung im Zivilprozess² (2015) 99; *Fink*, Grundrechtsschutz unter Berücksichtigung der neuen „Gesetzesbeschwerde“, AnwBl 2014, 37; *Fink*, Neue Rechtsschutzmöglichkeiten als Beitrag zur Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte, AnwBl 2014, 450; *Gamper*, Der Grundrechtsschutz durch den VfGH, in *Pabel/N. Raschauer* (Hrsg), Die Organisation des Grundrechtsschutzes (2014) 1; *Grabenwarter/Musger*, Praxisfragen der Gesetzesbeschwerde im Zivilverfahren, ÖJZ 2015, 551; *Hauer*, Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts³ (2014) Rz 731a und Rz 829a; *Herbst/Wess*, Der Parteiantrag auf Normenkontrolle im Bereich der Strafgerichtsbarkeit, ZWF 2015, 64; *Holoubek/Fuchs*, Der VfGH im neuen Gefüge der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ecolex 2013, 598; *Holzinger*, Subsidiäre Verfassungsbeschwerde und neue Instrumente des Rechtsschutzes im Lichte des Österreich-Konvents, in BMI (Hrsg), Terror – Prävention – Rechtsschutz. 2. Rechtsschutztag des Bundesministeriums für Inneres, Schriftenreihe BM.I – Band 4 (2005) 103; *Holzinger/Hiesel*, Verfahren vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts. Band I: Verfassungsgerichtsbarkeit⁴ (2015); *Jabloner*, Die Gesetzesbeschwerde, in FG Machacek/Matscher (2008) 219; *Jabloner*, Gesetzesbeschwerde macht Schranken für den VfGH nötig, in Die Presse vom 1. 7. 2014; *Jestaedt*, Die Gesetzesbeschwerde an den Verfassungsgerichtshof – Verfassungspolitische Anmerkungen, JRP 2013, 110; *Jestaedt*, Die (Möglichkeit einer) Gesetzesbeschwerde an den Verfassungsgerichtshof, in *Holoubek/Lang* (Hrsg), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 395; *Khakzadeh-Leiler*, Die Grundrechte in der Judikatur des Obersten Gerichtshofes (2011) 418; *Khakzadeh-Leiler*, Der Parteiantrag auf Normenkontrolle. Grundzüge und Verfassungsrechtliche Überlegungen, ÖJZ 2015, 543; *Klicka*, Der Antrag auf Normenkontrolle durch die Verfassungspartei im Verfahren vor den ordentlichen Gerichten, wobl 2015, 10; *Kneihs*, Die Gesetzesbeschwerde zwischen Entscheidungsbeschwerde und Individualantrag, in *Baumgartner* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2014, 255; *Kneihs*, Der Subsidiarantrag auf Verwaltungs- und Gesetzeskontrolle, ZfV 2015, 35; *Kolar*, Alle Macht dem Verfassungsgerichtshof – oder „Gesetzesbeschwerde“ light? ÖVwBl 2015/1, 2; *Lang*, Neue Gesetzesbeschwerde, ÖS 1-2/2015, 90; *Lehofer*, Regierungsvorlage zum Parteiantrag auf Normenkontrolle, ÖJZ 2014, 845; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015) Rz 1114 und 1160; *Mohr*, Jüngere Gesetzgebung und Reformvorhaben im österreichischen Insolvenzrecht, in *Nunner-Krautgasser/Kapp/Clavora* (Hrsg), Jahrbuch Insolvenzrecht und Sanierungsrecht 2014, 15; *B. Müller*, Heiß umfедhet, wild umstritten: die Gesetzesbeschwerde, ecolex 2015, 30; *Öhlinger*, Die Grundrechtsreform nach dem Österreich-Konvent, in FG Machacek/Matscher (2008) 341; *Öhlinger*, Die europäische Grundrechtsordnung nach dem Vertrag von Lissabon und ihre Auswirkungen auf den Grundrechtsschutz in Österreich, in FS Berka (2013) 141; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 1026a; *U. Pesendorfer*, Gesetzesbeschwerde beschlossen,

