

Rv

3.

RECHTSGESCHICHTLICHE VORTRÄGE

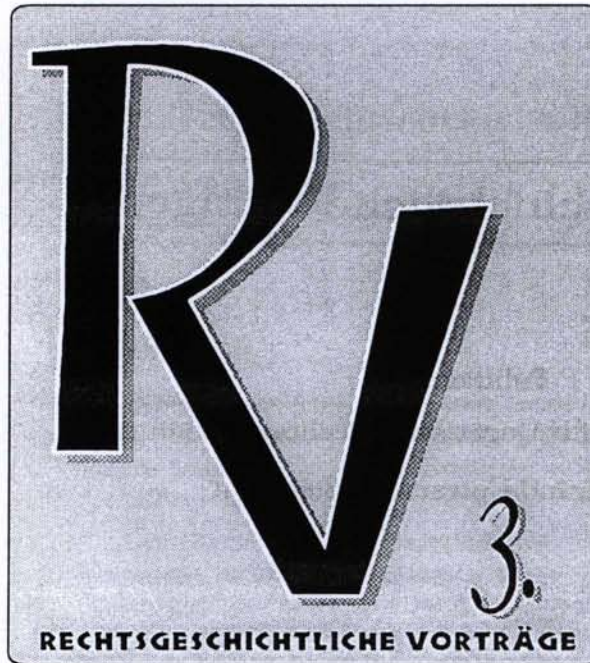
**Grundrechtsentwicklung
in Österreich**

von

WILHELM BRAUNEDER

Budapest

1994



Grundrechtsentwicklung in Österreich

von

WILHELM BRAUNEDER

Budapest

1994

Rechtsgeschichtliche Vorträge

Publikation
des Lehrstuhls für Ungarische Rechtsgeschichte
Eötvös Loránd Universität Budapest

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Barna Mezey

© Wilhelm Brauner, 1994

Textverarbeitung und Computersatz:
Szilárd Csóka

ISSN 1218-4942

ISBN 963 462 907 5

Grundrechtsentwicklung in Österreich

von

Prof. Dr. Wilhelm Brauner
(Universität Wien)

I. Einführung

Die österreichischen Grundrechte werden wie in jedem Verfassungsstaat durch die Verfassung gewährleistet. Die Grundrechtsentwicklung ist daher nahezu identisch mit der Verfassungsentwicklung. Österreichs erste formelle Verfassung von 1848 enthält, und den ersten Grundrechtskatalog auch.

Den Kern und den überwiegenden Teil der geltenden Grundrechte Österreichs enthält das "Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger" aus 1867. Sein Inhalt geht auf die Jahre 1848/49 zurück, so daß sich die österreichische Grundrechtsentwicklung in zwei Abschnitte teilt: in den Weg zum Grundrechtskatalog 1867 ab 1848 sowie in dessen Fortentwicklung ab 1867.

Die inhaltlichen Hauptmerkmale moderner Grundrechte sind Gleichheit und Freiheit, die verfassungsrechtliche Fixierung das formelle Kriterium. Damit unterscheiden sie sich wesentlich von älteren "Freiheiten" und "Rechten", die seit dem Mittelalter zur bestimmten Bevölkerungsschichten gewährt sind. Diese selektive Zuteilung von Rechten entsprach der ständischen Gesellschaftsordnung, in der egalitäre Grundrechte keinen Platz finden konnten.

II. Der Weg zum Grundrechtskatalog von 1867

Die modernen egalitären Verfassungsgrundrechte knüpfen an die "Bill of Rights" nordamerikanischer Verfassungen des 18. Jahrhunderts sowie an die "Menschenrechtserklärungen" der Französischen Revolution. Von letzteren gingen sie in die Verfassungen deutscher Staaten ein. Die durch Grundrechte zu verwirklichenden Ideen waren in Österreich teilweise schon im 18. Jahrhundert gesetzmäßig fixiert worden, und zwar in den naturrechtlich beeinflussten Privatrechtskodifikationen. Außer dem vollständig gebliebenen "Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch" von 1786 enthielt vor allem das "Bürgerliche Gesetzbuch für Galizien" von 1797 eine Reihe grundrechtsähnlicher Staatszielbestimmungen. Das ABGB von 1811 verwies bloß global auf die

"angeborenen Rechte", die aber einschränkbar waren und tatsächlich auch beschränkt wurden. Grundrechte kannte auch der 1815 gegründete "Deutsche Bund", der jene Gebiete Österreichs einschloß, die zum 1806 aufgelösten Römisch-Deutschen Reich gehört hatten. Österreich als "Präsidialmacht" drängte zur Aufnahme von Grundrechten in die Verfassung des Deutschen Bundes. Da dieser als Staatenbund die Souveränität der Einzelstaaten nicht wesentlich einschränken sollte, kam es nur zur Fixierung einiger weniger Staatszielbestimmungen als Grundrechte. Dennoch förderten sie gemeinsam mit jenen einzelner deutscher Staaten die Grundrechtsidee im absolut regierten Österreich des Vormärz.

