

Bericht des Ausschusses für Verfassung und Verwaltung

über das Landesverfassungsgesetz, mit dem das O.ö. Landes-Verfassungsgesetz 1971 geändert wird (O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1987)

(L-201/11-XXIII)

1. Das in verschiedenen Bereichen immer deutlicher in Erscheinung tretende Ungleichgewicht zwischen der Nutzung und der Erhaltung ausreichender natürlicher Lebensbedingungen haben den Landesverfassungsgesetzgeber dazu bewogen, in das O.ö. Landes-Verfassungsgesetz 1971 (O.ö. L-VG 1971) einen neuen Art. 7 a betreffend den Umweltschutz in Form einer Staatszielbestimmung und in Form eines Auftrages an alle Landesorgane aufzunehmen (vergleiche die O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1985, LGBl. Nr. 57).

In Konsequenz dieser Entwicklung, die darauf abzielt, in die Oberösterreichische Landesverfassung als die grundlegende, alle Aktivitäten des Landes Oberösterreich bestimmende Rechtsvorschrift Staatszielbestimmungen und Verfassungsaufträge für bedeutsame gesellschaftliche Problembereiche und Institutionen aufzunehmen, soll das O.ö. L-VG 1971 um weitere Grundwerte dieser Art angereichert werden. Die ins O.ö. L-VG 1971 aufzunehmenden (bzw. bereits enthaltenen) Staatszielbestimmungen, Verfassungsaufträge bzw. Grundwerte sind prinzipiell gleichwertig. Aus der Stellung eines Grundsatzes dieser Art im System der Artikel der Landesverfassung läßt sich daher keine Hierarchie der Grundwerte ableiten.

2. Vor allem die fortschreitende, für jedermann offenkundige Ausweitung staatlicher Einflußnahme auf immer weitere Lebensbereiche läßt es zunehmend begründet erscheinen, in der Verfassungsurkunde eines Staates anzugeben, welches die obersten Ziele und Grundsätze der Staatstätigkeit sein sollen.

Im Art. 7 b Abs. 1 werden in diesem Sinn Grundregeln des staatlichen Handelns festgeschrieben. Von jeder dieser Normen kann gesagt werden, sie sei schon jetzt Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung. Dennoch sprechen gute Gründe dafür, sie in die Landesverfassung aufzunehmen, sei es, daß diese Grundsätze — immer gemessen an ihrem hohen Wert als rechtliche Steuerungsprinzipien — nur im Gewande internationaler Verträge in das österreichische Recht Eingang gefunden haben und damit, wie die Erfahrung zeigt, im Bewußtsein z. B. der Verwaltungsorgane des Landes weniger verankert sind als innerstaatliche Normen, daß ihr sachlicher Geltungsbereich unangemessen beschränkt ist, oder daß sie auf niedriger Rechtsstufe stehen. Alle diese, die Wirksamkeit der angeführten Prinzipien beeinträchtigenden Hemmnisse sollen entfallen.

Im Zusammenhang mit dem Grundwert der Gleichheit vor dem Gesetz, der ebenfalls ausdrücklich in das O.ö. L-VG 1971 aufgenommen werden soll, ist festzuhalten, daß er an sich ohnedies bereits in verschiedenen bundesverfassungsrechtlichen Regelungen

enthalten ist. Verwiesen sei z. B. auf Art. 2 StGG bzw. Art. 7 B-VG oder etwa auch auf Art. 14 MRK, wo mit unterschiedlicher Ausprägung der Gleichheitssatz verankert wurde. Trotzdem erscheint es wertvoll und zweckmäßig, den Gleichheitssatz auch landesverfassungsrechtlich zu verankern: Zum einen deshalb, weil überhaupt der Gleichheitssatz von allen Grundwerten bzw. Grundrechten seit jeher die größte praktische Rolle spielt. Das gilt unverändert auch für die Gegenwart, obwohl der Gleichheitssatz bereits seit der Französischen Revolution eine bekannte Größe darstellt und jedenfalls 1920 im Art. 7 B-VG im Verfassungsrang positiviert worden ist. Zum anderen ist aber zu bedenken, daß etwa der Wortlaut des Art. 7 B-VG — als Antwort auf ungleiche Behandlungsfälle in der Monarchie — nur Differenzierungen als gleichheitswidrig erklärt, die nach Geburt, Geschlecht, Stand, Klasse oder Bekenntnis erfolgen. Die ältere Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (z. B. VfSlg. 1233, 2286, 2303) hat sich daran orientiert und deshalb nur diese „klassischen“ Gleichheitsprobleme der Monarchie anerkannt. Lange Zeit blieben daher aktuelle Gleichheitsprobleme der Republik (z. B. parteipolitisch bedingte Differenzierungen oder etwa Benachteiligungen der Frau im Arbeitsbereich) verfassungsrechtlich unbeachtlich. In der neueren Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof den Gleichheitsgrundsatz aber über den Wortlaut etwa des Art. 7 B-VG hinaus zu einem allgemeinen Diskriminierungsverbot (Willkürverbot) ausgebaut, das für die Gesetzgebung genauso wie für die Vollziehung gilt. Letztlich gipfelt diese Judikatur in der abstrakten allgemeinen Formulierung „Gleichheit vor dem Gesetz“, wobei aber konkretisierend dazu nur die einzelnen bekannten und (auch noch) aktuellen Gleichheitsprobleme, wie Benachteiligungen, die