iFamZ 2013, 172; N. Raschauer, Subsidiarantrag auf Normenkontrolle wird im NR beschlossen, ZFR 2013, 197; N. Raschauer, „Gesetzesbeschwerde“ im BGBl, ZFR 2013, 244; Ratz, Gesetzesbeschwerde gefährdet funktionierenden Rechtsschutz, RZ 2013, 77; Reiter, Durchführungsvorschriften zur neuen Normenkontrolle durch den VfGH in Begutachtung (45/ME), ÖJZ 2014, 577; Reiter, Der Parteiantrag auf Normenkontrolle im zivilgerichtlichen Verfahren, RZ 2015, 55; Rohrer/Kuras, Gesetzesbeschwerde gegen Entscheidungen der ordentlichen Gerichte? ÖJZ 2012, 529; Rohregger, Der Parteiantrag auf Normenkontrolle („Gesetzesbeschwerde“), AnwBl 2015, 188; Schäffer/Kneihls, Art 140 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (12. Lfg 2013) Rz 61; Schoditsch, Der Parteiantrag auf Normenkontrolle, ecolex 2015, 338; Schröder, Vom Rechtsstaat zum Rechtsmittelstaat, RZ 2012, 157; Schuschnigg, Die neue Gesetzesbeschwerde, SWK 2014, 1508; Stabentheiner, Korrespondenz zum Beitrag von Klicka, Der Antrag auf Normenkontrolle durch die Verfassungspartei im Verfahren vor den ordentlichen Gerichten, wobl 2015, 58; Stefula, Der Parteiantrag auf Normenkontrolle an den VfGH in Zivilverfahren, Zak 2015, 5; Stelzer, Die Gesetzesbeschwerde: Ein später, halber Schritt – in die falsche Richtung? in FS Fuchs (2014) 557; Stolzlechner, Einführung in das öffentliche Recht⁸ (2013) Rz 575 und 586; Tipold, Zum Anwendungsbereich der „Gesetzesbeschwerde“, JSt 2015, 5; Winkler, Die Grundrechtecharta und das österreichische Verfassungsrecht, FABL 2/2012, 14.

A. Rechtsgrundlagen und Zweck des Parteiantrags auf Normenkontrolle

- 1 Mit der **B-VG-Novelle BGBl I 2013/114** schuf der Verfassungsgesetzgeber mit Wirkung vom 1. Jänner 2015 das Instrument des „Parteiantrags auf Normenkontrolle“.¹⁾ Dieser Novelle gingen langjährige und intensiv geführte rechtspolitische Diskussionen voraus.²⁾ Der endgültig Gesetz gewordene Text ist in diesem Sinn auch als Kompromiss zu verstehen. Die Schwierigkeiten der Gesetzesentstehung zeigen sich auch daran, dass der endgültige Gesetzestext erst auf einen Abänderungsantrag in der zweiten Lesung im Nationalrat zurückgeht.³⁾ Dieser Kompromisscharakter ist gleichzeitig auch mitverantwortlich für einige grundlegende Auslegungsfragen zur Reichweite des Parteiantrags auf Normenkontrolle.⁴⁾
- 2 Erst rund eineinhalb Jahre nach der verfassungsrechtlichen Verankerung des Parteiantrags auf Normenkontrolle ergingen die einfachgesetzlichen Ausführungsvorschriften in der Form einer Änderung des VfGG, der ZPO, des Auß-StrG und der StPO durch **BGBl I 2014/92**. Auch dieses Gesetz ist dadurch gekennzeichnet, dass der endgültige Text erst in der zweiten Lesung fixiert werden konnte.⁵⁾

¹⁾ Siehe zur Bezeichnungsfrage noch näher unten Rz 15 ff.

²⁾ Siehe zu den verschiedenen Modellen, die erwogen wurden, im Überblick noch näher unten Rz 6 ff; zur rechtspolitischen Diskussion s Rz 165 ff (II.) sowie die Nachweise in FN 26 und FN 27 unten.

³⁾ AA-336 XXIV. GP. Dazu unten Rz 14.

⁴⁾ Vgl im Besonderen Rz 81 ff unten.

⁵⁾ Siehe AA-59 XXV. GP.

Die geltende verfassungsrechtliche Regelung der Antragsrechte auf Normenkontrolle durch den VfGH entstand nicht aus einem Guss, sondern hat eine Jahrzehnte währende Entwicklung genommen. Sieht man von der abstrakten Normenkontrolle auf Antrag der Bundes- oder einer Landesregierung ab, so war zunächst ab 1920 nur der VfGH selbst von Amts wegen zur Gesetzesprüfung aus Anlass eines bei ihm anhängigen Verfahrens berechtigt, einen Verordnungsprüfungsantrag konnte hingegen bereits damals jedes Gericht stellen.⁶⁾ Erst die Verfassungsnovelle 1929⁷⁾ hat auch dem OGH und dem VwGH das Recht, Gesetzesprüfungsanträge zu stellen, eingeräumt. Rechtsschutzsuchende Personen hingegen konnten ihre rechtlichen Bedenken gegen generelle Normen längste Zeit nur im Wege von Bescheidbeschwerdeverfahren⁸⁾ sowie mittelbar⁹⁾ über die ordentlichen Gerichte bzw – was Gesetze anlangt – den OGH an den VfGH herantragen. Erst die Verfassungsnovelle 1975¹⁰⁾ hat rechtsschutzsuchenden Personen den **Individualantrag** auf Normenkontrolle¹¹⁾ eingeräumt und die gerichtliche Antragslegitimation zur Gesetzesprüfung auf ordentliche Gerichte zweiter Instanz erstreckt. Der Individualantrag war (und ist) jedoch nur zulässig, wenn die generelle Norm ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist. Der VfGH hat diese Voraussetzung im Sinne seines bekannten Kriteriums der „Umwegsunzumutbarkeit“ judiziert: Der Individualantrag sei bloß ein „subsidiärer Rechtsbehelf“, der keine „Doppelgleisigkeit“ des Rechtsschutzes eröffnen solle, weshalb er unzulässig sei, wenn ein anderer Weg (als der Individualantrag) dafür offenstehe, die Normbedenken an den VfGH heranzutragen.¹²⁾ Die beiden klassischen „Umwege“ waren einerseits die Möglichkeit, einen Bescheid zu erwirken, zu dem die in Frage stehende Norm präjudiziell war, und den VfGH nach Erschöpfung des Instanzenzuges mit Bescheidbeschwerde¹³⁾ anzurufen. Diesen Weg, sofern er überhaupt gangbar war, hatte der Rechtsschutzwerber voll in der Hand. Der zweite Umweg lag und liegt nach stRsp des VfGH in der Möglichkeit, ein Verfahren vor ordentlichen Gerichten (zB durch Klageführung beim Zivilgericht) zu initiieren und in der Folge darauf zu vertrauen, dass ein hiezu legitimes

