

# Öffentliches Recht

für das Aufnahmeverfahren Wirtschaftsrecht  
an der **WU**

von

**Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard**

Institut für Österreichisches und Europäisches  
Öffentliches Recht

2. Auflage

2022

© alle Rechte beim Autor  
unterstützt von facultas



# Inhalt

<b>I. Was ist öffentliches Recht?</b> .....	<b>4</b>
<b>II. Grundprinzipien der Bundesverfassung</b> .....	<b>10</b>
A. Bedeutung der Grundprinzipien.....	<b>10</b>
B. Das demokratische Grundprinzip.....	<b>11</b>
C. Das rechtsstaatliche Grundprinzip.....	<b>14</b>
D. Das republikanische Grundprinzip .....	<b>16</b>
E. Das bundesstaatliche Grundprinzip .....	<b>17</b>
<b>III. Wahlrecht und Gesetzgebung</b> .....	<b>18</b>
A. Wahl und Stellung der Abgeordneten .....	<b>18</b>
B. Gesetzgebungsorgane und -verfahren .....	<b>22</b>
<b>IV. Grundrechte</b> .....	<b>27</b>
A. Was sind Grundrechte und welche Bedeutung haben sie?..	<b>27</b>
B. Was schützen Grundrechte?.....	<b>29</b>
C. Ausgewählte Grundrechte und ihre Schutzbereiche.....	<b>30</b>
1. Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie Datenschutz .....	<b>30</b>
2. Meinungsfreiheit.....	<b>31</b>
3. Eigentumsfreiheit .....	<b>32</b>
4. Gleichheitsgrundsatz.....	<b>33</b>

## I. Was ist öffentliches Recht?

Im Abschnitt über das **Privatrecht** haben Sie gesehen, dass sich dieses mit den Beziehungen zwischen Privatpersonen beschäftigt, also etwa zwischen dem Käufer und einem Verkäufer einer Ware oder zwischen einem Arbeitgeber und einem Arbeitnehmer.

Das öffentliche Recht beschäftigt sich demgegenüber mit dem **Staat** und den **Rechtsbeziehungen zwischen dem Einzelnen und dem Staat**. Es regelt daher das **Funktionieren unseres Staatswesens** – Wer erlässt Gesetze? Was darf die Polizei? – ebenso wie es jene rechtlichen Regelungen erfasst, die im öffentlichen Interesse das Verhalten und das Zusammenleben der Menschen regeln – also zB Straßenverkehrsvorschriften, das Asyl- und Fremdenrecht oder die Gewerbeordnung. Schließlich beschäftigt sich das öffentliche Recht insbesondere auch mit den **Rechten des Einzelnen gegenüber dem Staat und den Möglichkeiten, wie der Einzelne diese Rechte durchsetzen kann**. Wie wehre ich mich gegen eine Verwaltungsstrafe wegen Übertretung der Straßenverkehrsordnung oder wegen Verstoßes gegen ein im Rahmen der COVID 19-Bekämpfung erlassenes „Betretungsverbot“, wie kann ein Asylwerber seine Rechte auf internationalen Schutz durchsetzen, welche Rechte hat ein Gastwirt, der vor seinem Lokal einen Gastgarten betreiben will?

**Im weiteren Sinn** zählen zum öffentlichen Recht insbesondere auch das **Strafrecht** und das **Zivilprozessrecht**. Das Strafrecht zählt deshalb zum öffentlichen Recht, weil hier der Staat zum Schutz insbesondere von Leib und Leben beispielsweise bei Mord oder Körperverletzung seinen Strafanspruch durchsetzt (die Staatsanwaltschaft klagt einen Beschuldigten an, das Strafgericht entscheidet über Verurteilung oder Freispruch). Das Zivilprozessrecht gehört ebenso dazu, weil die staatlichen Gerichte in Rechtsstreitigkeiten zwischen Privaten

ten entscheiden, also aussprechen, was in der konkret strittigen Rechtsbeziehung zwischen Privaten rechtens ist (ob der Käufer einer mangelhaften Ware Gewährleistung geltend machen kann, wer bei einem Verkehrsunfall wem schadenersatzpflichtig ist). All dies hängt damit zusammen, dass der Staat über das sogenannte „**Gewaltmonopol**“ verfügt: Nur der Staat (staatliche Behörden wie Gerichte oder Verwaltungsbehörden) darf Strafen verhängen, nur staatliche Gerichte oder Verwaltungsbehörden können verbindliche Entscheidungen treffen, die nötigenfalls wieder mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden können. Diese Macht des Staates macht es umgekehrt erforderlich, dass man sich gegen staatliche Akte, die in Rechte eingreifen, wehren kann. Dies ist der Gedanke des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystems, dem die Verfassung einen großen Teil widmet.

Hier im Folgenden ist aber vom öffentlichen Recht im engeren Sinn die Rede: gemeint sind damit das Verfassungsrecht und das Verwaltungsrecht:

Das **Verfassungsrecht** beschäftigt sich mit der Frage, wie der Staat aufgebaut ist (sogenanntes Staatsorganisationsrecht): also etwa mit der Frage, wer in welchem Verfahren Gesetze erlässt, welche Befugnisse das Staatsoberhaupt hat oder wer die Bundesregierung bildet. Weiters garantiert die Verfassung durch die Verankerung von Grundrechten bestimmte fundamentale Rechte des Einzelnen gegenüber staatlicher Gewalt (wie auch immer diese ausgeübt wird, sei es durch Gesetze oder durch individuelles staatliches Handeln, also beispielsweise die Durchsuchung von Geschäftsräumlichkeiten durch die Wettbewerbsbehörde).

Das Besondere am Verfassungsrecht ist nicht nur, dass es sich inhaltlich typischerweise mit grundsätzlichen Fragen des Funktionierens unseres Staates und des Verhältnisses des Einzelnen zum Staat beschäftigt, sondern – in rechtlicher Hinsicht – insbesondere auch, dass es gegenüber den sonstigen Rechtsbereichen, also dem Privatrecht, dem Strafrecht oder dem Verwaltungsrecht, **eine besondere, übergeord-**

**nete Stellung im sogenannten „Stufenbau der Rechtsordnung“** einnimmt: Verfassungsrecht unterliegt erhöhten Anforderungen an die demokratische Willensbildung – insbesondere bedarf der Beschluss eines Verfassungsgesetzes einer sogenannten „Zwei-Drittel-Mehrheit“ im Nationalrat (gegenüber der bloß einfachen Mehrheit, die für die Beschlussfassung über sonstige Gesetze erforderlich ist). Daraus folgt, dass das Verfassungsrecht das gesamte – wie wir juristisch sagen – „einfache Gesetzesrecht“ bestimmt: Erstens regelt das Verfassungsrecht, wie Gesetze und darauf gestützte Vollzugshandlungen von Gerichten und Verwaltungsbehörden zu erlassen sind (das Verfassungsrecht regelt, wie staatliche Rechtsakte „erzeugt“ werden können); inhaltlich müssen alle staatlichen Rechtsakte (wiederum: sowohl Gesetze als auch individuelle Rechtsakte der Verwaltung, zB Bescheid) den Anforderungen der Verfassung entsprechen (also insbesondere die Grundrechte des Einzelnen beachten), weil das Verfassungsrecht die oberste Schichte der österreichischen Rechtsordnung darstellt.

### Stufenbau der Rechtsordnung

Grundprinzipien der Bundesverfassung

Verfassungsrecht

Einfache Gesetze

Bescheide und Urteile

Das **Verwaltungsrecht** ist demgegenüber jenes – sehr umfangreiche – **Rechtsgebiet, das jene Rechtsvorschriften, insbesondere Gesetze erfasst, die im öffentlichen Interesse das Verhalten bzw die Rechtstellung des Einzelnen**

**oder von juristischen Personen, insbesondere Unternehmen regeln** („regulieren“): Das Staatsbürgerschaftsrecht regelt, wer österreichischer Staatsbürger ist, das Meldegesetz verpflichtet mich, einen Hauptwohnsitz zu wählen, die Gewerbeordnung regelt, unter welchen Voraussetzungen wer welches Gewerbe ausüben darf, das Bankwesengesetz regelt, welche Anforderungen für die Eröffnung und den Betrieb eines Kreditinstituts bestehen etc.

