

Über die Gleichheit vor dem Gesetz

anhand von drei Beispielen verfassungsgerichtlicher Judikatur

Ein Beitrag im Rahmen von Pro Scientia

Thomas Leitner

Graz, 2014

Einleitung

„Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich.“ So lautet Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 der österreichischen Bundesverfassung, der sogenannte Gleichheitssatz, Gleichheitsgrundsatz oder auch Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz. Auch in vielen anderen Verfassungen der Welt findet sich ein ähnlich lautendes Gleichheitsprinzip: In Deutschland lautet Art. 3 Abs 1 des Grundgesetzes „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ Ebenfalls Art. 3 Abs 1 der italienischen Verfassung: „Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.“¹ Art. 15 Abs 1 der Canadian Charter of Rights and Freedoms lautet: „Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.“ Zurück nach Österreich: Was bedeutet der Satz, dass alle Staatsbürger vor dem Gesetz gleich sind? Hier lädt der Autor den Leser ein, innezuhalten und sich kurz selbst mit dieser Frage auseinanderzusetzen: Einfach ins Blaue raten!

Klar ist, dass über die Bedeutung dieses Satzes viel diskutiert und im Laufe der Zeit sich diametral gegenüberstehende Positionen vertreten wurden. Beispielsweise wurde während der Monarchie teils vertreten, dass der Gleichheitssatz² nicht mehr als die gleiche Wirksamkeit der Gesetze gegenüber allen Staatsbürgern zum Ausdruck brachte. Jeder Staatsbürger unterliegt gleichermaßen dem Strafgesetzbuch, jeder in gleicher Weise den Steuergesetzen, niemand steht außerhalb des Gesetzes. Vertreten wurde auch – bis in die Erste Republik –, dass der Gleichheitssatz nur die Vollziehung bindet, diese also Gesetze gleichermaßen anzuwenden habe, nicht aber den Gesetzgeber binde. Längst steht fest, dass der Gleichheitssatz auch den Gesetzgeber bindet, also einen verfassungsrechtlichen Maßstab

¹ Alle Staatsbürger haben die gleiche gesellschaftliche Würde und sind vor dem Gesetz ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Sprache, des Glaubens, der politischen Anschauungen, der persönlichen und sozialen Verhältnisse gleich.

² Damals freilich nicht Art. 7 B-VG, sondern Art. 2 StGG der allerdings beinahe gleichlautend ist.

darstellt um einfache Gesetze zu überprüfen. Aber was ist der Inhalt dieses Maßstabes? Hier sollen in der gebotenen Kürze drei Beispiele aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs dargestellt werden, um mögliche Bedeutungen des Art. 7 B-VG zu illustrieren.

1. VfSlg. 651/1926 und VfSlg. 7461/1974

In einem der ersten Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs zu Art. 7 B-VG aus dem Jahr 1926, in VfSlg. 651/1926³, hatte der Gerichtshof die Betriebsordnung des Wiener Platzfuhrwerks zu beurteilen. Laut Betriebsordnung waren nur Männer, nicht aber Frauen zum Beruf des Wagenlenkers zuzulassen. Der VfGH stellte fest, dass Art. 7 B-VG nicht daran hindert, dass *„die Geschlechter ausnahmsweise ungleich behandelt werden, jedoch darf dies nur dann geschehen, wenn diese ungleiche Behandlung ihre Rechtfertigung in der Natur des Geschlechtes findet.“* In diesem Fall sah der Gerichtshof keine Rechtfertigung gegeben und stellte daher eine Verletzung des Art. 7 B-VG fest.

In VfSlg. 7461/1974 ging es um eine Regelung des Schulpflichtgesetzes, derzufolge Mädchen, die ihre allgemeine Schulpflicht erfüllt haben, eine hauswirtschaftliche Berufsschule besuchen müssen, sofern sie keine mittlere oder höhere Schule besuchen, oder zum Besuch einer anderen Berufsschule verpflichtet sind. Diese Pflicht galt für zwei Schuljahre, längstens bis zur Erreichung des 18. Lebensjahres oder bis zur früheren Verehelichung. Der Verfassungsgerichtshof stellte fest, dass die hauswirtschaftliche Tätigkeit eine Aufgabe ist, die auch heute noch überwiegend von Frauen ausgeübt wird. Weiters, *„[w]enn daher der Gesetzgeber zum Zwecke der Erhöhung des Bildungsangebotes für Mädchen den Besuch einer Schule, die nach ihrer Zielsetzung auch zur Einführung in die hauswirtschaftliche Tätigkeit bestimmt ist, nicht alle, sondern nur weibliche Jugendliche verpflichtet, so ist das in Ansehung des Art. 7 B-VG unbedenklich.“*