⁶⁾ Art 89 und Art 139 ff B-VG in der Fassung von 1920.

⁷⁾ BGBl 1929/392.

⁸⁾ Art 144 B-VG aF. Zwar war die eigenständige Prozessbehauptung, der Bescheid beruhe auf einer rechtswidrigen generellen Norm, bis zur Verfassungsnovelle BGBl 1975/302 ebenfalls nicht in Art 144 B-VG vorgesehen, doch konnte im Bescheidbeschwerdeverfahren immerhin angeregt werden, der VfGH möge die generelle Norm von Amts wegen prüfen.

⁹⁾ Anregung an ein legitimes Gericht, einen Normenkontrollantrag zu stellen.

¹⁰⁾ BGBl 1975/302.

¹¹⁾ Art 139 Abs 1 letzter Satz und Art 140 Abs 1 letzter Satz B-VG in der Fassung BGBl 1975/302.

¹²⁾ An diesem subsidiären Charakter des Individualantrags hat sich durch die Einführung des Parteiantrags auf Normenkontrolle naturgemäß nichts geändert (VfGH 11. 3. 2015, G 194/2014; vgl weiters *Herbst/Wess*, ZWF 2015, 68).

¹³⁾ Seit 2014: Mit Erkenntnis- oder Beschlussbeschwerde.

ordentliches Gericht¹⁴⁾ seinerseits gem Art 89 B-VG einen Normprüfungsantrag an den VfGH stellen werde. Zwar waren die ordentlichen Gerichte, wenn sie auch selbst Normbedenken hatten, dazu verpflichtet,¹⁵⁾ der rechtsschutzsuchende Bürger konnte sie jedoch dazu nicht zwingen.¹⁶⁾ Darin lag ein wesentlicher Unterschied¹⁷⁾ zum „Umweg“ über den Verwaltungsrechtsweg, weil es der Rechtsschutzwerber in letzterem selbst in der Hand hatte, ob er nach Erschöpfung des Instanzenzuges von seinem Recht Gebrauch machen wollte, den VfGH im Weg der Bescheidbeschwerde¹⁸⁾ mit der Behauptung, der Bescheid beruhe auf einer rechtswidrigen generellen Norm, zu befassen. Damit waren die Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers unterschiedlich schneidig. Stand der Individualantrag offen, so konnte man den VfGH zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit der generellen Norm zwingen.¹⁹⁾ Stand der Verwaltungsrechtsweg (Bescheid) offen, so hatte man immerhin den Gang zum VfGH in der Hand, dieser konnte aber die Behandlung der Bescheidbeschwerde ablehnen²⁰⁾ und hat davon in der Praxis auch großzügig Gebrauch gemacht. Stand schließlich nur der Gerichtsweg offen (etwa bei zivilrechtlichen Normen), so hatte man es zwar in Hand, die ordentlichen Gerichte anzurufen, aber nicht mehr, ob das ordentliche Gericht auch die Bedenken teilen und demnach an den VfGH herantreten würde. Damit war die letzte Variante – zumindest von einem theoretischen Standpunkt aus gesehen – aus der Sicht eines rechtsschutzsuchenden Bürgers zweifellos die ungünstigste. Für die Praxis war insbesondere zu bedenken, dass ein anfechtungsunwilliges Gericht, das vielleicht die Mühen eines gerichtlichen Normprüfungsantrages scheute, relativ leicht argumentieren konnte, es teile eben die Normbedenken der Prozesspartei nicht. Der Rechtsschutzsuchende konnte dagegen nichts anderes unternehmen, als sein Glück in der nächsten Instanz nochmals zu suchen. Wiederum in der Praxis hat dies teilweise dazu geführt, dass rechtssuchende Parteien den Normenkontrollantrag für das ordentliche Gericht teilweise bereits vorformuliert haben, um dieses auf diese Weise eher zur Einbringung eines solchen Antrages motivieren zu können.