All diesen Verwaltungsgesetzen ist gemeinsam, dass sie durch **Verwaltungsbehörden** vollzogen werden: Die Bezirksverwaltungsbehörden (die Bezirkshauptmannschaft oder in Wien zB der Magistrat Wien), das sind die allgemeinen Verwaltungsbehörden, entscheiden über die Staatsbürgerschaft, über Meldeverfahren oder über die Anmeldung eines Gewerbes; die Finanzmarktaufsicht als spezielle staatliche Verwaltungsbehörde entscheidet darüber, ob ein Kreditinstitut am Markt zugelassen wird, und beaufsichtigt seine Tätigkeit. Im Unterschied zum Privatrecht: Private Rechtsstreitigkeiten werden vor den ordentlichen Gerichten entschieden.

Typischerweise regelt das **Verwaltungsrecht auch näher, wie bestimmte Grundsatzvorschriften der Verfassung im Einzelnen ausgestaltet sind**: So legt die Bundesverfassung etwa fest, dass die Bundesregierung aus den einzelnen Bundesministern unter Vorsitz des Bundeskanzlers gebildet wird. Welche Bundesministerien und dementsprechend Bundesminister im Einzelnen bestehen, regelt in der Folge das (einfachgesetzliche) Bundesministeriengesetz. Die Verwaltungsgesetze müssen sich freilich, wie oben gesagt, an die Vorgaben der Verfassung halten: Daher darf das Bundesministeriengesetz nicht Staatssekretäre zu Mitgliedern der Bundesregierung erklären, weil die Bundesverfassung nur Bundesminister als Mitglieder der Bundesregierung vorsieht. Schließlich enthalten Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht – im soeben angesprochenen Zusammenspiel – auch die **Regelungen darüber, wie der Einzelne seine Rechte gegenüber dem Staat, insbesondere der staatlichen Ver-**

**waltung, vor Gericht durchsetzen kann.** Die Verfassung regelt diese „**Gerichtbarkeit des öffentlichen Rechts**“ grundsätzlich, indem sie einerseits den Verfassungsgerichtshof und andererseits den Verwaltungsgerichtshof und ihnen untergeordnet die Verwaltungsgerichte erster Instanz vorsieht. Der Verfassungsgerichtshof ist dabei das (besondere) Höchstgericht, das über grundlegende Verfassungsstreitigkeiten entscheidet: beispielsweise über die Rechtmäßigkeit von Wahlen (ob etwa die Auszählung der Stimmen bei der Bundespräsidentenwahl korrekt erfolgt ist), über die Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Bundesverfassung und über Beschwerden gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte. Dass ein unabhängiges Gericht über die Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Verfassung entscheiden und gegebenenfalls Gesetze wegen Verfassungswidrigkeit auch aufheben kann, ist ein wesentliches Merkmal unseres Rechtsstaats, weil auf diese Weise auch die Verfassung als höchste Ebene der Rechtsvorschriften gerichtlich durchsetzbar wird.

Über **Rechtsstreitigkeiten des Einzelnen mit der Verwaltung**, also die Geltendmachung seiner Rechte durch den Einzelnen gegenüber der Verwaltung, entscheiden die **Verwaltungsgerichte** und als Höchstgericht der **Verwaltungsgerichtshof** (die Verwaltungsgerichtsbarkeit entscheidet also über die Rechtmäßigkeit Ihres Steuerbescheids, einer Verwaltungsstrafe und über die Aberkennung der Staatsbürgerschaft).

Im Folgenden wollen wir Ihnen **drei wichtige Bereiche des Verfassungsrechts** näher vorstellen:

- Erstens die sogenannten **Grundprinzipien der Bundesverfassung**, die grundsätzlich unseren Staat, die Republik Österreich, als demokratischen Rechtsstaat und Bundesstaat konstituieren (Abschnitt II);
- Zweitens das **Wahlrecht und den Weg der Gesetzgebung**, die entscheidend bestimmen, wie unsere Demokratie funktioniert (Abschnitt III);
- Drittens die **Grundrechte** als jene fundamentalen Rechte,



die dem Einzelnen von Verfassungs wegen zustehen und die – weil sie auch der einfache Gesetzgeber respektieren muss – politisch die Minderheit in diesen fundamentalen Rechten vor der Mehrheit schützen (Abschnitt IV).

### Üben

- » **Womit beschäftigt sich das öffentliche Recht?**
- » **Was zählt zum öffentlichen Recht im weiteren Sinn?**
- » **Erläutern Sie den Aufbau des Stufenbaus der Rechtsordnung.**
- » **Erläutern Sie das Verhältnis von Verfassungs- und Verwaltungsrecht.**



## II. Grundprinzipien der Bundesverfassung

Die „Verfassungsurkunde“ (das Stammgesetz) der österreichischen Bundesverfassung ist das **Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)** aus dem Jahr 1920. Eine Besonderheit der österreichischen Bundesverfassung ist, dass es verfassungsrechtliche Bestimmungen auch außerhalb dieser „Verfassungsurkunde“ gibt. Neben dem B-VG als Stammgesetz existieren eine größere Anzahl von **Bundesverfassungsgesetzen** (zB die Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK], ein völkerrechtlicher Vertrag, der im Verfassungsrang steht) und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene einzelne **Verfassungsbestimmungen** (zB das Grundrecht auf Datenschutz als § 1 des Datenschutzgesetzes). Das bedeutet, dass innerhalb eines Gesetzes einzelne Bestimmungen Verfassungsrang haben, während andere nur den Rang „einfacher“ Bundesgesetze. All diese Bundesverfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen stehen nach dem Stufenbau der Rechtsordnung im gleichen Rang wie die Kernurkunde der Bundesverfassung, das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

### A. Bedeutung der Grundprinzipien

Den Kern des österreichischen Verfassungsrechts stellen die „**Grundprinzipien der Bundesverfassung**“, auch „**Baugesetze der Bundesverfassung**“ genannt, dar. Im Stufenbau der Rechtsordnung nehmen sie den höchsten Rang ein. Das bedeutet, dass die Grundprinzipien auch über dem sonstigen Verfassungsrecht stehen. Dies hat seine Begründung darin, dass eine Abschaffung oder wesentliche Änderung dieser Prinzipien (eine sog. „Gesamtänderung“ der Bundesverfassung) nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist: Die

Verfassung bestimmt, dass jede Gesamtänderung – zusätzlich zur dabei vorgesehenen Zweidrittelmehrheit im Nationalrat bei einer Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder (siehe Kapitel III.) – zwingend einer **Volksabstimmung** bedarf. Eine solche Gesamtänderung hat bislang erst einmal stattgefunden, nämlich durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (durch diesen im Jahr 1995 erfolgten Beitritt wurde das demokratische Prinzip insoweit wesentlich verändert, als wesentliche Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Ländern auf die Europäische Union übertragen wurden, womit auch eine Veränderung des bundesstaatlichen Prinzips einhergegangen ist; weiters wurde das rechtsstaatliche Prinzip insoweit wesentlich verändert, als dem Recht der Europäischen Union, dem Unionsrecht, Vorrang auch vor nationalem Verfassungsrecht zukommt und dem Gerichtshof der Europäischen Union, dem EuGH, wesentliche höchstgerichtliche Letztentscheidungsbefugnisse übertragen worden sind).

Die wichtigsten Grundprinzipien der Verfassung sind die Demokratie, der Rechtsstaat, die Republik und der Bundesstaat.