im religiösen oder politischen Bekenntnis,
in der politischen oder sonstigen Anschauung,
im Geschlecht,
in der sozialen Herkunft,
im Vermögen oder im sonstigen Status einer Person,
in der Rasse,
in der Hautfarbe,
in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit,
in der Sprache,
in der Geburt,
im Stand oder
in der Klasse

begründet sind, in einzelnen Regelungen auf Bundesebene erfaßt und ausdrücklich genannt worden sind.

All diese Sachverhalte werden aber ohnedies von der Formulierung „Gleichheit vor dem Gesetz“ erfaßt.

Dem hochentwickelten Stand der Judikatur entsprechend soll daher nur mehr diese allgemein-abstrakte Formulierung ins O.ö. L-VG 1971 aufgenommen werden. Anders als im Fall einer (starrten) Auflistung der Gleichheitsproblemfälle wird dadurch auch auf Dauer landesverfassungsrechtlich die Möglichkeit geschaffen, heute noch nicht erkannte oder noch nicht gegebene Diskriminierungen zu erfassen und so der im gesellschaftlichen Bereich vor sich gehenden Dynamik Rechnung zu tragen. Es wird damit die Gefahr vermieden, daß noch nicht erkannte Diskriminierungen vom Verfassungsschutz ausgeschlossen werden. Beispielhaft seien in diesem Sinn aus der reichhaltigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes die erst jüngst als solche herausgestellten Diskriminierungsfälle wie

- Differenzierungen zwischen familieneigenen Arbeitskräften und anderen Arbeitnehmern (VfSlg. 8485, 8539) oder
- die unterschiedliche Behandlung von Chargen und Wehrmännern einerseits und Offizieren und Unteroffizieren andererseits bei der Schwere der Strafdringung nach dem Heeresdisziplinalgesetz

erwähnt.

Im übrigen wird im Art. 7 b Abs. 2 des Entwurfes die Verwaltung dazu verpflichtet, nicht nur sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig zu handeln, sondern auch **objektiv**. Gerade dies soll (auch) eine Diskriminierung aus Gründen des religiösen oder politischen Bekenntnisses ausschließen.

Art. 7 b Abs. 2 soll weiters die Pflicht der Verwaltung zu Bürgernähe verfassungsrechtlich verankern. Damit in Zusammenhang steht es auch, landesverfassungsrechtlich die Verwaltungstätigkeit nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit auszurichten, da nur so entsprechend umfassend verstandene Bürgernähe erreicht werden kann.

3. Ohne daß damit die Bedeutung anderer Grundwerte geschmälert werden soll, soll nunmehr weiters den immer größer werdenden wirtschaftlichen Problemen, denen sich Österreich insgesamt, in besonderer Weise aber auch Oberösterreich gegenüber sieht, entsprechendes Augenmerk gewidmet werden. Es ist wohl unbestreitbar, daß der Verlust des Arbeitsplatzes für den Betroffenen und für seine nächsten Angehörigen neben den finanziellen Problemen in der Regel auch eine Verschlechterung seiner sozialen Position in der Gesellschaft bewirkt. Es erscheint daher gerechtfertigt, das Land Oberösterreich durch Landesverfassungsgesetz im Wege einer Staatszielbestimmung dazu zu verpflichten, im Rahmen seines selbständigen Wirkungsbereiches und der hier zur Verfügung stehenden Mittel Arbeitsplatzsicherungsmaßnahmen zu setzen. Dadurch soll dem berechtigten Wunsch der Arbeitswilligen nach ausreichender Arbeitsmöglichkeiten in einem Ausmaß Rechnung getragen werden, wie es in einer prinzipiell auf freie Marktwirtschaft hin orientierten Gesellschaft rechtlich möglich ist. Realisiert soll dieses Anliegen in der Weise werden, daß in das O.ö. L-VG 1971 ein neuer **Art. 7 c** aufgenommen wird.

