

Linde sagt, wie's geht.

GERHART HOLZINGER • BENEDIKT KOMMENDA

Verfassung kompakt

Meine Grundrechte und mein Rechtsschutz.
Wegweiser durch die österreichische
Verfassung



Linde
p o p u l ä r

Kapitel 5

Die Grundrechte – meine Freiheiten, meine Ansprüche

Die Grundrechte sind ein wichtiger Teil jeder Verfassung. Sie schützen den Einzelnen vor Eingriffen des Staates, sie garantieren ihm die Möglichkeit, an der öffentlichen Willensbildung teilzunehmen. Wer sich in seinen Grundrechten verletzt fühlt, kann sich beim Verfassungsgerichtshof beschweren.

FRAGEN UND ANTWORTEN

Was sind Grundrechte?

Grundrechte sind in der Verfassung garantierte Rechte des Einzelnen, in die der Staat entweder gar nicht (z.B. Folterverbot) oder nur unter bestimmten Voraussetzungen (Eigentumsgarantie) eingreifen darf und die nötigenfalls mit Hilfe der Gerichte, vor allem des VfGH, durchgesetzt werden können. Die meisten von ihnen sichern die Freiheit des Menschen (z.B. Recht auf persönliche Freiheit), indem sie dem Staat Grenzen setzen. Manche gewährleisten dem Einzelnen darüber hinaus auch eine aktive Teilnahme an der staatlichen Willensbildung (z.B. Wahlrecht). Soziale Grundrechte (z.B. Recht auf Altersversorgung) würden dem Einzelnen auch materielle Ansprüche gegenüber dem Staat einräumen. Sie sind in Österreich nicht verfassungsgesetzlich gewährleistet, wohl aber einfachgesetzlich geregelt. → 5.1.2.

Wo kann ich meine Grundrechte nachlesen?

Am besten in einem Buch wie diesem. Es gibt nämlich in Österreich keinen geschlossenen Grundrechtskatalog. Die Grundrechte sind auf verschiedene Rechtsquellen verteilt, angefangen vom Staatsgrundgesetz aus dem Jahr 1867 über das B-VG 1920 und die Europäische Menschenrechtskonvention (in Österreich seit 1958 im Verfassungsrang) bis zum Datenschutzgesetz 2000. → 5.1.1.

Warum gibt es keine Zusammenfassung der Grundrechte in einem Dokument?

Mit dem Versuch, einen geschlossenen Grundrechtskatalog zu formulieren, ist der Verfassungsgesetzgeber schon 1920 gescheitert, als unsere Bundesverfassung geschaffen wurde. Zu groß waren die Differenzen zwischen den großen politischen Lagern. Damit hat die Tradition begonnen, das schon Bestehende zu übernehmen und nötigenfalls zu ergänzen. Trotz wiederholter Anläufe – zuletzt im Österreich-Konvent – ist bis heute keine Einigung gelungen. → 5.1.1.

Wie steht es in Österreich um den Grundrechtsschutz im Vergleich zu anderen Ländern?

Keinesfalls schlechter. Nicht zuletzt dadurch, dass Österreich als einziges Land die Europäische Menschenrechtskonvention in Verfassungsrang erhoben hat, ist

der Grundrechtsschutz hier auf einem buchstäblich europäischen Niveau. Die Institution des VfGH, die historisch beispielgebend für andere Länder war, hat das Ihre zur Entwicklung der Grundrechte beigetragen. → 5.2.3.

Was ist das wichtigste Grundrecht?

Schwer zu sagen. In einer Rangordnung der Werte müsste der Schutz des Lebens naturgemäß an erster Stelle genannt werden. Historisch betrachtet ist die Versammlungsfreiheit das vielleicht wichtigste Grundrecht, weil die bürgerlichen Freiheiten vielfach durch Kundgebungen den Mächtigen abgetrotzt wurden. In der Praxis des Grundrechtsschutzes aber hat sich der Gleichheitssatz (Art. 7 B-VG) zu einer Art Supergrundrecht entwickelt. Ursprünglich als Verbot historischer Privilegien (des Standes, des Geschlechts usw.) gedacht, wurde Art. 7 in der Rechtsprechung des VfGH zu einem Sachlichkeitsgebot für den Gesetzgeber und zu einem allgemeinen Willkürverbot für die Gerichtsbarkeit und Verwaltung weiterentwickelt. Das erklärt, warum Art. 7 jene Bestimmung ist, die der VfGH am häufigsten als Begründung heranzieht, wenn er Gesetze oder Bescheide aufhebt. → 5.3.4.

Was ist der Unterschied zwischen Bürger- und Menschenrechten?