## B. Das demokratische Grundprinzip

Österreich ist als Demokratie eingerichtet. Dies ergibt sich aus einer Vielzahl von einzelnen Verfassungsbestimmungen. Die Kernurkunde unserer Verfassung, das B-VG, bestimmt in Art 1: „**Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.**“ Demokratie bedeutet übersetzt „Volksherrschaft“. Das bedeutet, dass die Rechtsunterworfenen das Recht grundsätzlich selbst „erzeugen“. Zumindest muss die Rechtserzeugung auf sie rückführbar sein. Das Volk ist damit der Herrscher im eigentlichen Sinn.

Aus dem Gesamtzusammenhang der Bundesverfassung ergibt sich, dass Österreich als **parlamentarische Demokratie** eingerichtet ist. Das bedeutet, dass die Gesetze vom Parla-

ment beschlossen werden. Dadurch, dass das Volk aber das Parlament wählt, ist jedes Gesetz auf das Volk zurückzuführen. Wahlberechtigte österreichische Staatsbürger wählen auf Bundesebene den **Nationalrat** (für eine Gesetzgebungsperiode von fünf Jahren) und auf Landesebene die **Landtage** als gesetzgebende Körperschaften. Zum Wahlrecht erfahren Sie im Abschnitt III. Näheres. **Direktdemokratische Elemente** – also Rechtsetzung abseits parlamentarischer Gesetzgebung – kennt die Bundesverfassung auch, nämlich die Volksbefragung, die Volksabstimmung und das Volksbegehren. Sie dürfen aber nicht unmittelbar, dh ohne parlamentarische Entscheidung, zu einem Gesetz führen.

Zu den drei genannten Instrumenten direkter Demokratie:

- **Volksabstimmung:** Im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung (verpflichtende Volksabstimmung) oder sonst aufgrund eines Beschlusses des Nationalrats (freiwillige Volksabstimmung) ist ein Gesetzesbeschluss dem Bundesvolk zur Abstimmung vorzulegen. Dieses entscheidet darüber, ob dieser Gesetzesbeschluss des Nationalrates ein Gesetz werden soll. Das Ergebnis ist bindend. Bislang haben zwei Volksabstimmungen stattgefunden: eine über die Gesamtänderung anlässlich des EU-Beitritts im Jahr 1994 und eine über ein einfaches Bundesgesetz betreffend die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf im Jahr 1978.
- **Volksbefragung:** Auf Beschluss des Nationalrats ist eine Volksbefragung über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist, durchzuführen. Das Ergebnis ist rechtlich nicht bindend, hat allerdings meist enorme politische Bedeutung. Die erste Volksbefragung über die Beibehaltung der Wehrpflicht fand im Jahr 2013 statt.
- **Volksbegehren:** Mindestens 100.000 Stimmberechtigte oder ein Sechstel der Wahlberechtigten aus drei Bundesländern können gemeinsam die Behandlung eines Geset-

zesvorschlags im Nationalrat erreichen und damit ein Gesetzgebungsverfahren einleiten. Der Nationalrat ist aber nicht verpflichtet, dem Volksbegehren zu entsprechen und einen entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen. Die bislang knapp 60 Volksbegehren haben vielfach zu keinen Gesetzesänderungen geführt. In einigen wenigen Fällen wurden die Volksbegehren jedoch mit entsprechenden gesetzlichen Regelungen (Rundfunkvolksbegehren 1964, Tierschutzvolksbegehren 1996) umgesetzt. Vielfach sorgen Volksbegehren für ein hohes Maß an Öffentlichkeit der Debatte über politisch bedeutsame Themen (zB das „Don't Smoke“-Volksbegehren im Jahr 2018 oder das „Klimavolksbegehren“ im Jahr 2020).

Wesentliches Element des demokratischen Grundprinzips ist neben der Rolle der Parlamente die **Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von diesen Parlamenten**. So dürfen die **Verwaltung** und die **Gerichtsbarkeit**, das sind die zweite und die dritte Staatsgewalt, nur auf Grund der Gesetze tätig werden. Dies bedeutet, dass alle Akte der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit den Gesetzen, also den Akten der ersten Gewalt, entsprechen müssen. Das nennen die Juristen das **Legalitätsprinzip**. Gleichzeitig legt dieses Legalitätsprinzip den Parlamenten (Gesetzgebern) eine Verpflichtung auf. Sie haben die Verwaltung und die Gerichtsbarkeit durch hinreichend genau formulierte Gesetze an ihren Willen zu binden. Die Gesetzesbindung würde leerlaufen, wenn das Gesetz „nichts regelt“. Das bedeutet freilich nicht, dass die Gesetze nicht allgemeine Klauseln oder unbestimmte Begriffe enthalten dürften – ohne solche Techniken ließen sich keine vernünftigen Gesetze machen. Es kommt daher darauf an, dass die Gesetze das Handeln der Vollziehung (also der Verwaltung und Gerichtsbarkeit), insbesondere das Handeln der Verwaltungsbehörden, so genau **vorherbestimmen** (die Juristen sagen: „determinieren“), wie es die jeweils geregelte Sachmaterie erfordert (daher sind etwa Strafbestimmungen genau

zu regeln, weil der Einzelne wissen muss, wann er warum bestraft wird), demgegenüber können die Gesetze den Verwaltungsbehörden und den Gerichten ebenso oft auch deutliche Beurteilungsspielräumen einräumen (beispielsweise, wenn § 879 ABGB festlegt, dass Verträge, die gegen die „guten Sitten“ verstoßen, nichtig sind und in der Folge die ordentlichen Gerichte konkretisieren, was alles einen Verstoß gegen die „guten Sitten“ darstellt).

Die **Verwaltung** ist auch insoweit von den Parlamenten abhängig, als sie diesen gegenüber **verantwortlich** ist. Die obersten Organe der Verwaltung (zB Mitglieder der Bundesregierung) können von den Parlamenten rechtlich und politisch zur Verantwortung gezogen werden.

## C. Das rechtsstaatliche Grundprinzip

Ein Rechtsstaat zeichnet sich dadurch aus, dass seine Rechtsordnung eine gewisse inhaltliche Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns durch die Gesetzgebung aufweist (Gesetzesstaat) und entsprechend vorgesehene Einrichtungen (zB Gerichte) die Sicherung und Durchsetzung der Gesetze garantieren (Rechtsschutzstaat). Diese Vorhersehbarkeit und die daraus resultierende Berechenbarkeit der bestehenden Rechte und Pflichten unterscheiden den **Rechtsstaat** vom **Polizeistaat**, in dem der Regierung und der ihr unterstellten Verwaltung weitgehende Freiräume zur Rechtsetzung (zB „Führererlässe“) eingeräumt sind.

Die Bundesverfassung gestaltet Österreich als **Verfassungsstaat** aus. Jeder Akt eines staatlichen Organs muss in der Verfassung begründet und auf diese rückführbar sein. Zentrales Element des rechtsstaatlichen Prinzips ist die Bindung der Vollziehung (Verwaltung und Gerichtsbarkeit) an das Gesetz (**Legalitätsprinzip**: dies macht aus Österreich einen „**Gesetzesstaat**“). Kein Akt der Vollziehung darf gegen eine gesetzliche Regelung verstoßen.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Prinzips ist die Garantie der Einhaltung von Verfassung und Gesetz durch entsprechende Institutionen und die den Rechtsunterworfenen zukommenden Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber staatlichem Handeln („**Rechtsschutzstaat**“). Gegen jeden Rechtsakt, der in Rechte eingreift, muss man sich im Prinzip wirksam zur Wehr setzen können. In der Regel sind dafür die Gerichte zuständig.