Die Entwicklung der modernen Grundrechte beginnt in Österreich knapp vor Erlass der Verfassung 1848. Bereits mit dem Versprechen der "Verleihung der Konstitution" am 15. März 1848 wurden einzelne Grundrechte gewährleistet, einen umfassenden Katalog an Grundrechten enthielt sodann die Verfassung vom 25. April 1848. Zahlreiche Verfassungen europäischer Staaten wurden als Vorbilder berücksichtigt und zu einem eigenständigen Grundrechtskatalog verarbeitet. In der Verfassung 1848 nehmen die Grundrechte sogar einen vorrangigen Platz ein, werden aber wie andere Verfassungsbestimmungen nur als grundlegende, für Staat und Gesellschaft wichtige Rechte aufgefaßt. Die Regierung ergriff auch Maßnahmen, um die Grundrechte durchzuführen. Einklagbar waren sie aber nicht; die Verfassung sah keine Instanz vor, die über Grundrechtsverletzungen zu entscheiden gehabt hätte. Die Grundrechte der Verfassung 1848 waren daher keine subjektiven öffentlichen Rechte. Doch wiesen sie eine fortschrittliche Besonderheit auf: einige wurden ausdrücklich als Menschenrechte auch Fremden zuerkannt, alle anderen hingegen nur den Staatsbürgern. Damit stand die Verfassung 1848 durchaus in der zeitgenössischen Tradition, mit der Gewährung von Menschenrechten wies sie in die Zukunft.

Zufolge der Revolution von 1848 erhielt auch der Deutsche Bund eine gewählte Volksvertretung. In der Konstituierenden Nationalversammlung in Frankfurt am Main saßen auch österreichische Abgeordnete; die Wahlen hierzu waren Österreichs erste Parlamentswahlen gewesen. Die Nationalversammlung trat im Mai 1848 zusammen und beschäftigte sich mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung für den Deutschen Bund, der als Staatenbund in den Bundesstaat "Deutsches Reich" umgewandelt werden sollte. Ein Vorrang kam dabei der Erstellung eines Grundrechtskatalogs zu; für die Grundrechtsdiskussion im österreichischen Parlament wurden die Frankfurter Grundrechte vorbildhaft, an ihnen hatten auch Österreicher mitgewirkt.

Das erste österreichische Parlament, der "Reichstag" als Ergebnis der Verfassung 1848, trat im Juli 1848 in Wien zusammen. Nach den Oktoberunruhen wurde er nach Kremsier in Mähren verlegt. Er wird daher oft als "Kremsierer Reichstag", sein Verfassungsentwurf als "Kremsierer Entwurf" bezeichnet. Seine Hauptaufgabe war es, eine neue Verfassung für das Kaisertum Österreich zu beschließen. Da die ungarischen Länder sowie Lombardo-Venetien im Reichstag nicht vertreten waren, arbeitete er nur für den von ihm vertretenen Teil des Kaisertums eine Verfassung aus, welche auf die anderen Teile erst später auszudehnen wäre.

Die Grundrechte des "Kremsierer Entwurfs" gehen auf einen Parlamentsausschuß und eine parlamentarische Diskussion zurück, wie sie Österreich in dieser Breite seitdem nicht mehr erlebt hat. Man konsultierte eine Reihe von Vorbildern, vor allem die preußische Verfassung 1848 und besonders die Frankfurter Grundrechte.

An der Spitze des Grundrechtsentwurfs stand ursprünglich die revolutionäre Bestimmung: "Alle Staatsgewalten gehen vom Volke aus". Dieser Satz, der in der künftigen konstitutionellen Verfassung fehl am Platz war, führte zu Weihnachten 1848 zu einem Konflikt mit der Regierung. Der Reichstag wurde schließlich im März 1849 aufgelöst und vom Kaiser eine neue Verfassung oktroyiert.