¹⁴⁾ Bei Gesetzen und gesetzesrangigen Staatsverträgen war dies nur ein Gericht zweiter oder höherer Instanz.

¹⁵⁾ An dieser Pflicht hat sich auch durch die Einführung der Möglichkeit eines Parteienantrags auf Normenkontrolle nichts geändert (VfGH 11. 3. 2015, G 194/2014).

¹⁶⁾ Vgl etwa OGH 3. 5. 2012, 10 Obs 67/12v (kein subjektives Recht auf Gerichtsantrag auf Normenkontrolle); *M. Bertel*, JRP 2013, 271; *Bezemek*, JRP 2007, 304; *Bezemek*, Gesetzesbeschwerde 65; *B. Müller*, *ecolx* 2015, 30; *Reiter*, RZ 2015, 55; *Stelzer*, Gesetzesbeschwerde 558; anders aber zuletzt OGH 6. 3. 2014, 17 Os 19/13t.

¹⁷⁾ Vgl in diesem Zusammenhang nur etwa *Jestaedt*, JRP 2013, 114.

¹⁸⁾ Art 144 B-VG aF.

¹⁹⁾ Wenn man einmal von den unzähligen Zulässigkeitschürden des Individualantrages, etwa was die richtige Formulierung des Aufhebungsumfanges anlangt, absieht, so wie sie der VfGH praktiziert hat.

²⁰⁾ Art 144 Abs 2 B-VG aF.

Das mit der Verfassungsnovelle BGBl I 2013/114 geschaffene Instrument des Parteiantrags auf Normenkontrolle hat den Zweck, dieses soeben umrissene, bis 2015 existierende Rechtsschutzdefizit zu beseitigen. Es stellt daher im Prinzip – wenn man von Detailproblemen einmal absieht – zweifellos einen rechtsstaatlichen Fortschritt dar. Rechtsschutzsuchende Personen können in Zukunft in jedem Fall ihre Bedenken gegen generelle Normen dem VfGH vorlegen, sei es im Wege des Art 144 B-VG, sei es im Wege eines Parteiantrages auf Normenkontrolle,²¹⁾ sei es im Wege eines Individualantrages²²⁾. Dieser Gesichtspunkt – der Parteiantrag auf Normenkontrolle als Abrundung der Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers in Bezug auf generelle Normen – spricht zweifellos tendenziell für eine **Auslegung** dahingehend, dass der Parteiantrag auf Normenkontrolle in seinem Anwendungsbereich **möglichst lückenlos einsetzbar** sein soll. 4

Mit der Schaffung des – im Folgenden näher zu diskutierenden – Parteiantrags auf Normenkontrolle gehen zwei Modifikationen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit einher, die bereits an dieser Stelle zur Abrundung des Gesamtbildes zu nennen sind: Erstens legte das System des Parteiantrags auf Normenkontrolle, wie es Gesetz geworden ist, nahe, die Antragslegitimation ordentlicher Gerichte zur Gesetzesprüfung auch auf – in der Vergangenheit hievon ausgenommene – Gerichte erster Instanz zu erstrecken; dies ist durch Änderung des Art 89 B-VG durch die Novelle 2013²³⁾ auch geschehen. Künftig können daher generelle Normen (Gesetze, Verordnungen, Staatsverträge, Wiederverlautbarungen) von allen ordentlichen Gerichten jedweder Instanz beim VfGH angefochten werden. Für den Rechtsschutz ebenso wichtig ist die zweite Modifikation, die darin liegt, dass der Verfassungsgesetzgeber die Möglichkeit zur **Ablehnung** der Behandlung von Anträgen von rechtsschutzsuchenden Bürgern, die bis dahin nur für Beschwerden nach Art 144 B-VG vorgesehen war, auch auf Parteianträge auf Normenkontrolle und unter einem auch auf die – bis dahin nicht in dieser Weise eingeschränkten – Individualanträge erstreckt hat.²⁴⁾ Diese, der Entlastung des VfGH dienende²⁵⁾ Institution relativiert zweifellos die Schneidigkeit des Rechtsschutzinstruments des Parteiantrags und des – bisher nicht unter dieser Einschränkung gestandenen – Individualantrags, dient aber immerhin gleichsam der diesbezüglichen „Chancengleichheit“ im Quervergleich zwischen den Rechtsschutzinstrumenten des Parteiantrags, des Individualantrags und der Beschwerde nach Art 144 B-VG. 5

B. Zur Diskussion der Modelle

Dem in Art 139 Abs 1 Z 4 und Art 140 Abs 1 Z 1 lit d B-VG Gesetz gewordenen Modell des Parteiantrags auf Normenkontrolle gingen langjährige Diskus- 6

²¹⁾ Art 139 Abs 1 Z 4 und Art 140 Abs 1 Z 1 lit d B-VG.

²²⁾ Art 139 Abs 1 Z 3 und Art 140 Abs 1 Z 1 lit c B-VG.

²³⁾ BGBl I 2013/114.

²⁴⁾ Art 139 Abs 1b und Art 140 Abs 1b B-VG.