Elementarer Bestandteil einer rechtsstaatlichen Verfassung ist die **Gewaltenteilung**. Die Bundesverfassung ordnet die Trennung zwischen den drei Staatsgewalten (Staatsfunktionen) **Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung** an. Für diese Staatsgewalten sind jeweils eigene Organe eingerichtet (organisatorische Gewaltenteilung). Es dürfen keine Mischorgane errichtet werden (dh zB Verwaltungsbehörden dürfen nicht zugleich Gerichte sein). Die drei Staatsgewalten stehen in der Bundesverfassungsordnung aber nicht beziehungslos nebeneinander. Sie wirken in einem System wechselseitiger Abhängigkeit und Kontrolle („**checks and balances**“) zusammen.

So ernennt der Bundespräsident als Verwaltungsorgan auf Vorschlag des Nationalrats – einem Organ der Gesetzgebung – Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes, also eines Organs der Gerichtsbarkeit. Der Nationalrat als Organ der Gesetzgebung kann durch das Instrument des Untersuchungsausschusses die Tätigkeit der Verwaltung kontrollieren oder einen Minister beim Verfassungsgerichtshof „anklagen“ („rechtliche Verantwortlichkeit“).

Nach der Bundesverfassung ist der Staat nicht nur auf die drei Staatsfunktionen aufgeteilt. Die Gewaltenteilung zeigt sich auch im bundesstaatlichen Aufbau durch die **Aufteilung der Staatsgewalt auf Bund und Länder**. Beispielsweise sind die Landtage als Gesetzgebungsorgan auf Landesebene und Nationalrat und Bundesrat auf Bundesebene tätig.

Wesentlicher Gehalt einer rechtsstaatlichen Verfassung ist auch der Bestand von **Grundrechten** (siehe Kapitel IV.). Die-

ses **liberale Element** soll im Sinne einer „Trennung von Staat und Gesellschaft“ dem Einzelnen eine Sphäre der Freiheit von staatlichem Handeln gewährleisten. Die verschiedenen grundrechtlichen Garantien der Bundesverfassung grenzen das staatliche Handeln ein.

## D. Das republikanische Grundprinzip

Kern des **republikanischen Prinzips** ist die **Stellung des Staatsoberhauptes**, also in Österreich des **Bundespräsidenten**. Im Gegensatz zu einem Monarchen, also einem Kaiser oder König (Monarchie), der durch Erbfolge auf Lebenszeit und/oder aus religiösen Gründen legitimiert ist („Herrscher von Gottes Gnaden“), ist das Staatsoberhaupt in einer Republik auf Zeit gewählt und politisch sowie rechtlich verantwortlich. Das österreichische Staatsoberhaupt, der Bundespräsident, wird unmittelbar vom Volk für sechs Jahre gewählt, wobei eine einmalige Wiederwahl zulässig ist. Es besteht keine Erbfolge. Ferner ist er politisch gegenüber dem Volk verantwortlich; er kann auf Grund eines Beschlusses der Bundesversammlung (das ist die Gesamtheit der Mitglieder des Nationalrates und Bundesrates, also beider Kammern des Bundesparlamentes) durch eine Volksabstimmung abgesetzt werden. Die rechtliche Verantwortung wird durch den Beschluss der Bundesversammlung, mit dem beim Verfassungsgerichtshof Anklage wegen Verletzung der Bundesverfassung erhoben werden kann, geltend gemacht. Näheres zum National- und Bundesrat erfahren Sie in Kapitel III. Der Bundespräsident vertritt die Republik nach außen und hat damit vor allem repräsentative Aufgaben. Er hat aber auch Kontrollrechte gegenüber anderen Organen und ist aus verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Sicht dazu berufen, Verträge mit anderen Staaten (die Juristen sprechen von „Staatsverträgen“) abzuschließen; dies freilich in aller Regel nur auf Vorschlag der Bundesregierung und mit Genehmigung durch den Nationalrat.



## E. Das bundesstaatliche Grundprinzip

Österreich besteht in räumlicher Hinsicht aus den neun Bundesländern. Zu diesen tritt als „Gesamtstaat“ der Bund. Sowohl dem Bund als auch den Bundesländern teilt die Verfassung bestimmte Aufgaben in der Gesetzgebung und der Vollziehung zu. Das ist der Kern des bundesstaatlichen Prinzips. Es legt eine gewisse **Dezentralisierung** fest, weil dem Bund gerade nicht alle Aufgaben des Staates zukommen. Das zentrale Element des Prinzips ist daher die **Aufteilung der Staatsfunktionen** auf **Bund und Länder**. Den Ländern kommt eine **relative Verfassungsautonomie** zu – sie können eigene Landesverfassungen erlassen, die aber der Bundesverfassung nicht widersprechen dürfen. Die Länder können zum Beispiel entscheiden, ob in den Gemeinden die Bürgermeister vom Gemeinderat oder direkt von der Gemeindebevölkerung gewählt werden.

### Üben

- » Können in einem Gesetz einzelne Bestimmungen Verfassungsrang haben, obwohl die anderen Bestimmungen im Rang eines einfachen Gesetzes stehen?
- » Erläutern Sie die Elemente des rechtsstaatlichen Grundprinzips.
- » Welche Instrumente direkter Demokratie gibt es?

### Beispiel:

Die Abschaffung des Bundesrates ohne Einrichtung vergleichbarer Institutionen für die Länder würde einen Eingriff in das bundesstaatliche Grundprinzip bedingen.

## III. Wahlrecht und Gesetzgebung

Wie wir bereits festgestellt haben, ist Österreich eine **parlamentarische Demokratie**. Das bedeutet, dass das Volk das Parlament wählt, das dann die Gesetze erlässt. Ein wesentlicher Inhalt des Verfassungsrechts beschäftigt sich daher mit der Frage, wie diese Parlamente gewählt werden und wie sie handeln können.

Das österreichische Bundesparlament besteht aus zwei Kammern: dem Nationalrat und dem Bundesrat. Während der Nationalrat vom Bundesvolk direkt gewählt wird, wird der Bundesrat von den ihrerseits direkt gewählten Landesparlamenten, den sogenannten Landtagen, jeweils nach ihrer Wahl besetzt.

### A. Wahl und Stellung der Abgeordneten

Sprechen wir daher über das Wahlrecht im Zusammenhang mit der Bundesebene, so rückt der Nationalrat in den Mittelpunkt unserer Betrachtung. Er wird als unmittelbar demokratisch legitimierter Bundesgesetzgeber unmittelbar vom Bundesvolk gewählt.

Die Verfassung sieht die folgenden **Wahlgrundsätze** vor.

Ein sehr wichtiger Grundsatz ist der des **allgemeinen Wahlrechts**. Dies bedeutet, dass jede Person mit österreichischer Staatsbürgerschaft ab der Erreichung eines bestimmten Alters wahlberechtigt ist. Aktiv wahlberechtigt zum Nationalrat sind alle österreichischen Staatsbürger, die am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben. Dies bedeutet, dass man wählen darf. Davon zu unterscheiden ist die passive Wahlberechtigung, die darauf abstellt, dass man gewählt werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn man am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet hat. Man darf vom Wahlrecht im Übr-

gen nur ausgeschlossen werden, wenn man zu einer längeren Gefängnisstrafe verurteilt wird. Anzumerken ist auch, dass die Verfassung hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts auf den Besitz der österreichischen Staatsbürgerschaft abstellt. Fremde – also solche Personen, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen – sind daher zum Nationalrat nicht wahlberechtigt.

Wichtig ist auch der Grundsatz des **gleichen Wahlrechts**. Jeder Stimme kommt der gleiche Zählwert zu, dies bedeutet, dass Ihre Stimme genauso so viel zählt wie die Stimme anderer Wähler. Es darf daher nicht darauf abgestellt werden, ob man eine bestimmte Gehaltshöhe erreicht, auch spielt es keine Rolle, in welchem Bundesland Sie wohnhaft sind. Verfassungswidrig wäre es daher, wenn die Stimmen in Kärnten „doppelt“ gezählt werden, die Stimmen in Vorarlberg dagegen nur „einfach“. Die Wähler müssen die zu wählenden Personen selbst bezeichnen. Es darf daher kein „Wahlmännersystem“ wie etwa in den USA geben: Dort werden Personen gewählt, die ihrerseits weitere Personen wählen. Angesprochen ist damit das **unmittelbare Wahlrecht**.