Es gibt Grundrechte, die ausdrücklich nur Österreichern garantiert sind. In diesem Fall spricht man von Staatsbürgerrechten. Ein typisches Beispiel ist das Wahlrecht, das bloß auf kommunaler Ebene auch Bürgern anderer EU-Staaten offen steht. Andere Rechte, wie das Grundrecht auf Leben und auf persönliche Freiheit, sind allen Menschen eingeräumt – daher die Bezeichnung „Menschenrechte“. Seinem Wortlaut nach ist sogar der Gleichheitssatz nur Inländern vorbehalten. Der Verfassungsgerichtshof verlangt aber einerseits eine Gleichbehandlung von Ausländern untereinander, andererseits lässt er Ungleichbehandlungen zwischen In- und Ausländern nur unter der Bedingung zu, dass es dafür eine sachliche Rechtfertigung gibt. → 5.1.2.

Wer muss die Grundrechte einhalten?

Der Staat. Er ist es, der zum Beispiel die freie Meinungsäußerung nicht beschränken darf. Ob hingegen etwa ein Arbeitgeber seinen Mitarbeitern verbieten darf, öffentlich sein Unternehmen zu kritisieren, ist keine Frage der Grundrechte, sondern des Arbeitsrechts. Nur in einem einzigen Fall sind ausdrücklich

auch Private auf die Einhaltung eines Grundrechts verpflichtet: beim Grundrecht auf Datenschutz. Das bedeutet aber nicht, dass andere grundrechtlich garantierte Rechtsgüter gegenüber Eingriffen Privater völlig schutzlos wären: Das Leben etwa, das Eigentum oder die persönliche Freiheit sind unter anderem mit den Mitteln des Strafrechts geschützt; wer sie bedroht, muss mit einer Strafe rechnen. → 5.1.2.

Widerspricht die Frauenförderung nicht dem Gleichbehandlungsgebot?

Auf den ersten Blick: ja. Maßnahmen zur Herstellung der tatsächlichen Gleichheit von Männern und Frauen können es mit sich bringen, dass Frauen zumindest vorübergehend gegenüber Männern begünstigt werden. In einer Verfassungsbestimmung aus 1998 bekennt sich die Republik Österreich zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern; Frauen können begünstigt werden, so weit dadurch bestehende Benachteiligungen abgebaut werden. Allerdings müssen etwa Quotenregeln zu Gunsten von Frauen durch „Härteklauseln“ abgedeckt werden, die im Einzelfall eine Abwägung mit dem Gleichbehandlungsanspruch der betroffenen Männer ermöglichen. → 5.1.1.

Kann ich ein Recht auf Arbeit einklagen?

Nein. Ein solches Recht würde – wie auch ein Mindesteinkommen, eine garantierte Altersversorgung oder das Recht auf eine intakte Umwelt – zu den sozialen Grundrechten zählen und ist nicht durchsetzbar. Österreich hat sich allerdings durch Maßnahmen auf einfacher gesetzlicher Ebene und durch die politische Praxis zum Sozialstaat entwickelt. → 5.1.2.

.....

5.1. Allgemeines

5.1.1. Ursprung und Entwicklung

Die Grundrechte sind ein wesentlicher Bestandteil jeder Verfassung. Sie sprechen den Einzelnen direkter an als jeder andere Teil der staatlichen Grundordnung. Die Grundrechte reichen von existenziell notwendigen Rechten wie

jenem auf Leben über ein allgemeines Gleichheitsgebot bis zur Garantie eines fairen Verfahrens vor Gericht. Sie beruhen auf der Idee, dass jeder Mensch mit seiner Person verbundene, angeborene und daher unveräußerliche Rechte hat. Dieser Gedanke entwickelte sich zuerst im 17. Jahrhundert in England (Petition of Rights 1627, Habeas-Corpus-Akte 1679, Bill of Rights 1689). Einen ersten Höhepunkt erreichte diese Entwicklung mit der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 4. Juli 1776: Damit beruft sich zum ersten Mal ein staatliches Gründungsdokument auf die Existenz unveräußerlicher Menschenrechte; dem König von England wird wegen der Verletzung dieser Rechte der Gehorsam aufgekündigt. Schon kurz davor war mit der Bill of Rights des Staates Virginia vom 12. Juni 1776 der erste moderne Grundrechtskatalog geschaffen worden. In Kontinentaleuropa gab die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der französischen Nationalversammlung vom 26. August 1789 den Anstoß für die Entwicklung der Grundrechte.