4. In einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Staatszielbestimmung betreffend „Arbeitsplatzsicherung“ steht die Absicht, in das O.ö. L-VG 1971 einen

Verfassungsauftrag für das Land Oberösterreich zur Sozialhilfe, aber auch zur Kranken- bzw. Behindertenhilfe aufzunehmen.

In nicht wenigen Fällen sind nämlich jene, die ihren Arbeitsplatz verlieren, mittelfristig darauf angewiesen, daß ihnen staatlicherseits der erforderliche Lebensunterhalt zur Verfügung gestellt und bis auf weiteres garantiert wird. Aber nicht nur für diesen Personenkreis, sondern darüber hinaus besteht schon derzeit einfachgesetzlich ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Sicherung des Lebensbedarfes gemäß § 7 O.ö. Sozialhilfegesetz, LGBl. Nr. 66/1973, in der Fassung des Gesetzes LGBl. Nr. 2/1984 bzw. für behinderte Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft ein Anspruch auf Behindertenhilfe gemäß § 1 O.ö. Behindertengesetz 1971, LGBl. Nr. 11/1971, zuletzt geändert durch das Gesetz LGBl. Nr. 28/1984, und gemäß § 1 O.ö. Blindenbeihilfengesetz 1977, LGBl. Nr. 12. In diesen Fällen erscheint es vor allem angesichts der bestehenden wirtschaftlichen Probleme aber auch gerechtfertigt, im Verfassungsrang, und zwar in Form eines neuen **Art. 7 d**, die Sozialhilfe bzw. die Kranken- und Behindertenhilfe im O.ö. L-VG 1971 dem Grundsatz nach, also als Staatsziel bzw. Verfassungsauftrag, in einem Umfang abzusichern, wie sie schon derzeit etwa im O.ö. Sozialhilfegesetz bzw. im O.ö. Behindertengesetz 1971 und im O.ö. Blindenbeihilfengesetz 1977 einfachgesetzlich verankert sind.

5. Schließlich ist vorgesehen, in das O.ö. L-VG 1971 einen neuen **Art. 7 e** aufzunehmen, der sich ebenfalls auf Staatszielbestimmungen und Verfassungsaufträge und zwar nunmehr zugunsten der Familie im allgemeinen sowie zugunsten des konkreten Rechts und der Pflicht der Eltern zur Pflege und Erziehung der Kinder im besonderen bezieht.

Es ist nämlich unstrittig, daß die Familie zu jenen Institutionen zählt, die Bestand und Lebenskraft unserer Gesellschaft entscheidend beeinflusst.

Zwar bestehen bereits Rechtsnormen, die (der Ehe und) der Familie dem Grunde nach Schutz gewähren. Freilich ist nicht zu übersehen, daß einerseits die im Art. 11 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl. Nr. 590/1978, und im Art. 23 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, BGBl. Nr. 591/1978, enthaltenen Regelungen bezüglich (Ehe und) Familie nur den Rang einfacher Gesetze haben. Andererseits stehen Art. 8 und Art. 12 MRK, die sich ebenfalls auf die (Ehe und) Familie beziehen, im Verfassungsrang, doch begründen sie prinzipiell wieder nur Ansprüche des Einzelnen auf Abwehr staatlicher Eingriffe: Ein solcher unzulässiger, also verfassungswidriger staatlicher Eingriff wäre z. B. die Festlegung der Fortpflanzungsfähigkeit als Voraussetzung der Eheschließung. Grundsätzlich aber ist durch Art. 8 und 12 MRK auch keine verfassungsrechtliche Pflicht des aktiven Schutzes und der aktiven Förderung der (Ehe und) Familie durch den Staat festgelegt. „Nach dem derzeitigen Stand der Österreichischen Verfassungsordnung (fehlt) . . . der Ehe und Familie“ daher „eine wesentliche Dimension“ (so Pernthaler-Kathrein, Der grundsätzliche Schutz von Ehe und Familie in Österreich, EuGRZ 1983, H. 19/20, S. 515).