Ebenso ist es geboten, dass die Wahl durch persönliche Stimmabgabe erfolgen muss. Sie dürfen sich daher nicht bei der Stimmabgabe vertreten lassen und etwa einen Freund in das Wahllokal schicken. Seit einigen Jahren besteht die Möglichkeit der Briefwahl, bei der Sie nicht mehr persönlich vor der Wahlbehörde erscheinen müssen; sehr wohl ist es aber erforderlich, dass Sie die Stimme auch in diesem Fall selbst abgeben, was auch entsprechend erklärt werden muss. Dies nennt man das **persönliche Wahlrecht**.

Damit eng zusammen hängt der Grundsatz des **geheimen Wahlrechts**. Dies bedeutet, dass Sie Ihre Stimme unbeobachtet abgeben können müssen. Dem dienen etwa die Regelungen über die Aufstellung von Wahlzellen in Wahllokalen oder auch die Regelung, dass Wahlsprengel (Gemeinden sind in der Regel in Wahlsprengel unterteilt) eine bestimmte Mindestanzahl an Wählern umfassen müssen, sodass die Rück-

führbarkeit der einzelnen Stimmen auf Wähler nicht möglich ist.

Am geheimen Wahlrecht zeigt sich auch gut, dass die Wahlrechtsgrundsätze nicht nur Rechte des einzelnen Wählers, sondern auch objektive, zwingend einzuhaltende Vorschriften darstellen: So ist etwa eine Stimme ungültig, die im Wahllokal außerhalb der Wahlzelle abgegeben wird – unabhängig davon, ob das der Wähler freiwillig tut oder nicht (damit soll die freie Wahlentscheidung gesichert und vornherein jeder Druck auf die Wahlberechtigten verhindert werden, ihr Stimmverhalten zu deklarieren).

Ein in jüngerer Zeit noch wichtiger gewordener Grundsatz betrifft die **Freiheit der Wahl**, der mehrere Facetten hat. Zum einen bedeutet dies, dass die Wahlwerbung nicht beschränkt oder staatlich differenziert begünstigt werden soll. Es wäre daher verfassungswidrig, wenn die Wahlwerbung staatlich genehmigt werden müsste. Auch darf der Staat die Regelungen über die Förderung von wahlwerbenden Parteien nicht diskriminierend ausgestalten. Der Gesetzgeber hat die Chancengleichheit politischer Parteien auch hinsichtlich der staatlichen Parteienfinanzierung zu wahren.

Die Wichtigkeit dieses Grundsatzes der Freiheit der Wahl ist daran erkennbar, dass der Verfassungsgerichtshof im Jahr 2016 die Stichwahl der Bundespräsidentenwahl unter anderem wegen Verstoßes dagegen aufgehoben hat. Bislang war es üblich, dass die Wahlbehörden vor Ende des Wahltages bestimmte Rohdaten an Medien übermittelt haben. In Zeiten von *new social media* hat dies dazu geführt, dass bestimmte Zwischenergebnisse oder damit ein gewisser „Wahlrend“ schon mehrere Stunden vor Schließung der Wahllokale einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurden und damit nicht ausgeschlossen werden konnte, dass das Wahlverhalten in den restlichen Stunden noch beeinflusst wurde. Auch diese – nunmehr verbotene – Praxis war daher ein Verstoß gegen das Verfassungsrecht, konkret gegen den Grundsatz des freien Wahlrechts.

Die Verfassung gibt für die Wahlen auch vor, dass diese nach den **„Grundsätzen des Verhältniswahlrechts“** zu regeln sind. Dies bedeutet, dass die Parteien prinzipiell nach dem Ausmaß der für sie abgegebenen Stimmen im Parlament vertreten sein müssten. Das Gegenteil wäre das Mehrheitswahlrecht, bei dem die Mehrheit der Stimmen in einem Wahlkreis dazu führt, dass der Gewinner alle Mandate dieses Wahlkreises erhält („The winner takes it all“). Die Geltung des Verhältniswahlrechts würde streng genommen bedeuten, dass eine Partei, die 2 % der Stimmen bekommen hat, auch 2 % der Mandate erhalten müsste. Dies würde zur Zersplitterung der Parteienlandschaft im Parlament und zu einer großen Anzahl an (kleineren) Parteien führen. Es ist daher zulässig, eine gewisse Mindestanzahl an Stimmen für eine Vertretung im Parlament festzulegen („4-Prozent-Hürde“ oder die Erlangung eines „Grundmandats“, also eines Mandats in einem Regionalwahlkreis), um dieser Zersplitterung der Fraktionen im Parlament bzw der Parteienlandschaft vorzubeugen. Erreicht daher eine Partei zB nur 3 % der Stimmen, ist sie im Parlament überhaupt nicht vertreten.

Die Rechtmäßigkeit der Wahlen wird vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen der **Wahlgerichtsbarkeit** geprüft.

Die gewählten **Abgeordneten** haben ein **freies Mandat**. Sie sind somit nicht an Wählerinstruktionen und auch nicht an ihre politischen Parteien gebunden. Sie können daher als Wähler Ihres Wahlkreises den diesem zugeordneten Abgeordneten nicht vorschreiben, wie sie in einer bestimmten Angelegenheit abzustimmen haben. Auch bedeutet der Grundsatz des freien Mandats, dass ein rechtlicher Zwang zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten („Fraktionszwang“ oder „Klubzwang“) verfassungswidrig ist. Als verfassungskonform wird aber eine freiwillige „Klubdisziplin“ angesehen. In der Regel schließen sich die Abgeordneten der eigenen Parteilinie, die im jeweiligen „Parlamentsklub“ gefunden wird, an. Solche Mechanismen organisierter Mehrheiten sind auch unerlässlich, um auf parlamentarischer Ebene Verhandlungen

führen zu können. Die Abgeordneten genießen zudem **berufliche und außerberufliche Immunität** (Immunität heißt: Freiheit von Verfolgung aufgrund strafbarer Handlungen). Erstere bedeutet, dass die Abgeordneten eine Rede- und Abstimmungsfreiheit genießen: Sie dürfen für mündliche und schriftliche Äußerungen (zB Aussagen im Plenum des Nationalrates) nur vom Nationalrat und wegen eines bestimmten Abstimmungsverhaltens niemals zur Verantwortung gezogen werden. Die außerberufliche Immunität bedeutet, dass die behördliche Verfolgung von Abgeordneten wegen einer strafbaren Handlung nicht oder nur unter gewissen Beschränkungen zulässig ist. Diese Immunität soll die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten – insbesondere gegenüber der Regierung und der von ihr abhängigen Verwaltung, aber auch gegenüber gesellschaftlichem Druck – sicherstellen: Die Abgeordneten sollen nicht durch Klags- oder Strafdrohungen in ihrem freien Mandat beeinträchtigt werden (in einer funktionierenden Demokratie spielen diese Schutzmechanismen praktisch keine wichtige Rolle; in Krisenfällen kann ihnen aber für das Bestehen einer Demokratie entscheidende Bedeutung zukommen).

## B. Gesetzgebungsorgane und -verfahren

Die Regelungen über die parlamentarische Gesetzgebung sind Kern der Demokratie, weil die Erlassung von Gesetzen die Hauptaufgabe der Parlamente ist. Der Einrichtung Österreichs als Bundesstaat entsprechend gibt es sowohl eine Bundes- als auch eine Landesgesetzgebung. Die **Bundesgesetzgebung** wird von **Nationalrat und Bundesrat** gemeinsam, die **Landesgesetzgebung** von den **Landtagen** ausgeübt.