WORTLAUT: Aus wichtigen historischen Menschenrechtsdokumenten

The Virginia Bill of Rights (12. Juni 1776):

.... That all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.“

„.... Alle Menschen sind von Natur aus in gleicher Weise frei und unabhängig und besitzen bestimmte angeborene Rechte, welche sie ihrer Nachkommenschaft durch keinen Vertrag rauben oder entziehen können, wenn sie eine staatliche Verbindung eingehen, und zwar den Genuss des Lebens und der Freiheit, die Mittel zum Erwerb und Besitz von Eigentum und das Erstreben und Erlangen von Glück und Sicherheit ...“

Amerikanische Unabhängigkeitserklärung (4. Juli 1776):

„.... We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness .“

„Wir halten diese Wahrheiten für selbstverständlich, dass alle Menschen gleich geschaffen worden sind; dass sie von ihrem Schöpfer mit bestimmten unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind, zu denen Leben, Freiheit und Streben nach Glück gehören.“

Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789:

„.... Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer dans une déclaration solennelle les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme ...“

„Die Vertreter des französischen Volkes, die als Nationalversammlung konstituiert sind, haben in der Erwägung, dass die Unkenntnis, das Vergessen oder die Missachtung der Menschenrechte die alleinigen Ursachen für die öffentlichen Missstände und die Verderbtheit der Regierungen sind, beschlossen, in einer feierlichen Erklärung die natürlichen, unveräußerlichen und geheiligten Rechte des Menschen niederzulegen ...“

In Österreich dauerte es noch einige Jahrzehnte, bis das Volk dem Monarchen die ersten Grundrechte abtrotzen konnte. „Ueber Antrag beider Häuser Meines Reichsrathes“, so formulierte Kaiser Franz Joseph I. 1862 in der Einleitung zu einer der ersten grundrechtlichen Bestimmungen, „finde ich, um die Freiheit der Person gegen Uebergriffe der Organe der öffentlichen Gewalt zu schützen, Folgendes zu verordnen“. Zugleich mit dem Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit erließ er das Gesetz zum Schutze des Hausrechtes. 1867 folgte mit dem Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG) ein umfassender Grundrechtskatalog. Nach dem Ersten Weltkrieg, als die Monarchie untergegangen war, gelang es den verschiedenen politischen

Lagern nicht, die Grundrechte umfassend neu zu regeln. Das Bundes-Verfassungsgesetz von 1920 (B-VG) sah deshalb keinen eigenen Grundrechtskatalog vor. Es enthält nur einige wenige Grundrechtsbestimmungen: etwa den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 7 – der von seinem Wortlaut her nur die Unzulässigkeit historischer Privilegien betrifft, vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) aber zu einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot für den Gesetzgeber und zu einem allgemeinen Willkürverbot für die Vollziehung (Gerichtsbarkeit und Verwaltung) weiterentwickelt wurde; dadurch wurde aus dem Gleichheitssatz gewissermaßen ein „Supergrundrecht“ – das Wahlrecht in Art. 26, das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter gemäß Art. 83 Abs. 2 oder das Verbot der Todesstrafe in Art. 85 B-VG; im Übrigen erklärt es die Grundrechtsbestimmungen der Monarchie zum Bestandteil der republikanischen Verfassung.

An diesem Zustand, nämlich am Fehlen eines geschlossenen österreichischen Grundrechtskatalogs, hat sich im Prinzip bis heute nichts geändert. Der Bestand an grundrechtlichen Vorschriften wurde immer nur stückweise ergänzt, und zwar zum größeren Teil in Staatsverträgen, die Österreich mit anderen Staaten abgeschlossen hat, und nur vereinzelt durch innerstaatliche Regelungen.

Die wichtigste Ergänzung internationalen Ursprungs erfuhr der österreichische Grundrechtsbestand mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihren Zusatzprotokollen (ZPEMRK). Hatte Österreich es anfangs als bloße Formsache gesehen, sich der Konvention anzuschließen, so entwickelte sich diese seit der Erhebung in den Verfassungsrang 1958 zur wichtigsten Quelle der Grundrechte in diesem Land. Grundrechtliche Bestimmungen im Verfassungsrang enthalten aber etwa auch – als Folgen der beiden Weltkriege – der Staatsvertrag von St. Germain sowie der Staatsvertrag von Wien, weiters die Konvention über die politischen Rechte der Frau, das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung, zu dessen Durchführung ein eigenes Bundesverfassungsgesetz erlassen wurde, sowie die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Darüber hinaus hat Österreich mehrere Staatsverträge abgeschlossen, die ihrem Inhalt nach Grundrechte regeln, denen der Gesetzgeber aber nicht Verfassungsrang verliehen hat. Diese Dokumente ent-

halten zwar völkerrechtliche Verpflichtungen Österreichs, geben dem Einzelnen aber keine einklagbaren Rechte. Es handelt sich dabei um die Europäische Sozialcharta sowie um die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie zwei Fakultativprotokolle zum erstgenannten Pakt betreffend Individualbeschwerden und betreffend die Abschaffung der Todesstrafe), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (samt Fakultativprotokoll) sowie die UN-Konvention über die Rechte des Kindes. Mit dem 2011 beschlossenen BVG über die Rechte von Kindern wurden einzelne der in der Kinderrechtskonvention enthaltenen Rechte zu verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten erklärt.

Schließlich hat sich die EU 2000 einen eigenen Grundrechtekatalog, die Charta der Grundrechte der EU, gegeben, der mit dem Vertrag von Lissabon (2009) zu einem verbindlichen Bestandteil des Unionsrechts erklärt wurde. Als solcher bindet er auch die Mitgliedstaaten. Die in dieser Charta enthaltenen Grundrechte können auch beim VfGH geltend gemacht werden.