Welche Vorstellungen hatte man im Reichstag von den Grundrechten? Unter der Bezeichnung "Staatsbürgerliche Grundrechte" galten sie als "Deklaration" der Rechte des Volkes, als "Leitfaden" zur Verfassung und "Grundlage" für jegliche Tätigkeit des Staates, der sie vor allem durch Gesetze näher auszuführen hätte. Die Frage der Durchsetzbarkeit wurde diskutiert; bei einer Verletzung der Verfassung - auch der Grundrechte - sollte aber lediglich eine Entschädigung gewährt, allenfalls der zuständige Minister angeklagt werden. Die Grundrechte des "Kremsierer Entwurfs" hätten somit keine speziellen subjektiven öffentlichen Rechte gewährt, sondern allenfalls zu Amtshaftung und Ministeranklage geführt und damit bloß den Charakter von Staatszielbestimmungen wie schon jene der Verfassung 1848 gehabt. Damit entsprach Österreich der zeitgenössischen Tradition. Nur die Frankfurter Grundrechte wären vor einem "Reichsgericht" einklagbar gewesen.

Auch die Verfassung 1849 erhielt einen Grundrechtskatalog. Er beruhte zwar auf einem Regierungsentwurf, doch ist er inhaltlich direkt aus den parlamentarisch erarbeiteten Grundrechten des "Kremsierer Entwurfs" hervorgegangen. Die Forderung eines der kaiserlichen Berater, die "sogenannten Grundrechte" aus der Verfassung zu beseitigen, führte schließlich dazu, daß nur wenige der Grundrechte in der Verfassung verblieben. Für Cisleithanien wurden

weitere Grundrechte in einem eigenen Grundrechtspatent zuerkannt. 1849 erhielt somit zwar das gesamte Kaisertum Österreich eine neue Verfassung, aber nur ein Teil auch einen kompletten Grundrechtskatalog. Die Funktion der Grundrechte bestand darin, der staatlichen Tätigkeit eine bestimmte Richtung vorzuschreiben. Ein "Reichsgericht" sollte "bei Verletzung der politischen Rechte" angerufen werden können: damit war möglicherweise erstmals daran gedacht, die Grundrechte in Österreich als subjektive öffentliche Rechte auszugestalten!

Trotz des Erlasses der konstitutionellen Verfassung 1849 wurde in zunehmenden Maße antikonstitutionell regiert, schließlich die Verfassung samt den Grundrechten zu Ende 1851 aufgehoben ("Silvesterpatente") und neoständisch-neoabsolute Verfassungsgrundsätze statuiert, die keinen Grundrechtskatalog enthielten.

1861 versuchte die neue Reichsverfassung dem Kaisertum Österreich eine neue staatsrechtliche Grundlage zu geben, doch enthielt auch sie keine Grundrechte. Immerhin ermöglichte der nun zum Parlament gewordene Reichsrat ein parlamentarisches Leben. 1862 traten sodann auch zwei Gesetze in Kraft, eines "zum Schutze der persönlichen Freiheit" und ein weiteres "zum Schutze des Hausrechtes", welche, als strafrechtliche Nebengesetze konstruiert, inhaltlich Grundrechte verwirklichten.

1867 kam es zur Lösung des Verfassungsproblems in Ungarn: Der Monarch vereinbarte mit Ungarn eine neue Verfassung im sogenannten "Ausgleich", wonach Ungarn mit seinen Nebenländern einen eigenen Staat bildete. Dies mußte verfassungsrechtliche Auswirkungen auf Cisleithanien haben. Die von der Regierung gewünschte Modifizierung der Reichsverfassung 1861 weitete der Reichsrat zu einer umfassenden Verfassungsreform aus. Dem hierfür eingesetzten Verfassungsausschuß galt ausdrücklich die Verfassung 1849 als Vorbild. Da in möglichst kurzer Zeit auch ein Grundrechtskatalog zustandezubringen war, hielt man sich fast wörtlich an jenen von 1849; so vermerkte der für die Grundrechte bestimmte Referent: "Alles 1849".

Die Grundrechtsformulierungen im "Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger" von 1867 stellen daher eine Renaissance der Grundrechte von 1849 und damit indirekt jener "Kremsierer Entwurfs" dar.