²⁵⁾ Vgl VfSlg 16.650/2002.

sionen²⁶⁾, die bis in die Zeit des „Österreich-Konvents“ reichen, sowie erhebliche Widerstände aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit²⁷⁾ voran. In dieser langwährenden Diskussionsphase wurden verschiedene Modelle eines solchen Partei-antrags („Gesetzesbeschwerde“, „Subsidiarantrag“) diskutiert. Dabei wurden jedenfalls folgende Konzepte in Diskussion gestellt:

7 Clemens Jabloner, Christoph Grabenwarter und Johann Rzeszut legten dem Ausschuss 9 des Österreich-Konvents ein mit 8. September 2004 datiertes Konzept **„Die Gesetzesbeschwerde als systematische Fortentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit“** vor.²⁸⁾ Nach diesem Vorschlag hätte der VfGH über die Gesetzswidrigkeit von Verordnungen bzw die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen „nach Fällung einer rechtskräftigen Entscheidung durch ein in Art 89 Abs 2 genanntes Gericht“ und zwar „aufgrund eines Antrags einer Person, die Partei dieses Verfahrens war und die Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung [eines verfassungswidrigen Gesetzes] behauptet“, entscheiden sollen.

8 Der Endbericht des Österreich-Konvents²⁹⁾ hielt fest³⁰⁾, dass es „weder im Ausschuss noch im Präsidium ... Konsens“ über ein Konzept zur Einrichtung einer Gesetzesbeschwerde gegeben habe. Nach der diesbezüglichen „im Ausschuss textlich, aber nicht inhaltlich konsentierten“ Version der Art 139 und 140 B-VG sollte der VfGH „über die Gesetzswidrigkeit von Verordnungen [bzw Verfassungswidrigkeit von Gesetzen] nach Fällung einer rechtskräftigen Entscheidung durch ein letztinstanzlich erkennendes Gericht“ und zwar „aufgrund eines Antrages einer Person, die Partei dieses Verfahrens war und die Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung [eines verfassungswidrigen Gesetzes] behauptet“,

²⁶⁾ Der Gesetzwerdungsprozess wurde auch in den Medien mit erheblichem Interesse begleitet: Siehe etwa *Aichinger*, Warum der VfGH für die Reform ist, Die Presse 2012/26/02; *Aichinger*, Bürger dürfen künftig alle Gesetze anfechten, Die Presse 2012/18/01; *Aichinger*, OGH will nicht, dass jeder Gesetze anfechten kann, Die Presse 2012/12/04; *Aichinger*, Gesetzesbeschwerde kommt, aber in neuer Version, Die Presse 2013/19/03; *Aichinger*, Noch Bauchweh bei der Gesetzesbeschwerde, Die Presse 2013/23/01; *Aichinger/Kommenda*, VfGH hat vier Monate Zeit für Erstprüfung, Die Presse 2013/23/02; *Bußjäger*, Der Österreich-Konvent trägt späte Früchte, Die Presse 2013/26/01; *Frey*, Grundrechtsschutz mit viel Grund für Beschwerden, Der Standard 2014/47/03; *J. Hecht*, Die Gesetzesbeschwerde ist nun fix, Die Presse 2014/47/09; *B. Müller*, Bürgerrechte: Wer fürchtet sich vor der Gesetzesbeschwerde? Die Presse 2012/26/04; *B. Müller/Neumann*, Beschwerden über Gesetze beim VfGH erleichtert. Deutsches Modell kommt 2015 mit Einschränkungen, Der Standard 2013/38/01; *N. N.*, Normenkontrolle verfassungswidrig? Die Presse 2014/41/09; *N. N.*, Normenkontrolle mit umstrittenen Ausnahmen, Die Presse 2014/47/10; *Rohrer*, Gesetzesbeschwerde schwächt den Rechtsstaat, Die Presse 2012/26/01; *Stuefer/Soyer*, Moderner Rechtsstaat erlaubt Kontrolle durch Einzelne, Die Presse 2012/27/04.

²⁷⁾ Siehe nur etwa die Stellungnahme des OGH gegen die Einführung einer Gesetzesbeschwerde in RZ 2012, 130, sowie die Diskussionsbeiträge von *Ratz*, RZ 2013, 77, *Rohrer/Kuras*, ÖJZ 2012, 529, und von *Schröder*, RZ 2012, 157.

²⁸⁾ Siehe zu diesem Entwurf *Holzinger*, Verfassungsbeschwerde 105 ff.

²⁹⁾ Österreich-Konvent, Endbericht, Teil 3: Beratungsergebnisse, 206 ff.

³⁰⁾ Österreich-Konvent, Endbericht, Teil 3: Beratungsergebnisse, 207.

erkennen. Daneben wurden auch Vorschläge zu einer „Verfassungsbeschwerde“ („Urteilsbeschwerde“) diskutiert, wonach der VfGH „über Beschwerden gegen Entscheidungen von Gerichten, soweit der Beschwerdeführer durch die Entscheidung in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung einer [rechtswidrigen generellen Norm] in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet“, nach Erschöpfung des Instanzenzuges zu entscheiden gehabt hätte.³¹⁾ Auch dieser Textvorschlag war im Ausschuss lediglich „textlich, aber nicht inhaltlich konsentiert“.