Die innerstaatlichen Ergänzungen der Grundrechtsordnung gehorchten keinem langfristigen Plan, sondern entsprangen jeweils ganz unterschiedlichen aktuellen Bedürfnissen. So verschieden sind auch die Lebensbereiche, die nach und nach grundrechtlich untermauert wurden: Art. 10a StGG schützt das Fernmeldegeheimnis, Art. 17a StGG die Freiheit der Kunst; die Verfassungsbestimmung des § 1 Zivildienstgesetz gewährleistet das Grundrecht auf Befreiung von der Wehrpflicht auf Grund einer Zivildiensterklärung, die Verfassungsbestimmung des § 1 des Datenschutzgesetzes 2000 sichert das Grundrecht auf Datenschutz, die Verfassungsbestimmungen der §§ 12 und 44 Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz schützen das Grundrecht auf Nichtauslieferung österreichischer Staatsbürger. Mehrere Ergänzungen des B-VG betreffen die Rechte der Frau: Gemäß Art. 9a Abs. 3 B-VG können österreichische Staatsbürgerinnen freiwillig Dienst im Bundesheer leisten; nach Art. 7 Abs. 2 B-VG bekennen sich Bund, Länder und Gemeinden zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau; Maßnahmen zur Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern, insbesondere durch Beseitigung tatsächlich bestehender Ungleichheiten, sind zulässig. Das ist des-

halb bemerkenswert, weil just zum Zweck der Gleichberechtigung vorerst noch Ungleichbehandlungen zum Vorteil der Frau („positive Diskriminierung“) gestattet sind.

STICHWORT: Gleichheit von Frauen und Männern

Die gesellschaftlichen Auffassungen über die Gleichheit von Frauen und Männern haben sich vor allem im 20. Jahrhundert grundlegend geändert. Das spiegelt sich auch im Verfassungsrecht wider. Während das StGG aus 1867 noch ganz allgemein die „Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz“ gebietet, schließt der 1920 erlassene Art. 7 B-VG im Besonderen auch „Vorrechte des Geschlechtes“ ausdrücklich aus.

Der Gleichheitssatz der Bundesverfassung verbietet also eine Ungleichbehandlung nach dem Geschlecht. Nach der Rechtsprechung des VfGH sind aber gesetzliche Regelungen, die zwischen Frauen und Männern unterscheiden, dann zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sind. Die Beantwortung der Frage, was in dieser Hinsicht „sachlich gerechtfertigt“ ist, ist dann vergleichsweise einfach, wenn sich die Unterscheidung, wie etwa bei den Mutterschutzbestimmungen, aus der – wie es der VfGH formuliert – „Natur des Geschlechts“ bzw. „aus Unterschieden im Tatsächlichen“ ergibt. Schwierig wird sie, wenn die Unterscheidung auf – mitunter zeitbedingten – gesellschaftlichen Wertungen beruht.

Das zeigt etwa ein Erkenntnis des VfGH aus dem Jahr 1947: Eine Regelung, die bei der – damals rationierten – Abgabe von Tabakwaren Frauen gegenüber Männern benachteiligte, wurde als sachlich gerechtfertigt erachtet, weil sie „auf objektiven Merkmalen“ beruhte und Männern kein „Vorrecht“ einräumte. Es stehe nämlich – so der VfGH – mit den Erfahrungen des täglichen Lebens im Einklang, dass Frauen weniger rauchen als Männer. Diese Begründung trifft schon in ihren faktischen Voraussetzungen heute nicht mehr ganz zu, haben doch die Frauen beim Nikotinkonsum mittlerweile stark aufgeholt.

In einem Erkenntnis aus 1974 erachtete der VfGH ein Gesetz, das Schülerinnen, nicht aber auch Schülern, eine hauswirtschaftliche Ausbildung verpflichtend vorschrieb, mit der Begründung als gleichheitsrechtlich unbedenklich, dass die hauswirtschaftliche Tätigkeit noch überwiegend von Frauen ausgeübt werde. 20 Jahre später hob der VfGH die Bestimmung dann aber als gleichheitswidrig auf.

Einen Durchbruch in der Rechtsprechung des VfGH zu Fragen der Gleichbehandlung von Männern und Frauen stellte das sogenannte Witwerpensions-Erkenntnis aus 1980 dar: Angesichts der geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse (steigende Zahl erwerbstätiger Frauen, Abkehr vom Modell der Hausfrauen-ehe) wurden gesetzliche Bestimmungen als gleichheitswidrig aufgehoben, die der Witwe jedenfalls eine Pension nach dem verstorbenen Gatten zusprachen, dem Witwer aber nur im Fall der Bedürftigkeit. Damit hat der VfGH die Orientierung an traditionellen Rollenbildern von Männern und Frauen erstmals überwunden; so wurde der Weg frei, die Frage nach Gleich- und Ungleichbehandlung nach sachlichen Kriterien zu beurteilen.