In einem Punkt änderte sich der Charakter 1867 der Grundrechte ganz entscheidend: Zu den im "Staatsgrundgesetz über die Einrichtung eines Reichsgerichts" festgelegten Befugnissen dieses Verfassungsgerichtes zählte auch die Kompetenz zur Entscheidung "über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte". Damit waren die Grundrechte einklagbar und zu subjektiven öffentlichen Rechten

geworden. Beide Staatsgrundgesetze traten gemeinsam mit anderen im Dezember 1867 in Kraft.

III. Die Fortentwicklung des Grundrechtskatalogs seit 1867

1867 hatte man daran gedacht, die Grundrechte durch weitere Gesetze ausführen zu müssen. Die Entwicklung ging aber in zunehmendem Maße davon aus, die Grundrechtsbestimmungen als direkt anwendbares Recht anzusehen. Besonderes Verdienst kommt hierbei der Judikatur des Reichsgerichts zu, das die Grundrechte auch ohne Ausführungsgesetze direkt anwandte. Trotz der nur feststellenden Wirkung seiner Grundrechtsentscheidungen fand das Reichsgericht durch seine Sachautorität Beachtung. In zunehmendem Maße wurden manche Grundrechte nicht bloß als Staatsbürgerrechte angesehen, da als bald die Ansicht Platz griff, es stünden jene Grundrechte, welche nicht politische Mitwirkungsrechte gewährten, auch Ausländern zu. Allerdings konnten Ausländer vor dem Reichsgericht nicht klagen. Zuzugabe der Einklagbarkeit der Grundrechte ging ihre Funktion, Staatszielbestimmungen zu sein, zunehmend verloren. Sie galten als Abwehrrechte gegen den Staat, nicht mehr als diesen verpflichtende Maximen. Dennoch ermöglichte Österreich/Cisleithanien mit seinem Grundrechtskatalog und der Grundrechtsgerichtsbarkeit einen Standard, der es an die Spitze der Verfassungsstaaten stellte.

Als 1918 die österreichisch-ungarische Monarchie zerfiel, konstituierte sich auf einem Teil ihres Gebietes als neuer Staat die Republik Deutschösterreich. Ihr primäres Staatsziel war es, für die deutschsprachige Bevölkerung Österreich-Ungarns ein demokratisch-republikanisches Staatswesen aufzurichten. Man übernahm vorerst den Grundrechtskatalog von 1867 und ergänzte den Gleichheitssatz durch die Aufhebung des Adels. Eine wesentliche Neuerung war es aber, daß der Grundrechtsschutz, nunmehr dem Verfassungsgerichtshof als Nachfolger des Reichsgerichts übertragen, eine Ausweitung erhielt, da seinen Entscheidungen kassatorische Wirkung zukam. Vor allem konnte er auch Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung und damit den Grundrechten überprüfen. Zu den Abwehrrechten traditioneller Art traten nun als Grundrechte im weiteren Sinne die politischen Mitwirkungsrechte wie das allgemeine Wahlrecht.

Die Grundrechtsentwicklung bestimmte sehr wesentlich eine neue Komponente; die politischen Parteien. Im Zuge der parlamentarischen Vorbereitung der neuen Verfassung 1919/1920 erstellten auch sie Verfassungsentwürfe. Die darin postulierten ideologischen Positionen erschwerten aber einen Konsens. Ein wesentlicher Impuls ging auch von der

deutschen Reichsverfassung aus, welche einen umfassenden Grundrechtskatalog unter Einschluß sozialer Grundrechte enthielt. Die deutsche Verfassung wurde zum offiziellen Vorbild erklärt und es schien so, als wäre ein neuer Grundrechtskatalog im Entstehen begriffen. Dennoch scheiterte die Grundrechtserneuerung. So beließ man es bei der überkommenden Situation. Die neue Bundesverfassung von 1920 setzte das entsprechende Staatsgrundgesetz 1867 mit den Gesetzen aus 1862 als weitere Verfassungsgesetze in Kraft. Allerdings wurde die Möglichkeit einer Suspension von Grundrechten ausgeschlossen. Aufgrund des Vertrages von St. Germain, der Österreich auftrag, einzelne seiner Bestimmungen über den Schutz von nationalen und religiösen Minderheiten als "Grundgesetze" für die staatliche Tätigkeit anzuerkennen, wurden weitere Grundrechte rezipiert. In den Folgejahren wurde die Grundrechtsfrage nicht mehr aufgerollt; die politischen Fronten hatten sich zu sehr verhärtet.