In VfSlg. 651/1926 wurde der Gleichheitssatz als prima-facie Schutz vor Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts verstanden: Eine Ungleichbehandlung ist grundsätzlich verboten, ausser es findet sich eine Rechtfertigung. Es wurde also ein strenger Prüfungsmaßstab angelegt. In VfSlg. 7461/1974 prüfte der Gerichtshof nicht, ob eine derartige Ungleichbehandlung ausnahmsweise gerechtfertigt werden kann, sondern stellte ohne aufwändige Begründung deren Unbedenklichkeit fest. Der Gerichtshof sah die gegenständliche Regelung schon durch das Ziel der Erhöhung des Bildungsangebots für Mädchen als unbedenklich. Dass die konkrete Maßnahme – im Gegensatz zu anderen möglichen Bildungsangeboten – Mädchen frühzeitig in die Hausfrauenrolle drängte, wurde

³ Die Zahlenfolge nach dem Schrägstrich gibt das Jahr der jeweiligen Entscheidung an.

vom Gerichtshof nicht in seine Überlegungen einbezogen, da im Jahr 1974 die hauswirtschaftliche Tätigkeit noch überwiegend von Frauen ausgeübt wurde. In diesem Fall wurde ein milder Prüfungsmaßstab verwendet.

Ob im Fall einer Ungleichbehandlung eine Rechtfertigung etabliert werden muss und wenn dies nicht gelingt eben eine Verletzung des Gleichheitssatzes vorliegt, oder ob grundsätzlich die Unbedenklichkeit der Ungleichbehandlung angenommen wird und nur in besonders krassen Fällen der Gleichheitssatz verletzt wird, ist eine vielfach entscheidende Frage. Heute vertritt der Verfassungsgerichtshof vor dem Hintergrund der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wie auch schon während der Ersten Republik, wieder einen strengeren Zugang.

2. VfSlg. 1123/1928 und VfSlg 2912/1955

In VfSlg 1123/1928 hatte der VfGH das Mietengesetz zu beurteilen. Die Antragsteller behaupteten die Verletzung des Gleichheitssatzes, weil Mieter gegenüber den Hauseigentümern vielfach bevorzugt wurden. So trafen beispielsweise Vermieter gewisse Mietzins- und Kündigungsbeschränkungen und dem Mieter wurde das Recht eingeräumt Teile des Mietzinses zurückzufordern, wenn er den gesetzlichen Mietzins übersteigt. Der Verfassungsgerichtshof stellte darauf Folgendes fest: *„Der Artikel 7 verbietet nur solche Unterschiede zu machen, welche sich aus der Zugehörigkeit eines Staatsbürgers zu einer bestimmten Gruppe des Volkes ergeben, es werden ausdrücklich erwähnt: Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses. Es handelt sich also um Unterschiede, die in der Person von Bundesbürgern gelegen sind; solche subjektiven Momente und Gesichtspunkte sollen in der Gesetzgebung nicht berücksichtigt werden dürfen.“* Bei der gegenständlichen Regelung des Mietvertrages handelte es sich laut Gerichtshof aber um ein „objektives Rechtsverhältnis ebenso wie etwa beim Kaufvertrage oder beim Arbeitskontrakte“. Der VfGH stellte daher keinen Widerspruch zu Art. 7 B-VG fest.

In einer der ersten Entscheidungen des Gerichtshofs in der Zweiten Republik, in VfSlg. 2912/1955 ging es um eine gesetzliche Regelung, derzufolge Fußbodenpasta nur in vom Erzeuger in seiner Betriebsstätte gefüllten Behältern, nicht aber offen verkauft werden durfte. Der Verfassungsgerichtshof stellte Folgendes fest: *„Es handelt sich um Gegenstände, deren Qualität beim Erwerb vom Konsumenten nicht kontrolliert werden kann und die verhältnismäßig leicht in minderwertiger Qualität hergestellt werden können. Die gesetzliche Regelung verfolgt den Zweck, Mißbräuche im Handel zu verhindern und dem Kunden die Gewähr zu geben, daß er die Ware bekommt, welche er erwerben will. Damit ist klargestellt,*

daß die vom Gesetze vorgenommene Differenzierung sachlich gerechtfertigte Zwecke verfolgt und somit nicht mit Art. 7 Abs 1 B.-VG. unvereinbar ist.“

In VfSlg. 1123/1928 vertrat der Gerichtshof, dass der Gleichheitssatz nur auf gewisse Sachverhalte anwendbar ist, nämlich wenn es beispielsweise um Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses geht. Er beurteilte daher die Frage inwiefern das Mietengesetz gleichheitswidrig ist nicht. In VfSlg 2912/1955 beurteilte der Gerichtshof demgegenüber einen Sachverhalt der nichts mit derartigen Gruppenzugehörigkeiten zu tun hat in der Sache, nämlich ob es sachlich gerechtfertigte Zwecke verfolgt. Im konkreten Fall beurteilte er die Frage, ob Fußbodenpasta offen verkauft werden durfte oder nicht. Die erste Gleichheitskonzeption erlaubt die Prüfung von Gesetzen nur hinsichtlich gewisser potentiell diskriminierender Bestimmungen, die zweite Gleichheitskonzeption erlaubt grundsätzlich die Prüfung jeglicher generellen Norm. De facto wurde durch die zweite, umfassendere Gleichheitskonzeption das Machtverhältnis von Parlament und Verfassungsgerichtshof zu Gunsten des Letzteren verschoben.