In mehreren Erkenntnissen aus den 1990er Jahren des vergangenen Jahrhunderts erachtete der Verfassungsgerichtshof das unterschiedliche Pensionsalter von Männern und Frauen als gleichheitswidrig: Das Argument der „Doppelbelastung“ der Frau durch Beruf und Familie rechtfertigte zwar eine Begünstigung der davon betroffenen Frauen, nicht aber die pensionsrechtliche Privilegierung von Frauen schlechthin. Regelungen, die allgemein bloß nach dem Geschlecht unterscheiden und Frauen als einheitliche Gruppe den Männern gegenüberstellen, berücksichtigten in Wahrheit diese „Doppelbelastung“ nicht. Sie kämen vorwiegend jenen Frauen zugute, deren Rollenbild sich von dem der Männer nicht unterscheidet; jene Frauen aber, die durch Haushalt und Betreuung von Kindern besonders belastet sind, profitierten vom niedrigeren Pensionsalter kaum oder haben gar Nachteile davon, weil ihnen anrechenbare Jahre fehlen. Das unterschiedliche Maß der Belastung von Frauen und die tatsächliche körperliche Beanspruchung fänden in einer derart undifferenzierten Regelung keinen Niederschlag. Durch ein eigenes BVG über unterschiedliche Altersgrenzen von männlichen und weiblichen Sozialversicherten wurde allerdings die vom VfGH beanstandete Ungleichheit für einen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2033 „abgesichert“.

Als sachlich gerechtfertigt erachtete der VfGH dagegen etwa das Nacharbeitsverbot für Frauen: Diese seien nämlich häufig einem besonderen Druck zur Übernahme von Nacharbeit ausgesetzt, weil sie ihnen ermögliche, sich tagsüber häuslichen Angelegenheiten zu widmen.

Sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierungen nach dem Geschlecht, die der VfGH als verfassungswidrig aufhob, betrafen etwa die Nichtzulassung von Frauen zu bestimmten Berufen (z.B. Taxilienkerinnen), den Ausschluss der Ge-

währung von Notstandshilfe an eine arbeitslose Frau, wenn der Ehegatte Einkünfte hat, während eine entsprechende Regelung für arbeitslose Männer fehlte, sowie eine Regelung, die es Frauen, nicht aber auch Männern erlaubte, im Fall der Eheschließung ihren bisherigen Namen dem gemeinsamen Familiennamen nachzustellen. Dagegen wurde die Regelung, wonach der Familienname des Mannes der gemeinsame Familienname wird, wenn die Ehegatten bei der Heirat keinen anderen bestimmen, unter Hinweis auf die „tatsächlichen Gegebenheiten“ als gleichheitsrechtlich unbedenklich erachtet; ebenso die Regelung, dass das Kind, wenn sich die Eltern nicht auf einen gemeinsamen Familiennamen oder auf einen bestimmten Namen des Kindes einigen können, den Namen des Vaters trägt.

Über die rechtliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinaus stellt sich aber auch die Frage, ob der Gleichheitssatz auch die tatsächliche Gleichheit von Frauen und Männern verlangt. Das Problem: Maßnahmen zur Herstellung der tatsächlichen Gleichheit von Männern und Frauen können es mit sich bringen, dass – zumindest vorübergehend – Frauen gegenüber Männern rechtlich gesehen begünstigt werden müssen (positive Diskriminierung). Mit einer B-VG-Novelle aus 1998 wurde in Art. 7 Abs. 2 B-VG eine derartige Regelung geschaffen (→ 1.2.). Damit können Frauen begünstigt werden, soweit damit ihre tatsächlichen Benachteiligungen abgebaut werden. Allerdings müssen auch solche Maßnahmen verhältnismäßig sein. Daher müssen etwa Quoten- oder Präferenzregelungen zu Gunsten von Frauen durch „Härteklauseln“ abgefedert werden, die im Einzelfall eine Abwägung mit dem Gleichbehandlungsanspruch der davon betroffenen Männer ermöglichen.

Das Gleichbehandlungsgebot ist auch auf europäischer Ebene von Bedeutung: Ausgehend von Art. 141 Abs. 1 EGV (gleiches Entgelt für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit), entwickelte der EuGH einen allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung der Geschlechter. Demnach ist auch die „mittelbare Diskriminierung“ verboten. Davon spricht man dann, wenn geschlechtsneutral formulierte Regelungen tatsächlich einen wesentlich höheren Anteil der Angehörigen eines Geschlechts benachteiligen. Der VfGH hat sich dem angeschlossen: Er hob etwa die gesetzliche Begrenzung der Gesamtverwendungs-dauer von Vertragsassistenten an der Universität auf vier Jahre als gleichheitswidrig auf: Denn diese Regelung benachteiligte – trotz ihrer geschlechtsneutralen

Formulierung – überwiegend Frauen, die wegen ihrer Belastung durch Haushaltsführung und Obsorge für Kinder bloß einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen konnten.