Die 183 Nationalratsabgeordneten werden vom Bundesvolk nach den oben genannten Grundsätzen des Wahlrechts (allgemeines, gleiches, unmittelbares, persönliches, freies und geheimes) gewählt. Nach jeder Wahl setzt sich der National-

rat nach den entsprechenden Mehrheitsverhältnissen für jede Gesetzgebungsperiode neu zusammen. Der Bundesrat besteht aus Vertretern der Länder, die von den jeweiligen Landtagen entsandt werden. Diese Vertreter werden jeweils nach den Wahlen zum Landtag eines Bundeslandes neu in den Bundesrat entsandt. Da diese Wahlen nicht zum gleichen Zeitpunkt stattfinden, wird der Bundesrat daher nach jeder Landtagswahl teilweise erneuert und bleibt im Gegensatz zum Nationalrat kontinuierlich bestehen.

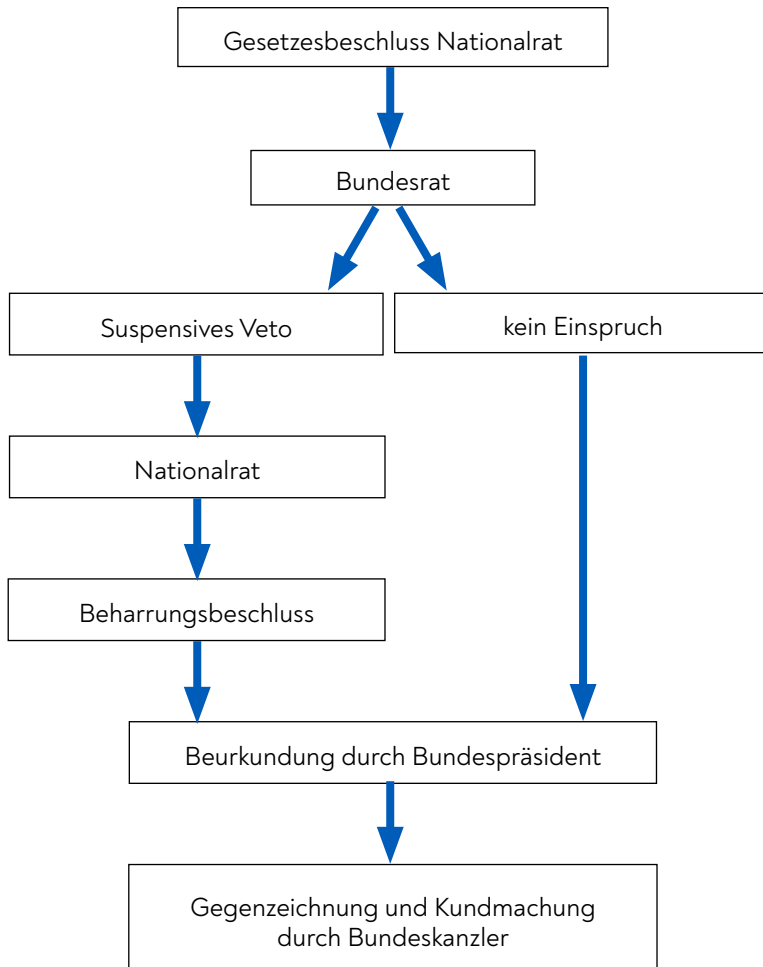
Die **Einleitung** des Gesetzgebungsverfahrens erfolgt mittels eines **Gesetzesvorschlags**. Ohne einen derartigen Vorschlag kann es nicht zu einem Gesetzgebungsverfahren kommen. Das Recht, einen solchen Vorschlag einzubringen, wird als **Initiativrecht** bezeichnet. Dieses kommt für die Bundesgesetzgebung der Bundesregierung (Regierungsvorlage), den Mitgliedern des Nationalrats (durch einen Initiativantrag von fünf Abgeordneten), dem Bundesrat sowie dem Bundesvolk (durch die schon genannten Volksbegehren) zu. In der Praxis werden Gesetzesvorschläge in den Bundesministerien erarbeitet (Ministerialentwürfe) und von der Bundesregierung als Regierungsvorlagen dem Nationalrat vorgelegt.

Zum Beschluss über **einfache Bundesgesetze** ist in der Regel die **Anwesenheit eines Drittels** der Nationalratsabgeordneten (Präsenzquorum) und die Zustimmung der **unbedingten einfachen Mehrheit** der abgegebenen Stimmen (Konsensquorum) notwendig („50 % und eine Stimme“). Für **Bundesverfassungsgesetze** ist die **Anwesenheit der Hälfte** der Nationalratsabgeordneten (Präsenzquorum) und die Zustimmung von **zwei Dritteln** der abgegebenen Stimmen (Konsensquorum) Voraussetzung. Sie sind zudem ausdrücklich als Verfassungsrecht (BVG oder Verfassungsbestimmung) zu bezeichnen.

Nach dem **Gesetzesbeschluss** des Nationalrates ist dieser durch den Nationalratspräsidenten unverzüglich dem **Bundesrat** zu übermitteln. Diesem kommt in der Regel ein **suspensives Veto** zu. Das heißt, dass das Wirksamwerden eines

Gesetzesbeschlusses nur verzögert, nicht aber endgültig verhindert werden kann. Erhebt der Bundesrat innerhalb von acht Wochen keinen begründeten Einspruch, erfolgen die **Beurkundung** durch den Bundespräsidenten und die **Gegenzeichnung** des Bundeskanzlers. Der Bundespräsident prüft dabei im Besonderen, ob alle formalen Voraussetzungen eingehalten worden sind, dh etwa, ob die entsprechenden Mehrheiten erreicht wurden. Erhebt der Bundesrat hingegen innerhalb von acht Wochen begründeten Einspruch, ist der Gesetzesbeschluss dem Nationalrat rückzuübermitteln. Dieser kann in der Regel einen **Beharrungsbeschluss** (unter einem erhöhtem Präsenzquorum der Hälfte der Nationalratsabgeordneten bei einem Konsensquorum von „50 % und einer Stimme“) fassen und sich so über das bloß suspensive Veto des Bundesrates hinwegsetzen. Eine neuerliche Einspruchsmöglichkeit des Bundesrats besteht in diesem Fall nicht, sodass der Beschluss unmittelbar dem Bundespräsidenten zur Beurkundung vorzulegen ist. Der beurkundete und der Gegenzeichnung unterzogene Gesetzesbeschluss ist schlussendlich durch den Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt (BGBl) **kundzumachen**, was seit einigen Jahren online geschieht (unter [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)). Das Bundesgesetz tritt (wenn nichts anderes vorgesehen ist) einen Tag nach seiner Kundmachung in Kraft. Der Gesetzgeber kann aber auch vorsehen, dass das Gesetz zu einem bestimmten späteren Zeitpunkt in Kraft tritt, zB am 1.1. des nächsten Jahres. Unter besonderen Voraussetzungen können Gesetze auch rückwirkend in Kraft treten. Verboten ist dies allerdings für Strafgesetze. In der folgenden Grafik wird dieses Verfahren nochmals übersichtlich dargestellt.





## Üben

- » **Wahlen sind Ausfluss welchen Grundprinzips der Bundesverfassung?**
- » **Definieren Sie die aktive und passive Wahlberechtigung.**
- » **Welche Wahlgrundsätze gibt es?**
- » **Darf ein Abgeordneter für sein Abstimmungsverhalten im Nationalrat zur Verantwortung gezogen werden?**

**Beispiel:**

Die Bundesregierung bringt einen Gesetzesvorschlag zur Senkung der Körperschaftssteuer (KöSt) für Unternehmen ein. Während der Abstimmung über den Gesetzesvorschlag sind 120 Nationalratsabgeordnete anwesend, wobei 80 für den Antrag stimmen. Der Gesetzesbeschluss des Nationalrates wird nach Übermittlung an den Bundesrat (welcher keine Einwände erhebt) der Beurkundung durch den Bundespräsidenten und Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler sowie nach ordnungsgemäßer Kundmachung im Bundesgesetzblatt durch den Bundeskanzler zum verbindlichen Gesetz.