3. VfSlg. 5589/1967 und VfSlg. 8147/1977

In VfSlg. 5589/1967 wurde eine Regelung beanstandet, derzufolge die Haushaltszulage weiblichen Beamten ab einem gewissen Einkommens des Ehegatten nicht gewährt wurde, männlichen Beamten aber – unabhängig vom Einkommen der Gattin – schon. Der Verfassungsgerichtshof ging auf die Frage der Ungleichbehandlung der Geschlechter nicht ein und stellte bloß fest, dass es nicht unsachlich sei, dass die Haushaltszulage ab einem gewissen Einkommen nicht gewährt werde.

Zehn Jahre später ging es erneut um dieselbe Regelung. Diesmal prüfte der Verfassungsgerichtshof die Frage der Diskriminierung, revidierte seine Ansicht und hob die Regelung auf: Die gegenständliche Bestimmung hat nie *„darauf abgestellt, ob der andere Ehegatte als Beamter oder aus einem anderen Rechtstitel Einkünfte über die im Gesetz angegebene Grenze hinaus bezieht, sondern immer nur darauf, welchen Geschlechtes der Beamte selbst ist.“*

Im ersten Erkenntnis wurde der Aspekt der Diskriminierung übergangen. Die Regelung wurde hinsichtlich eines anderen Aspekts auf deren Sachlichkeit geprüft. Im zweiten Erkenntnis wurde der Aspekt der Diskriminierung geprüft und die Regelung aufgehoben. Hier noch eine kurze Anmerkung: Auch aus der aktuelleren Judikatur kann ein Beispiel genannt werden. In VfSlg. 18885/2009 stellte der VfGH die Sachlichkeit einer Pensionserhöhung fest, ohne auf die Frage der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts einzugehen. Der Fall wurde anschließend vor den EuGH gebracht. Dieser prüfte die Frage der Diskriminierung am

Maßstab des Unionsrechts und stellte eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts fest.⁴

Schlussbemerkungen

Obwohl hier bis auf ein Beispiel nur Beispiele aus der Judikatur ein und desselben Höchstgerichts – des österreichischen Verfassungsgerichtshofs – herangezogen wurden, konnten bereits wesentlich unterschiedliche Zugänge zum Umgang mit dem Gleichheitssatz, bzw. wesentliche Veränderungen in der Rechtsprechung dargestellt werden: Im ersten Beispiel wurde gezeigt, dass der oft so entscheidende Prüfungsmaßstab, der an eine Ungleichbehandlung gestellt wird, stark variieren kann. Nämlich zwischen der nur ausnahmsweisen Rechtfertigungsmöglichkeit einer Ungleichbehandlung und der grundsätzlichen Unbedenklichkeit einer Ungleichbehandlung. Dazwischen gibt es freilich viele Zwischenstufen. Das zweite Beispiel zeigt wie unterschiedlich der sachliche Anwendungsbereich des Gleichheitssatzes gelebt werden kann. Im einen Fall wurde eine ausschließlich auf Diskriminierungsschutz gerichtete Gleichheitskonzeption angewandt, im zweiten Fall hat die angewandte Gleichheitskonzeption nichts mit einer Diskriminierung zu tun, sondern ist offen für die Beurteilung jeder generellen Norm auf deren Sachlichkeit. Im dritten Beispiel wurde gezeigt, dass im Rahmen einer Gleichheitsprüfung die Frage einer Diskriminierung übergangen und stattdessen ein anderer Aspekt auf dessen Sachgerechtigkeit geprüft werden kann, oder, dass genau diese Frage den Gegenstand der Prüfung bilden kann. All diese Veränderung waren möglich, obwohl sich der Wortlaut des Art. 7 B-VG in den letzten beinahe hundert Jahren praktisch nicht verändert hat: „Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich.“ Freilich wirft das einige Fragen auf, wie beispielsweise: Was steckt hinter diesen Veränderung? Welche Konsequenzen hatten diese Veränderungen? Wie wurden sie im Detail – rechtswissenschaftlich – begründet?

Hier soll nur darauf hingewiesen werden, dass Grundrechte, wie eben auch der Gleichheitssatz, in hohem Maß interpretationsbedürftig sind. Vieles ist im Rahmen des durch den Gleichheitssatz gesteckten Rahmen möglich. Teils kommt es auch zur Rechtsfortbildung durch den Verfassungsgerichtshof. Eines ist jedenfalls klar: Wer wirklich wissen möchte, welche Bedeutung Grundrechten zukommt, der darf nicht beim Verfassungstext stehenbleiben, sondern muss sich mit dem Gebrauch dieses Textes durch das jeweilige Höchstgericht auseinandersetzen und da gibt es meist eben mehrere Möglichkeiten. Wer also heute noch nicht Recht bekommt dem kann man zum Trost sagen, er kann's ja in 50 Jahren

⁴ EuGH, Rs. C-123/10, Brachner, Slg. 2011, I-10003.

nocheinmal – beim selben Gerichtshof – probieren. Vielleicht hat er oder sie dann mehr Glück!