Einen besonderen Aspekt der Gleichbehandlung von Frauen und Männern betrifft Art. 7 Abs 3 B-VG: Amtsbezeichnungen können in der Form verwendet werden, die das Geschlecht des Amtsinhabers oder der Amtsinhaberin zum Ausdruck bringt; das Gleiche gilt für Titel, akademische Grade und Berufsbezeichnungen. Wie „Magister“ kann demnach ganz offiziell auch „Magistra“ auf der Visitenkarte stehen. Auch wenn also der Gesetzgeber derartige Bezeichnungen in der männlichen Sprachform festlegt, ist die Verwendung der weiblichen Form zulässig. Die Bestimmung hat insbesondere den Streit über die Zulässigkeit von Bezeichnungen wie Bundesministerin, Staatssekretärin oder Landeshauptfrau beendet. Umgekehrt kann etwa auch eine „Tagesmutter“ ein Mann sein. Der Begriff des Jugendwohlfahrtsrechts ist nämlich nicht geschlechtsspezifisch zu verstehen, sondern als Bezeichnung eines Berufs, der auch von Männern ausgeübt werden kann.

.....

Ein wichtiger grundrechtlicher Akzent wurde weiters mit den Staatszielbestimmungen über die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen sowie über den Bestand und die Erhaltung der in Österreich beheimateten Volksgruppen (→ 1.2.) gesetzt. 2005 wurde auch die Österreichische Gebärdensprache verfassungsrechtlich als eigenständige Sprache anerkannt (Art. 8 Abs. 3 B-VG).

Aus all dem ergibt sich, dass die österreichische Grundrechtsordnung ein Fundament aus ganz unterschiedlichen Epochen und Materialien bildet, das sich gar nicht leicht überblicken lässt. Große Teile stammen noch aus der Monarchie, so vor allem das StGG. Viele neuere grundrechtliche Bestimmungen sind völkerrechtlicher Herkunft: vor allem die EMRK. Dies hat dazu geführt, dass einzelne Grundrechte in verschiedenen Bestimmungen mehrfach verbürgt sind. Überschneiden sich grundrechtliche Regelungen verschiedener Herkunft, ist Art. 53 EMRK von besonderer Bedeutung: Demnach gilt im Verhältnis zwischen den Grundrechten der EMRK und solchen innerstaatlicher Herkunft für den Betroffenen jeweils die günstigste Regelung (Günstigkeitsprinzip).

Einen übersichtlichen und inhaltlich geschlossenen Grundrechtskatalog zu schaffen ist ein wichtiges verfassungspolitisches Anliegen. An dieser Grundrechtsreform arbeiten vor allem die großen politischen Lager SPÖ und ÖVP seit langem, bisher jedoch ohne durchgreifenden Erfolg. Auch die diesbezüglichen Bemühungen im Rahmen des Österreich-Konvents haben bisher zu keinem Ergebnis geführt.

5.1.2. Wesen und Funktion

Der Begriff „Grundrecht“ kommt im österreichischen Verfassungsrecht nur in wenigen Regelungen vor. Die Verfassung definiert den Begriff auch nicht. Vielmehr ergibt sich seine Bedeutung indirekt aus den Befugnissen des VfGH: Nach Art. 144 B-VG erkennt der VfGH über Beschwerden gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, durch die sich der Beschwerdeführer in einem „verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht“ verletzt sieht. Mit diesem Begriff umschreibt die österreichische Verfassung also den Kreis jener Rechte, die allgemein als Grundrechte bezeichnet werden: subjektive Rechte, die dem Einzelnen durch eine Vorschrift im Verfassungsrang eingeräumt sind und die sich dadurch von sonstigen, nur durch einfache Gesetze geregelten Rechten unterscheiden. Zumeist geht schon aus dem Wortlaut einer Verfassungsbestimmung hervor, ob dem Einzelnen ein Recht gewährt wird. Dies ist vor allem bei den Bestimmungen der wichtigsten Grundrechtskataloge der Fall: „Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung“, heißt es etwa in Art. 10 EMRK. In Ausnahmefällen kann es aber weniger deutlich sein, ob ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht normiert ist. Dann müssen letztlich Richter klären, ob eine Bestimmung des (objektiven) Verfassungsrechts auch ein (subjektives) Recht des Einzelnen gewährleistet.

STICHWORT: Objektives und subjektives Recht

Objektives Recht sind die generellen Rechtsvorschriften, die in einer Rechtsordnung gelten, subjektive Rechte sind die aus diesen Rechtsvorschriften abzuleitenden Rechtsansprüche des Einzelnen. Beispiel: Die Gewerbeordnung ist

objektives Recht, die aus der Gewerbeordnung abzuleitenden Ansprüche des Einzelnen, etwa auf Erteilung einer gewerberechtlichen Bewilligung – bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen –, sind subjektive Rechte.