## IV. Grundrechte

### A. Was sind Grundrechte und welche Bedeutung haben sie?

Am Anfang (I.) haben Sie gelesen, dass sich das öffentliche Recht mit den Rechtsbeziehungen zwischen dem Einzelnen und dem Staat beschäftigt. Dazu haben Sie in den bisherigen Abschnitten einiges über die grundlegenden Vorgaben erfahren, die die Verfassung für den **Aufbau des Staates**, aber auch für **die Beziehungen zwischen dem Staat und den Einzelnen** gibt. So gehört es etwa zum Kern einer rechtsstaatlichen Demokratie, dass die einzelnen Bürger an der Rechtsetzung dadurch beteiligt sind, dass sie Parlamente wählen, aber auch, dass sie Rechtsakte darauf hin überprüfen lassen können, ob sie den dafür maßgeblichen Rechtsvorschriften (höherer Stufe) und damit letztlich der Verfassung entsprechen.

Wir haben daher gesehen, dass sich das öffentliche Recht mit Rechten beschäftigt, die Sie als Einzelne/r gegenüber dem Staat haben. Die wichtigsten Rechte in diesem Zusammenhang sind die sogenannten **Grundrechte**. Sie verkörpern **fundamentale Garantien des Einzelnen gegenüber dem Staat und der Gemeinschaft**, die die Grundwerte demokratischer Verfassungsordnungen von Freiheit und Gleichheit zum Ausdruck bringen. Eine Verfassung ohne Grundrechte ist daher im Grunde genommen gar keine Verfassung. Um dies an ein paar Beispielen zu demonstrieren: Demokratie als „Herrschaft des Volkes“ (oben II.B.) funktioniert nur dann, wenn den Einzelnen dabei gleiche Rechte zukommen, wenn sie etwa unter gleichen Bedingungen ihre (auch politische) Meinung öffentlich äußern können, oder wenn sie für ein bestimmtes Anliegen auch „auf die Straße gehen“ können. Das eine ist durch die Meinungsfreiheit geschützt, das andere durch die Versammlungsfreiheit. Schließlich ist auch das

Wahlrecht selbst ein Grundrecht. Die zuvor (II.) beschriebenen Grundprinzipien der Verfassung sind daher auf das Engste mit den Grundrechten verknüpft, sie machen diese Prinzipien erst „lebendig“.

Das Besondere an den Grundrechten ist nämlich, dass sie durch Rechtsvorschriften im Verfassungsrang eingeräumt werden und vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht, also durchgesetzt, werden können. Durch ihren Verfassungsrang wird gewährleistet, dass nicht nur Akte der **Verwaltung** und der **Gerichtsbarkeit**, sondern auch Akte des Parlaments, also **Gesetze**, an diesen Rechten überprüft werden können. Das ist etwa damit gemeint, wenn Sie in den Medien lesen, dass eine Bestimmung des Steuerrechts wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz, der eines der wichtigsten Grundrechte darstellt, aufgehoben wurde.

Die Bedeutung von Grundrechten zeigt sich auch darin, dass sie im Wesentlichen in allen Verfassungen der über 190 Staaten der Erde einen wichtigen Teil darstellen und nicht nur im Zusammenhang der einzelnen Staaten, sondern auch **international** geschützt sind. So hat sich nach den eklatanten Unrechtserfahrungen der NS-Herrschaft in den 1930er und 1940er Jahren in Europa der wichtige Gedanke durchgesetzt, dass Grundrechte auch vor einem internationalen Gericht durchsetzbar sein müssen. Das ist heute in Europa durch den **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**, ein im Rahmen des Europarates eingerichtetes Gericht in Straßburg, verwirklicht. Vor diesem Gericht können Sie die Grundrechte (man spricht in diesem Zusammenhang auch oft von Menschenrechten und Grundfreiheiten) der **Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** geltend machen. Auch die **Europäische Union (EU)**, deren Mitglied Österreich seit dem Jahr 1995 ist, hat einen „eigenen“ rechtsverbindlichen Grundrechtskatalog in Gestalt der **Grundrechte-Charta (GRC)**, über deren Einhaltung insb der Gerichtshof der EU, der **EuGH**, wacht.

## B. Was schützen Grundrechte?

Inhaltlich lassen sich Grundrechte in verschiedene Kategorien einteilen, womit deutlich wird, was durch die Grundrechte eigentlich geschützt wird.

**Freiheitsrechte** gewähren dem Einzelnen eine bestimmte Freiheitssphäre, die ihn vor Eingriffen durch den Staat schützen soll. In dieser Freiheitssphäre sollen sich die einzelnen Personen frei entfalten können. Der Staat soll sich aus dieser Sphäre „heraushalten“. Dazu zählt etwa, dass Ihr Eigentum vor staatlichen Eingriffen geschützt wird und Enteignungen daher nur dann erfolgen dürfen, wenn dafür ein öffentliches Interesse (zB für den Bau einer Autobahn) besteht und diese Eingriffe verhältnismäßig sind (Sie also zB dafür ausreichend entschädigt werden). In keinem geordneten Gemeinwesen kann Freiheit grenzenlos gewährleistet sein – Ihre Eigentumsnutzung findet sinnvollerweise in entsprechenden Freiheitsrechten Ihres Nachbarn ebenso ihre Grenze wie Industrieanlagen Umweltschutzvorschriften beachten müssen; die Meinungsfreiheit garantiert zwar, dass man mit seiner Meinung nicht hinter dem Berg halten muss, aber Dritte nicht beleidigen oder in ihrem Intimbereich bloßstellen darf.

Eine zweite wichtige Grundrechtsart sind die **Gleichheitsrechte**. Diese schützen, anders als Freiheitsrechte, nicht bestimmte Lebensbereiche, sondern gewährleisten, dass alle Staatsbürger vor dem Gesetz gleich sind. So soll etwa verhindert werden, dass man aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der Rasse, der Hautfarbe oder der Geburt schlechter behandelt wird. Die Juristen sprechen in diesem Zusammenhang vom sogenannten „**Diskriminierungsverbot**“. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es nicht doch unterschiedliche Regelungen für verschiedene Personen geben darf. Jede derartige Ungleichbehandlung bedarf allerdings einer sachlichen Rechtfertigung. So ist es sachlich gerechtfertigt, sehbehinderte Menschen vom Lenken eines Kraftfahr-

zeugs auszuschließen; es ist auch unbedenklich, wenn der Gesetzgeber höhere Einkommen stärker als niedrigere Einkommen besteuert und somit bei der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit differenziert.

Eine dritte wichtige Gruppe von Grundrechten stellen die **Verfahrensgarantien** dar. Diese stellen sicher, dass der Einzelne in Verfahren vor Gerichten und Verwaltungsbehörden jedenfalls bestimmte Rechte hat. So sind etwa das Recht auf einen Verteidiger im Strafverfahren oder das Recht auf eine mündliche Verhandlung in der Praxis sehr wichtige Garantien, die insbesondere von den Gerichten eingehalten werden müssen. Es ist auch wichtig, dass die Gerichte, die über Ihre Rechte entscheiden, unabhängig sind, also zB nicht ein Naheverhältnis zu einer anderen Prozesspartei besitzen, was möglicherweise eine objektive Entscheidung hindern würde.

## C. Ausgewählte Grundrechte und ihre Schutzbereiche

Beispielhaft wollen wir abschließend einen Blick auf einzelne Grundrechte und ihre zentralen Schutzbereiche werfen. Eingriffe in alle diese Rechte sind, wie schon gesagt, nur dann zulässig, wenn ein öffentliches Interesse für diesen Eingriff vorhanden ist und die Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Das bedeutet, dass zwischen den öffentlichen Interessen und dem Grundrecht abgewogen wird und nur der „gelindeste“ (also geringstmögliche) Eingriff erfolgt. Das zu überprüfen ist eine zentrale Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs.