Dieser berechtigten Kritik soll dadurch Rechnung getragen werden, daß in das O.ö. Landes-Verfassungs-

gesetz 1971, und zwar in einem neuen Art. 7 e, Staatszielbestimmungen und Verfassungsaufträge zugunsten der Familie im allgemeinen (**Art. 7 e Abs. 1**) sowie zugunsten des konkreten Rechts und der Pflicht der Eltern zur Pflege und Erziehung der Kinder im besonderen (**Art. 7 e Abs. 3**) aufgenommen werden. Unter „Pflege und Erziehung“ im Sinne des Art. 7 d Abs. 3 ist das zu verstehen, was im § 146 ABGB als Inhalt dieser Begriffe umschrieben ist: Daraus ergibt sich, daß der Begriff „Erziehung“ auch die Ausbildung des Kindes in Schule und Beruf umfaßt. Trotzdem erscheint es zweckmäßig, die Ausbildung im Art. 7 e Abs. 3 ausdrücklich neben der Erziehung anzuführen. Zusätzlich soll im **Art. 7 e Abs. 2** — ebenfalls in Form eines Staatsziels und Verfassungsauftrages — der Schutz der Kinder und Jugendlichen verfassungsrechtlich abgesichert werden.

Zum Begriff „Familie“ im Art. 7 e Abs. 1 ist noch folgendes anzumerken: Nach geltendem Recht finden die Begriffe „Ehe“ und „Familie“ vor allem im Art. 8 und Art. 12 der Menschenrechtskonvention (MRK) Verwendung. Prinzipiell ist es wohl herrschende Auffassung, daß unter dem Begriff „Ehe“ eine partnerschaftliche, auf Dauer gerichtete, **rechtsförmlich** eingegangene Lebensgemeinschaft von Mann und Frau zu verstehen ist. Unter „Familie“ versteht man hingegen die Gesamtheit von Eltern-Kind-Beziehungen, die insbesondere durch die Schutz- und Erziehungsfunktionen der Eltern gegenüber den Kindern gekennzeichnet sind; in einem weiteren Sinn umfaßt der Begriff „Familie“ auch die durch Verwandtschaft und Schwägerschaft begründeten Beziehungen. Diese Begriffsabgrenzung ist jedenfalls für den Geltungsbereich des Art. 8 MRK herrschend.

Im Art. 12 MRK wird freilich weithin der Begriff „Familie“ wegen des darin enthaltenen Bezuges auf die Ehe (lediglich als Recht eines Ehepaares verstanden, Kinder zu haben: „Familie“ im Sinne des Art. 12 MRK erfaßt wegen dieses normativen Zusammenhanges nur eherechtlich grundgelegte Familien. Daß diese sich auf eine Ehe begründende Familie besondere Bedeutung hat, die spezielle rechtliche Bestimmungen dafür rechtfertigt, steht außer Streit. Durch Art. 8 MRK sind hingegen mit dem Begriff „Familie“ zunächst die Beziehungen zwischen „Eltern und Kindern“ umfaßt, un-

abhängig von der Tatsache, ob die Kinder ehelich oder unehelich sind, ob die Beziehung zu einem oder beiden Elternteilen betroffen ist und auch unabhängig davon, ob die Eltern geschieden sind; auch das Verhältnis der Eltern zu Adoptivkindern ist vom Begriff „Familie“ im Sinne des Art. 8 MRK erfaßt.

Vor diesem Hintergrund ist anzumerken, daß es dem oberösterreichischen Landesverfassungsgesetzgeber prinzipiell freisteht, mit welchem Inhalt er den Begriff „Familie“ ausstatten will. Im Hinblick auf Art. 8 MRK wird man wohl von vornherein dann, wenn in der Landesverfassung nur von „Familie“ — wie im Art. 7 e Abs. 1 — (und nicht auch von „Ehe und Familie“) die Rede ist, ohne weiteres davon auszugehen haben, daß „Familie“ nicht nur eheliche, sondern auch Familien im biologischen Sinn umfaßt: es wird also zwischen ehelicher und nichtehelicher Familie nicht unterschieden. Vor allem werden dadurch auch außer-eheliche Beziehungen dann umfaßt sein, wenn die Betroffenen ständig zusammenleben und einen gemeinsamen Haushalt führen, also tatsächlich eine Lebensgemeinschaft praktizieren. Vom Begriff „Familie“ in diesem Sinn erfaßt sein werden dann auch die Beziehungen zwischen nahen Verwandten, wie etwa Enkel—Großeltern, Geschwistern, Onkel—Tanten und Nichten—Neffen.