.....

Eine ähnliche Funktion wie grundrechtlichen Regelungen kann auch Staatszielbestimmungen der Verfassung zukommen. Sie räumen dem Einzelnen aber keine einklagbaren Rechte ein. Beispiele dafür sind die Staatszielbestimmung des B-VG über den umfassenden Umweltschutz oder des Art. 8 Abs. 2 B-VG über die autochthonen Volksgruppen. Derartige Bestimmungen binden nur den Gesetzgeber und die Vollziehung.

Bei den Grundrechten unterscheidet man – ihrem Inhalt und ihrer Funktion nach – mehrere Arten: klassische oder liberale Grundrechte (Freiheitsrechte), politische Grundrechte (Teilhaberechte) und soziale Grundrechte (Leistungsrechte).

Die ursprüngliche Funktion der Grundrechte bestand darin, die Freiheit des Einzelnen durch Verbote zu schützen, die an die staatliche Gesetzgebung und Vollziehung (Verwaltung und Gerichtsbarkeit) gerichtet und mit erhöhter Bestandsgarantie ausgestattet, also verfassungsgesetzlich geregelt sind. Diese klassischen oder liberalen Grundrechte beruhen auf der Idee des Schutzes der Freiheit des Einzelnen gegenüber dem Staat. Typische liberale Grundrechte sind etwa das Recht auf persönliche Freiheit, der Schutz des Privat-eigentums, die Freiheit der Erwerbstätigkeit, die Meinungs- und Pressefreiheit sowie die Vereins- und Versammlungsfreiheit.

Etwa zur gleichen Zeit wie die liberalen Grundrechte haben sich die politischen Grundrechte entwickelt. Sie sind ein Ausdruck des demokratischen Prinzips und beruhen auf der Forderung nach einer Beteiligung des Volkes an der staatlichen Willensbildung. Im Mittelpunkt stehen das Recht, zu wählen und gewählt zu werden (aktives und passives Wahlrecht), sowie die Mitwirkung an direkt-demokratischen Vorgängen wie Volksbegehren und Volksabstimmung.

Entwicklungsgeschichtlich am jüngsten sind die sozialen Grundrechte. Sie beruhen auf dem Gedanken der Verantwortlichkeit des Staates für das materielle und ideelle Wohlergehen des Einzelnen. Typische soziale Grundrechte sind etwa das Recht auf Arbeit, auf Gewährleistung eines bestimmten Min-

desteinkommens, auf soziale Leistungen, wie medizinische Betreuung oder Altersversorgung, sowie das Recht auf eine intakte Umwelt. Die österreichische Verfassung enthält im Wesentlichen keine sozialen Grundrechte. Die Zweckmäßigkeit der Verankerung solcher Grundrechte im Verfassungsrang ist umstritten: vor allem deshalb, weil es schwierig ist, ihre Durchsetzbarkeit zu gewährleisten. Österreich hat sich vielmehr ohne verfassungsrechtliche Verankerung sozialer Grundrechte im Wege der einfachen Gesetzgebung und der politischen Praxis zum Sozialstaat entwickelt.

Mittlerweile hat sich freilich auch die Wirkungsweise der liberalen Grundrechte gewandelt: In der neueren Grundrechtsdiskussion gewinnt die Auffassung an Boden, dass auch sie nicht bloß als Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen zu verstehen sind, sondern darüber hinaus den Staat zum Schutz und zur Gewährleistung der grundrechtlich geschützten Güter verpflichten. Demnach bedeutet etwa das Grundrecht auf Leben nicht nur eine Schranke für staatliche Eingriffe, sondern zugleich auch einen Auftrag an die Gesetzgebung und an die Vollziehung, den Einzelnen vor Bedrohungen von Leben und Gesundheit auch von dritter Seite her (etwa durch den Betrieb von Anlagen) zu schützen. Ebenso schützt das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht nur vor unzulässigen Eingriffen des Staates, sondern verpflichtet diesen darüber hinaus zu positiven Vorsehrungen, die ungestörte Ausübung dieses Grundrechts zu sichern (etwa durch Schutz vor Störaktionen).

.....

FALL

Vom Freiheits- zum Abwehrrecht

In seinem Urteil zum österreichischen Fall „Plattform ‚Ärzte für das Leben“ (aus 1988) hat der EGMR ausgesprochen, dass Art. 11 EMRK einen Anspruch auf staatlichen Schutz von Demonstrationen vor Gegendemonstrationen umfasste, um die wirksame Ausübung des Demonstrationsrechts zu sichern. Eine Gruppe von Ärzten hatte gegen die Zulässigkeit des Schwangerschaftsabbruchs protestieren wollen; die angemeldete Demonstration wurde gewaltsam von Gegendemonstranten gestört. Die Polizei verhinderte das zwar nicht; es gelang ihr aber, die gegnerischen Gruppen voneinander zu trennen. Dazu der EGMR: Es obliege den Vertragsstaaten, vernünftige und geeignete Maßnahmen zu treffen, um den

friedlichen Verlauf von erlaubten Demonstrationen zu gewährleisten; bei der Wahl der Mittel verfügen die Vertragsstaaten über einen weiten Ermessensspieldraum; die Mittel müssten aber angemessen sein. In diesem Fall hielt der EGMR die Reaktion der Polizei für ausreichend.