Das 1945 wiederentstandene Österreich setzte im wesentlichen die vor dem Staatsstreich 1933 bestanden Verfassungsordnung in Kraft und damit auch deren Grundrechte. Wesentliche Impulse wurden für die Fortbildung des Grundrechtskatalogs nach 1945 auf internationaler Ebene gesetzt. Grundrechte und Grundrechtsschutz zählten zu wichtigen Aufgaben der Vereinten Nationen wie des Europarates.

Insgesamt spricht man von einer "Internationalisierung" der Grundrechte. Für Österreich begann sie mit dem Staatsvertrag von 1955, der grundsätzlich zur Achtung und Aufrechterhaltung der Menschenrechte verpflichtet sowie Minderheitenregeln enthält. 1958 trat Österreich der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 samt dem ersten und in der Folge auch allen weiteren Zusatzprotokollen bei. Diese und schließlich das "Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung" 1972 schufen eine Reihe neuer Grundrechte. Andere internationale Abkommen verpflichten bloß den österreichischen Staat zu entsprechendem Verhalten, ohne aber neue innerstaatliche Grundrechte zu gewähren.

Ein anderer Aspekt der "Internationalisierung der Grundrechte" liegt in der Gewährung eines internationalen Rechtsschutzes von internationalen Organen, der gleichfalls auf die Europäische Menschenrechtskonvention zurückgeht.

Die innerstaatliche Grundrechtsentwicklung stand lange Zeit im Schatten der "Internationalisierung". Insgesamt schuf der Bundesverfassungsgesetzgeber nur ganz wenige neue Grundrechte; vorhandene Grundrechte wurden ergänzt, einige einfachgesetzliche Schutzbestimmungen in Verfassungsrang erhoben.

In intensivem Maße nahmen in jüngster Zeit Landesverfassungen den Gedanken auf, Grundrechte zu statuieren. Die Befugnis hierzu ist umstritten. Dennoch haben einige Landesverfassungen Bestimmungen aufgenommen, die zumindest Staatszielbestimmungen darstellen. Am weitesten ging Vorarlberg 1984.

Die Fülle und Heterogenität an Grundrechtsbestimmungen hat eine völlig neue Situation geschaffen. Gesetzgebung bzw. internationale Verträge stellen zahlreiche Grundrechtsnormen zur Verfügung, ohne sie aufeinander abgestimmt oder in ein System gebracht zu haben. Letzteres ist zur Aufgabe der Rechtswissenschaft geworden; in vielfältiger Weise bemüht sie sich, einen "wissenschaftlichen Grundrechtskatalog" zu erstellen.

Die vom rechtsstaatlichen Standpunkt der Überschaubarkeit und damit Rechtssicherheit wenig befriedigende Lage sucht seit langem eine Grundrechtsreform zu steuern. Ende 1964 konstituierte sich hierzu ein Expertenkollegium, als dessen erstes legislatives Ergebnis 1988 die Normierung und Ausführung des Grundrechtes auf persönliche Freiheit ist, das sich als erster Schritt zu einer umfassenden Grundrechtsreform versteht.

Der Text gibt den Vortrag wieder, den der Verfasser in Budapest am 8. Dezember 1993 gehalten hat.

Rechtsgeschichtliche Vorträge

1. Kurt Seelmann:

Hegels Versuche einer Legitimation der Strafe
in seiner Rechtsphilosophie von 1820

2. Wolfgang Sellert:

Der Beweis und die Strafzumessung im Inquisitionsprozess

3. Wilhelm Brauneder

Grundrechtsentwicklung in Österreich

In Vorbereitung:

Barna Mezey:

Kerker und Arrest

Reiner Schulze:

Die Europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte - zu den gemeinsamen
Grundlagen europäischer Rechtskultur

Kurt Seelmann:

Feuerbachs Lehre vom "psychologischen Zwang" und ihre Entwicklung aus
Vertragsmetaphern des 18. Jahrhunderts

Kinga Beliznai:

Gefängniswesen in Ungarn und Siebenbürgen im 16-18. Jahrhundert

Michael Köhler

Entwicklungslinien der deutschen Strafrechtsgeschichte

Attila Horváth:

Die privatrechtliche und strafrechtliche Verantwortung in dem mittelalterlichen
Ungarn

Allan F. Tatham:

Parliamentary Reform 1832-1911 in England