Der Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt von 23. Juli 2007³²⁾ schlug vor, der VfGH möge auch „auf Antrag einer Partei des Verfahrens eines letztinstanzlichen Gerichtes, deren Anregung, einen Antrag gemäß Z 1 auf Aufhebung einer gesetzwidrigen Verordnung zu stellen, nicht entsprochen worden ist und die durch die Entscheidung des Gerichtes wegen Anwendung der Verordnung in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet“, entscheiden; eine entsprechende Ermächtigung sollte sich auch auf Gesetze beziehen.

Am 21. Jänner 2009 brachten *Mag. Harald Stefan* und weitere Abgeordnete in der XXIV. GP den **Initiativantrag 337/A** ein, wonach der VfGH über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes schlechthin auch „auf Antrag einer Partei eines bei diesen Gerichten oder UVS anhängigen Verfahrens“ erkennen sollte. Eine gleichgelagerte Ermächtigung für Verordnungen war in diesem Initiativantrag nicht vorgesehen.

Aufgrund von Vorarbeiten des Bundeskanzleramtes brachten die Abgeordneten *Dr. Peter Wittmann*, *Mag. Wolfgang Gerstl*, *Mag. Harald Stefan*, *Mag. Daniela Musiol* und *Herbert Scheibner* in der XXIV. GP. am 4. Juli 2012 neuerlich einen **Initiativantrag 2031/A**³³⁾ betreffend eine „Gesetzesbeschwerde“ („Subsidiarantrag auf Normenkontrolle“) im Nationalrat ein. Danach sollte der VfGH über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen unter anderem „auf Antrag einer Person, die durch die letztinstanzliche Entscheidung eines Gerichtes wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, Partei der Rechtssache war, unter Darlegung der gegen die Gesetzmäßigkeit der Verordnung sprechenden Bedenken die Stellung eines Antrages gemäß Z 1 angeregt hat und soweit das Gericht ihrer Anregung nicht entsprochen hat“, entscheiden. Weiters wurde eine Regelung vorgeschlagen, wonach „der Verfassungsgerichtshof an die Rechtsanschauung des letztinstanzlichen Gerichtes gebunden“ sein sollte.³⁴⁾ Die Aufhebung der Verordnung durch den VfGH sollte schließlich einen Wiederaufnahmegrund für das gerichtliche Verfahren

³¹⁾ Österreich-Konvent, Endbericht, Teil 3: Beratungsergebnisse, 207.

³²⁾ 94/ME XXIII. GP.

³³⁾ Siehe weiters den Initiativantrag vom 4. Juli 2012, 2032/A XXIV. GP, der sich vom erstgenannten Initiativantrag nur durch den zusätzlich vorgesehenen Entfall von Art 144 B-VG unterschied.

³⁴⁾ Art 139 Abs 1a B-VG in der Fassung des Initiativantrages.

bilden.³⁵⁾ Eine entsprechende Regelung wurde auch für die Gesetzesprüfung vorgeschlagen.

12 Schließlich brachten die Abgeordneten *Dr. Peter Fichtenbauer, Mag. Harald Stefan* und weitere Abgeordnete in der XXIV. GP. am 27. Februar 2013 den weiteren **Initiativantrag 2227/A** ein, wonach der VfGH über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen unter anderem „auf Antrag einer Person, die durch die erstinstanzliche Entscheidung eines Gerichtes wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, Partei der Rechtssache ist, unter Darlegung der gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes sprechenden Bedenken die Stellung eines Antrages gemäß lit. a beantragt hat und das Gericht dieser Antragstellung nicht entsprochen hat“, entscheiden sollte. (Einen vergleichbaren Textvorschlag für Verordnungen enthielt dieser Initiativantrag nicht.) Im Fall einer solchen „Gesetzesbeschwerde“ sollte „das Gericht das bei ihm anhängige Verfahren zu unterbrechen“ haben.³⁶⁾ Zugleich schlug dieser Initiativantrag eine Novelle der Zivilprozessordnung vor, wonach die Partei, wenn „das Erstgericht dem Antrag der Partei“ auf gerichtlichen Normenprüfungsantrag nicht Folge gegeben hat, einen solchen Antrag „im Rahmen einer von ihr einzubringenden Berufung“ wiederholen konnte. „In diesem Fall hat das Gericht zweiter Instanz gemäß dem Parteienantrag die Sache dem VfGH zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der zur Anwendung gekommenen Norm vorzulegen.“³⁷⁾