.....

Durch solche Gewährleistungs- und Schutzpflichten des Staates werden auch die klassischen liberalen Grundrechte um ein Leistungselement ergänzt. Das relativiert den Gegensatz zwischen liberalen und sozialen Grundrechten, wenn auch der Leistungsanspruch bei den Freiheitsrechten weniger stark ist als bei sozialen Grundrechten.

Ihrer ursprünglichen Funktion nach sollten die Grundrechte den Einzelnen vor Eingriffen des hoheitlich handelnden Staates schützen: Mit dem Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit etwa, das in Österreich am Beginn der Grundrechtsentwicklung stand, sollte der Einzelne davor bewahrt werden, willkürlich eingesperrt zu werden. Eine Wirkung der Grundrechte für privatrechtliche Beziehungen (Drittewirkung) war damit nicht verbunden. Mit der Entwicklung vom Ordnungsstaat zum Leistungs- und Wirtschaftsstaat weitete der Staat aber seine nichthoheitliche Tätigkeit erheblich aus: Mehr und mehr verlegte er sich auf erwerbs- und gewinngerichtete Wirtschaftstätigkeiten; öffentliche Aufgaben, etwa in der Leistungs- und Sozialverwaltung, wurden zunehmend mit den Mitteln des Privatrechts (z.B. bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder bei staatlichen Förderungen) erfüllt. Damit weitete der Staat seine Macht auch außerhalb seiner hoheitlichen Tätigkeit aus. Angesichts der zunehmenden staatlichen Übermacht wuchs auch die Abhängigkeit des Einzelnen. So entstand der Gedanke, die Grundrechte auch im Bereich der privatrechtlichen Rechtsverhältnisse zwischen dem Staat und dem Einzelnen anzuwenden (Fiskalgeltung der Grundrechte).

Darüber hinaus wird verschiedentlich auch angenommen, die Grundrechte würden sich regulierend auch auf die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten auswirken. Im österreichischen Verfassungsrecht ist eine solche „Drittewirkung“ nur für das Grundrecht auf Datenschutz angeordnet: Es gilt ausdrücklich auch für die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten; gibt also eine Hausverwaltung Daten von Bewohnern für Werbezwecke weiter, können die Betroffenen sich bei Gericht dagegen wehren.

Je nachdem, ob ein Grundrecht nur Inländern eingeräumt ist oder auch für Fremde gilt, unterscheidet man zwischen Bürgerrechten und Menschenrechten. In den Grundrechtsdokumenten des 19. Jahrhunderts standen die Bürgerrechte im Vordergrund. So regelt etwa das StGG eine Reihe von Grundrechten, die nur für Staatsbürger gelten. Die Kodifikationen des 20. Jahrhunderts lassen dagegen eine Wendung zu den Menschenrechten erkennen. Diese Entwicklung ist vor allem durch die internationalen Vertragsinstrumente auf dem Gebiet der Grundrechte bewirkt worden. So kennt etwa die EMRK – von den politischen Grundrechten abgesehen – überhaupt nur Menschenrechte.

Träger von Grundrechten sind in erster Linie die Menschen. Aber auch juristische Personen (z.B. eine GmbH oder ein Verein) können den Schutz von Grundrechten in Anspruch nehmen, soweit diese ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar sind: etwa die Freiheit des Eigentums oder der Erwerbstätigkeit.

5.1.3. Grenzen und Beschränkungen

Die Grundrechte gelten nicht uneingeschränkt. Das gedeihliche Zusammenleben in Staat und Gesellschaft macht es vielmehr erforderlich, dass die Schutzwirkung von Grundrechten in bestimmten Situationen eingeschränkt wird und Eingriffe in Grundrechte rechtmäßig vorgenommen werden können.

Deshalb finden Grundrechte zum einen ihre Grenzen in anderen Grundrechten. So ist etwa die Freiheit der Meinungsäußerung unter anderem durch jene Ansprüche begrenzt, die sich für andere Personen aus dem Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ergeben. Das kann beispielsweise eine Rolle spielen, wenn Medien über Vorgänge in der Privatsphäre einer Person berichten und das Interesse dieser Person an der Vertraulichkeit dieser Vorgänge dem Interesse der Medien, aber auch der Öffentlichkeit widerstreitet, sie offenzulegen.

Abgesehen von den Grenzen, die sich für ein Grundrecht aus anderen – widerstreitenden – Grundrechten ergeben, können die Grundrechte auch Be-