Eine entsprechende positiv-rechtliche Festlegung des Begriffes „Familie“ in diesem umfassenden Sinn ist dem oberösterreichischen Landesverfassungsgesetzgeber möglich und vor dem Hintergrund bundesverfassungsrechtlicher Regelungen (vor allem wegen Art. 8 MRK) auch zulässig. Damit wird freilich der Erlassung besonderer Regelungen für die eheliche Familie keine verfassungsrechtliche Hürde errichtet (VfSlg. 4689, VfSlg. 7467).

6. Der Ausschuß für Verfassung und Verwaltung beantragt:

Der Hohe Landtag möge das beigefügte Landesverfassungsgesetz, mit dem das O.ö. Landes-Verfassungsgesetz 1971 geändert wird (O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1987), beschließen.

Linz, am 26. Juni 1987

Schwarzinger
Obmann

Dr. Natzmer
Berichterstatter

Landesverfassungsgesetz

vom _____

mit dem das O.ö. Landes-Verfassungsgesetz 1971 geändert wird
(O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1987)

Der o.ö. Landtag hat beschlossen:

Artikel I

Das O.ö. Landes-Verfassungsgesetz 1971, LGBl. Nr. 34, in der Fassung der Kundmachung LGBl. Nr. 21/1975, der O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1979, LGBl. Nr. 55, der 2. O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1979, LGBl. Nr. 77, der O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1984, LGBl. Nr. 10, der 2. O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1984, LGBl. Nr. 31 und der O.ö. Landes-Verfassungsgesetznovelle 1985, LGBl. Nr. 57, wird wie folgt geändert:

Nach Art. 7a sind als Art. 7b bis e einzufügen:

„Artikel 7b

(1) Jedes staatliche Handeln des Landes hat die Würde des Menschen, die Gleichheit vor dem Gesetz und die Verhältnismäßigkeit der angewandten Mittel zu achten.

(2) Die Verwaltung hat sich vor allem als Dienst an den Menschen zu verstehen; sie ist dabei zu objektivem, sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Handeln verpflichtet.

Artikel 7c

Das Land Oberösterreich ist im Rahmen seines selbständigen Wirkungsbereiches bestrebt, der Bevölkerung ausreichende Arbeitsmöglichkeiten zu sichern; anzustreben ist dabei die Vollbeschäftigung.

Artikel 7d

Das Land Oberösterreich gewährt im Rahmen seines selbständigen Wirkungsbereiches und der hierfür zur Verfügung stehenden Mittel:

- a) Personen, die aus sozialen Gründen hilfsbedürftig werden und außerstande sind, für sich und ihre Angehörigen die Mittel für einen ausreichenden Lebensunterhalt zu beschaffen, nach Maßgabe der Gesetze Sozialhilfe,
- b) Personen, die wegen Krankheit hilfsbedürftig werden, nach Maßgabe der Gesetze die Betreuung, die ihre Lage erfordert,
- c) Personen, die infolge körperlicher oder geistiger Leiden oder Gebrechen behindert sind, nach Maßgabe der Gesetze Behindertenhilfe.

Artikel 7 e

(1) Das Land Oberösterreich fördert im Rahmen seines selbständigen Wirkungsbereiches die Familie als Grundlage der menschlichen Gesellschaft.

(2) Das Land Oberösterreich schützt im Rahmen seines selbständigen Wirkungsbereiches und nach Maßgabe der Gesetze Kinder und Jugendliche und fördert eine kinderfreundliche, friedliche Gesellschaft und Umwelt.

(3) Das Land Oberösterreich unterstützt im Rahmen seines selbständigen Wirkungsbereiches die Eltern in ihrer Pflicht, die Kinder zu pflegen und zu erziehen; es achtet die Vorrangigkeit des Erziehungsrechtes der Eltern und fördert nach Maßgabe der Gesetze Einrichtungen zur Unterstützung der elterlichen Erziehung und Ausbildung."

Artikel II

Dieses Gesetz tritt mit dem auf seine Kundmachung im Landesgesetzblatt für Oberösterreich folgenden Monatsersten in Kraft.