13 Die Initiativanträge 337/A, 2031/A, 2032/A und 2227/A³⁸⁾ wurden in den Jahren 2010 bis 2013 im Verfassungsausschuss des Nationalrates beraten. Im Zuge der Beratungen haben die Abgeordneten *Dr. Peter Wittmann, Mag. Wolfgang Gerstl* und *Dr. Peter Fichtenbauer* einen „gesamtändernden Abänderungsantrag“ eingebracht, infolge dessen der Verfassungsausschuss einen neuen Textvorschlag konzipierte, der zwischen zwei Antragskonstellationen unterschied. Er lautete in den wesentlichen Punkten wie folgt:³⁹⁾

„[...] auf Antrag einer Partei einer vor einem ordentlichen Gericht entschiedenen Rechtssache, die durch die Entscheidung dieses Gerichts wegen Anwendung [einer gesetzwidrigen Verordnung/eines verfassungswidrigen Gesetzes] in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet,

- aus Anlass der Erhebung eines der Partei gegen die Entscheidung eines in erster Instanz zuständigen ordentlichen Gerichts zustehenden Rechtsmittels oder
- nach Erlassung der Entscheidung eines in zweiter Instanz zuständigen ordentlichen Gerichts, wenn der Partei die Stellung eines Antrages gemäß lit. a nicht zumutbar war [...]“.

³⁵⁾ Art 139 Abs 7 B-VG in der Fassung des Initiativantrages.

³⁶⁾ Art 140 Abs 1a B-VG in der durch den Initiativantrag vorgeschlagenen Fassung.

³⁷⁾ So § 179a Abs 3 ZPO in der Fassung des Vorschlages dieses Initiativantrages.

³⁸⁾ Siehe vorhin Rz 10 bis 12.

³⁹⁾ AB 2380 BlgNR XXIV. GP.

Dieser Textvorschlag des AB zur B-VG-Novelle BGBl I 2013/114 wich also nicht unerheblich von der endgültig beschlossenen Fassung der Art 139 Abs 1 Z 4 bzw Art 140 Abs 1 Z 1 lit d B-VG ab, weshalb die diesbezüglichen Erläuterungen des AB⁴⁰⁾ nur bedingt aussagekräftig sind. Hingegen entsprachen die Vorschläge zu Art 139 Abs 1a, Abs 1b und Abs 7 bzw zu Art 140 Abs 1a, Abs 1b und Abs 8 in der Fassung des AB bereits der endgültig Verfassung gewordenen Textierung.

Die Beratungen im Plenum des Nationalrates, die zur B-VG-Novelle BGBl I 2013/114 geführt haben, basierten auf dem soeben dargestellten Ausschussbericht.⁴¹⁾ Allerdings brachten *Dr. Peter Wittmann, Mag. Wolfgang Gerstl, Dr. Peter Fichtenbauer, Mag. Daniela Musiol, Herbert Scheibner, Christoph Hagen* und weitere Abgeordnete in der zweiten Lesung erneut einen **Abänderungsantrag**⁴²⁾ ein, der – neben der Ausdehnung des gerichtlichen Gesetzesprüfungsantragsrechts auf erstinstanzliche Gerichte – auch im entscheidenden Kernpunkt der Art 139 Abs 1 Z 4 und Art 140 Abs 1 Z 1 lit d B-VG eine Neuformulierung vorschlug, die dann später tatsächlich beschlossen wurde, also dem nunmehr Gesetz gewordenen Verfassungstext entspricht. Dieser Abänderungsantrag war in den hier wesentlichen Punkten wörtlich wie folgt begründet:⁴³⁾

„Die Gründe, aus denen ein Parteiantrag gestellt werden kann, sollen zusammengefasst werden: Einen solchen Antrag kann die Partei eines gerichtlichen Verfahrens aus Anlass eines Rechtsmittels gegen eine in der Sache ergangene Entscheidung des ordentlichen Gerichts erster Instanz stellen, also nicht in einem zivilgerichtlichen Provisorialverfahren oder in einem strafgerichtlichen Ermittlungsverfahren. In solchen Fällen kann die betroffene Partei die von ihr behauptete Gesetz- bzw. Verfassungswidrigkeit einer auch verfahrensrechtlichen Regelung mit einem Parteiantrag im Rechtsmittelverfahren gegen die Sachentscheidung relevieren.

Der Parteiantrag kann aus Anlass eines – ordentlichen – Rechtsmittels gestellt werden, sei es, dass die betreffende Partei selbst ein Rechtsmittel eingebracht hat, sei es, dass sie das als Gegner im Rechtsmittelverfahren tut, wobei aber nicht auf die Zumutbarkeit oder Unzumutbarkeit einer rechtzeitigen Antragstellung abgestellt wird. Die Formulierung ‚aus Anlass eines gegen diese Entscheidung erhobenen Rechtsmittels‘ bedeutet nicht, dass der Parteiantrag gleichzeitig mit dem Rechtsmittel oder in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit diesem erhoben werden muss; sie bedeutet bloß, dass überhaupt ein Rechtsmittel erhoben worden sein muss. Es wird dadurch klargestellt, dass nicht bloß jene Partei antragsbefugt ist, die das Rechtsmittel erhoben hat, sondern alle Parteien des Verfahrens, insb. auch jene, die aufgrund einer möglichen abweichenden

⁴⁰⁾ AB 2380 BlgNR XXIV. GP 8 f.