### 1. *Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie Datenschutz*

Bei diesem Recht handelt es sich um ein zentrales Freiheitsrecht. Der **Schutz des Privatlebens** erfasst nicht nur die private Lebensführung, sondern auch die Achtung der körper-

lichen und geistigen Integrität, der Selbstbestimmung über den eigenen Körper und des Sexualverhaltens. In der Praxis stellen zB sämtliche staatliche Überwachungsmaßnahmen (zB durch eine Videoüberwachung) einen Eingriff in dieses Recht dar.

Der **Schutz des Familienlebens** umfasst nicht nur die Beziehungen zur sog Kernfamilie (Eltern und Kinder), sondern auch zu weiter entfernten Verwandten und verbundenen Menschen. Auch das Zusammenleben in gleichgeschlechtlichen Beziehungen wird vom Begriff des Familienlebens erfasst. Eingriffe können etwa im Entzug des Erziehungsrechts und in der Behinderung und Beeinträchtigung des familiären Zusammenlebens liegen. Relevant sind dabei vor allem Regelungen des Ehe- und Kindschaftsrechts, über die Sie in den privatrechtlichen Fächern des Studiums Näheres erfahren werden.

Ein sehr wichtiges Recht stellt in diesem Zusammenhang auch das Grundrecht auf **Datenschutz** dar. Es räumt einen Anspruch auf Geheimhaltung personenbezogener Daten ein, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Darüber hinaus besteht ein Anspruch auf Auskunft, Richtigstellung und Löschung von personenbezogenen Daten. Verarbeitet ein Unternehmer Ihre personenbezogenen Daten (zB Ihr Geburtsdatum), können Sie die Löschung dieser Daten verlangen. Auch eine Löschung von bestimmten Informationen im Internet („Recht auf Vergessenwerden“) ist heute eine zentrale Garantie des Datenschutzrechts.

## 2. Meinungsfreiheit

Ohne Meinungsfreiheit kann Demokratie nicht funktionieren. Sie garantiert, dass jeder die **Möglichkeit hat, frei und ohne Furcht öffentlich zu sprechen sowie Kritik zu äußern**. Während das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach „innen“ wirkt, schützt die Meinungsfreiheit die Entscheidung eines Einzelnen, aus der Privatsphäre „he-

rauszutreten“ und sich öffentlich zu äußern, etwa für oder gegen die „COVID 19-Impfpflicht“. In einer Demokratie kann und muss Kritik am Staat, an Politikern oder an Behörden geübt werden können, ohne Gefahr zu laufen, verfolgt zu werden. Die Meinungsfreiheit ist aber auch wichtig, um das **Zusammenleben in der Gesellschaft** zu erleichtern. Wenn unterschiedliche Menschen zusammenleben, dann müssen sie auch mit Spannungen und Konflikten umgehen. Grenzen findet die Meinungsfreiheit allerdings dann, wenn etwa zu Gewalt und Hass aufgerufen wird („hate speech“).

Die Meinungsfreiheit umfasst alle erdenklichen Ausdrucksmittel; eine Meinungsäußerung kann also schriftlich, mündlich oder elektronisch erfolgen, aber auch Fotografien, Zeichnungen und Plakate sind davon umfasst.

In seiner Ausformung als **Informationsfreiheit** umfasst das Grundrecht auch die Freiheit, Nachrichten und Informationen zu empfangen. Spezielle Ausformungen dieses Grundrechts sind die Pressefreiheit und die Rundfunkfreiheit (man spricht auch von der **Medienfreiheit**). Medien spielen in einem demokratischen Verfassungsstaat eine besonders wichtige Rolle, weil sie die Funktion eines *public watchdog* erfüllen, indem sie etwa Missstände in der Öffentlichkeit aufzeigen oder Kritik an der Politik formulieren können.

### 3. Eigentumsfreiheit

Eine weitere zentrale Garantie ist die Eigentumsfreiheit. Sie richtet sich insbesondere gegen staatliche Beschränkungen des Vermögens des Einzelnen. Sie garantiert dabei dem Einzelnen Eigentum zu erwerben und darüber zu verfügen. Als **Eigentum** wird dabei jedes vermögenswerte Privatrecht qualifiziert. Das umfasst zunächst das Eigentum an körperlichen Sachen (zB ein Grundstück) sowie Geld. Ebenso sind zB das Miet- und das Pachtrecht an einer Wohnung oder einem Haus sowie Immaterialgüterrechte (zB Urheber- oder Markenrechte) erfasst. Die Eigentumsfreiheit umfasst darüber hinaus die



**Privatautonomie** schlechthin, also das Recht, privatrechtliche Verträge abzuschließen. Ein Gesetz, das den Abschluss eines Vertrags bestimmten Inhalts untersagt oder seinen gesamten Inhalt vorgibt, greift somit in die Eigentumsfreiheit ein. Das wäre etwa dann der Fall, wenn bestimmte Produkte nur zu gesetzlich fixierten Preisen verkauft werden dürften.

#### 4. Gleichheitsgrundsatz

Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz als wichtigste Garantie der Gleichheitsrechte soll **Rechtsgleichheit zwischen den Staatsbürgern untereinander** herstellen (Gleichheit vor dem Gesetz). Der Gleichheitsgrundsatz gebietet, Gleiches gleich bzw. Ungleiches ungleich zu behandeln. Er verbietet nicht jede Ungleichbehandlung, sondern nur jene, die sich nicht aus sachlichen Gründen rechtfertigen lässt. Dementsprechend ist jede gesetzliche Differenzierung gleichheitswidrig, wenn sie nicht durch Unterschiede im Tatsächlichen begründet ist. Wir sprechen dabei vom **Verbot unsachlicher Differenzierung**. Besonders schützt der Gleichheitsgrundsatz davor, dass Menschen aufgrund sensibler Kriterien, wie zB Geschlecht, Rasse, Hautfarbe und sexueller Orientierung, benachteiligt werden (Diskriminierungsverbot). In einer jüngeren Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof etwa ausgesprochen, dass eine Unterscheidung zwischen den Instituten der Ehe und der – gleichgeschlechtlichen – eingetragenen Partnerschaft einen Zustand darstellt, in dem Gleiches (Ehe zwischen heterosexuellen und eingetragene Partnerschaft zwischen gleichgeschlechtlichen Partnern) wegen der unterschiedlichen sexuellen Orientierung ungleich behandelt und damit „diskriminiert“ wird. Der Verfassungsgerichtshof hat jüngst auch ausgesprochen, dass neben Einzelpersonen, Ehegatten und eingetragenen Partnern auch Personen einer Lebensgemeinschaft zur Adoption eines Kindes berechtigt sind, Letztere also nicht schlechter behandelt dürfen.

## Üben

- » **Wie heißt der Grundrechtskatalog der Europäischen Union?**
- » **Welche Arten von Grundrechten gibt es?**
- » **Welches Grundrecht bildet das Hauptargument des Verfassungsgerichtshofes, um die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare zu ermöglichen?**

**Beispiel:***Eigentumsfreiheit*

Der Staat muss zum Zwecke der Errichtung einer Schnellstraße Grundeigentümer enteignen. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein:

- Es muss einen konkreten Bedarf für den Bau der Schnellstraße geben.
- Der Bau der Schnellstraße muss im öffentlichen Interesse (zB Verkehrsinteresse) liegen.
- Die zu enteignenden Grundstücke müssen im Hinblick auf Lage und Beschaffenheit zum Straßenbau geeignet sein.
- Es darf keine andere Möglichkeit als die Enteignung geben. Das ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn auch eine gütliche Einigung mit den betreffenden Grundstückseigentümern möglich ist (Entschädigung) oder wenn die Straßentrasse verlegt werden kann.