⁴¹⁾ Rz 13.

⁴²⁾ AA-336 XXIV. GP. Siehe den Text dieses Abänderungsantrags auch in den Stenografischen Protokollen zur 207. Sitzung des Nationalrates vom 13. Juni 2013, XXIV. GP 130 bis 132; s ferner 9010 BlgBR, XXIV. GP.

⁴³⁾ AA-336 XXIV. GP; ferner die Stenografischen Protokolle zur 207. Sitzung NR vom 13. Juni 2013, XXIV. GP 132.

zweitinstanzlichen Entscheidung aufgrund des Rechtsmittels negativ betroffen sein kann. Die Regelung dieses Parteienantrags ist für den einfachen Gesetzgeber nicht disponibel, er kann nur – im Sinne der Effizienz – Zeitpunkt und Frist für den Antrag bestimmen; und zwar entweder im Rechtsmittelverfahren selbst oder auch binnen angemessener Frist nach dessen Abschluss, wenn eine Antragstellung im Verfahren selbst das Rechtsschutzbedürfnis der Partei nicht erfüllen kann.

Die näheren Voraussetzungen und Fristen zur Stellung des Parteienantrages sind durch Bundesgesetz zu regeln, wobei auch festzulegen ist, unter welchen Voraussetzungen das gerichtliche Verfahren unterbrochen wird und in welchen Verfahren ein Parteienantrag nicht stattfindet, weil er den Zweck des gerichtlichen Verfahrens gefährdet oder vereitelt oder auf faktische Unmöglichkeit stößt (etwa im Insolvenz- oder Exekutionsverfahren).⁴⁴

Die Begründung zu diesem Abänderungsantrag AA-336 XXIV. GP, stellt ein wesentliches Dokument zur Auslegung des Parteienantrags auf Normenkontrolle dar.

C. Die Bezeichnung der neuen Antragslegitimation

- 15 Im Laufe des Gesetzwerdungsprozesses wurden verschiedene Begriffe für die neu geregelte Antragslegitimation geprägt, die zu einem gewissen Grad die unterschiedlichen Modellkonzepte widerspiegeln und denen weithin gemeinsam ist, dass sie nur bedingt trennscharf sind. So war bereits früh von den Begriffen der „**Gesetzesbeschwerde**“, auch der „**Normenbeschwerde**“ und des „**Subsidiarantrages**“ die Rede.⁴⁴) Vom „Subsidiarantrag“ war in weiterer Folge nur noch selten die Rede,⁴⁵) zumeist sprach man von der Gesetzesbeschwerde, wiewohl man dann auch von einer „Verordnungsbeschwerde“ hätte sprechen müssen.⁴⁶) In einer späteren Phase der Gesetzwerdung wurde vielfach bereits präziser über einen „Parteienantrag auf Normenkontrolle“ diskutiert. In der öffentlichen und medialen Diskussion war bis zuletzt überwiegend von der „Gesetzesbeschwerde“ die Rede.⁴⁷) Die rechtswissenschaftliche Literatur ist ambivalent.⁴⁸)

⁴⁴) Vgl idS bereits den Bericht zum Österreich-Konvent, Teil 3: Beratungen, 206 f. „Gesetzesbeschwerde (oder auch Normenbeschwerde; ehemals „Subsidiarantrag“)“.

⁴⁵) Siehe aber *N. Raschauer*, ZFR 2013, 197; *Kneihs*, ZfV 2015, 35.

⁴⁶) Vgl idS *Hauer*, Gerichtsbarkeit³ Rz 731a und 829a; *N. Raschauer*, ZFR 2013, 244.

⁴⁷) Siehe die Nachweise in FN 26 oben.

⁴⁸) Siehe etwa *Barth*, iFamZ 2014, 280 („Parteienantrag auf Normenkontrolle“); *M. Bertel*, JRP 2013, 269 („Parteienantrag auf Normenkontrolle“); *Brugger*, Berufung 99 („Parteienantrag auf Normenkontrolle“); *Gamper*, Grundrechtsschutz 21 („Parteienantrag auf Normenkontrolle“); *Hauer*, Gerichtsbarkeit³ Rz 731a und 829a („Verordnungsbeschwerde“ bzw „Gesetzesbeschwerde“); *Holzinger/Hiesel*, Verfahren⁴ 57 und 119 („Gesetzesbeschwerde“); *Kneihs*, JBÖffR 2014, 257 („Subsidiarantrag“); *Kneihs*, ZfV 2015, 35 („Subsidiarantrag“); *Lehofer*, ÖJZ 2014, 845 („Parteienantrag auf Normenkontrolle“); *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss¹¹ Rz 1114 und 1160 („Parteienantrag“); *Müller*, ecoloX 2015, 30 („Gesetzes-