

Exposé zum Dissertationsvorhaben

mit dem Arbeitstitel

**Die Zulässigkeit von Zielen für den Eingriff
in Grundrechte im Kontext
der Europäischen Menschenrechtskonvention**

Dissertationsfach

Verfassungsrecht

Verfasserin

Mag.^a Susanne Lisa Gstöttner

Angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr.in iur.)

Betreuer

Univ. Prof. (SFU) Dr. Konrad Lachmayer

Matrikelnummer: 01108788

Studienkennzahl: UA 783 101

I. Problematik des Dissertationsthemas

A. Fallbeispiel VfGH „Tierkreuzzug“

Der VfGH befasste sich 2015 mit der Untersagung eines „Tierkreuzzuges“ durch die Versammlungsbehörde.¹ Unter dem Titel „Nein zu Fleisch! Ja zu Vegetarismus“ sollte sich die Veranstaltung für den Tierschutz einsetzen. Sowohl die Wahl des Tages – Karsamstag – und der Route – an mehreren Kirchen vorbei – als auch der Einsatz von Holzkreuzen und Tiermasken, brachte dabei Kritik an der Haltung der katholischen Kirche zum Ausdruck. Die Untersagung erfolgte mit der Begründung, es würden durch die Versammlung Strafgesetze verletzt² sowie die öffentliche Sicherheit und das öffentliche Wohl gefährdet. Während das LVwG noch eine Gefährdung des öffentlichen Wohles aufgrund einer zu befürchtenden schweren Verstörung der gläubigen Katholiken³ als gegeben und die Untersagung des „Tierkreuzzuges“ daher gerechtfertigt sah, stellte der VfGH eine Verletzung der Versammlungsfreiheit fest. Die vermeintliche Verstörung der Kirchenbesucher führe noch nicht zu einer diesen Eingriff rechtfertigenden Gefährdung des öffentlichen Wohls, eine Untersagung sei erst bei Überschreiten der Schwelle, gerechtfertigt „die die Aufrechterhaltung der Ordnung des Gemeinschaftslebens, also den religiösen Frieden“⁴ gefährde.

In ihren Entscheidungen untersuchten sowohl das LVwG als auch der VfGH die zulässigen Gründe für die Untersagung einer Versammlung. Dabei bezogen Sie sich auf die in § 6 VersammlungsgG genannten Gründe⁵ als auch die in Art 11 Abs 2 EMRK aufgezählten Ziele. Die Behörde sei jedenfalls nur dann ermächtigt eine Veranstaltung zu untersagen, wenn dies aufgrund eines der in Art 11 EMRK aufgezählten Ziele notwendig sei.⁶ Diese aufgelisteten „öffentlichen Interessen“ werden sodann gegen die Interessen des*der Veranstalter*in an der Abhaltung der Versammlung abgewogen. Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR⁷ führte der VfGH aus, der „Schutz religiöser Gefühle vor Beleidigung durch Dritte“⁸ stehe im Zusammenhang mit der Religionsausübungsfreiheit und könne einen Eingriff in die

¹ VfSlg 19.961/2015.

² Konkret waren standen strafbare Handlungen gegen den religiösen Frieden aus dem 8. Abschnitt des StGB im Raum.

³ Eine Untersagung sei geboten, da „zahlreichen gläubigen Katholiken beim Zu- und Weggehen von den diversen Kirchen mit dem Demonstrationzug konfrontiert und zutiefst verstört worden wären“; Entscheidung des LVwG Oberösterreich vom 12.5.2014; zitiert in VfSlg 19961/2015.

⁴ VfSlg 19.961/2015, 37.

⁵ Demnach sind „Versammlungen deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährdet, sind von der Behörde zu untersagen“.

⁶ VfSlg 19.961/2015 unter Verweis auf die Vorjudikatur VfSlg 10.443/1985, 12.257/1990.

⁷ Der VfGH verweist in seiner Entscheidung u.a. auf EGMR, 29.06.2006, 76900/01, *Öllinger/Österreich*; für eine aktuelle Entscheidung zum „Schutz religiöser Gefühle“ als legitimen Ziel siehe EGMR, 25.10.2018, 38450/12, *E.S. /Österreich*.

⁸ VfSlg 19.961/2015, Rz 34.

Versammlungsfreiheit zur Verfolgung des legitimen Ziels des Schutzes der Rechte und Pflichten anderer rechtfertigen. Im vorliegenden Fall sei dafür jedoch die Schwelle nicht erreicht,⁹ womit auch keine Gefährdung des öffentlichen Wohls iSd § 6 Versammlungsg vorliege.

Das dargestellte Erk des VfGH bringt zum Ausdruck, dass nur die Verfolgung gewisser Ziele eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit legitimiert.¹⁰ Auf der dem Eingriff in die Grundrechtssphäre des*der Grundrechtsträger*in gegenüberstehenden Seite der Interessenabwägung, dürfen somit nicht jegliche Ziele berücksichtigt werden. Art 11 Abs 2 EMRK zählt mehrere zulässigen Ziele für die Einschränkung der Versammlungsfreiheit auf. Im Gegensatz dazu gibt Art 12 StGG selbst keine bestimmten Eingriffsziele vor, nennt das Versammlungsgesetz in einfachgesetzlicher Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit etwa die konkreten öffentlichen Interessen „öffentliche Sicherheit“ und „öffentliches Wohl“.

Der VfGH spricht in Bezug Art 11 Abs 2 EMRK sowohl von dort aufgezählten „Gründen“ oder „Zielen“ als auch von „öffentlichen Interessen“. In der Terminologie des EGMR wiederum ist von „legitimate aims“¹¹ die Rede. Die Bedeutung, Funktion und Wirkung dieser Einschränkung auf gewisse Ziele sowie die Abgrenzung der verschiedenen Termini aus unterschiedlichen Rechtsquellen und Rechtsprechungen zueinander bleibt offen.

B. Problematik des Forschungsthemas

Bereits nach diesem kurzen Beispiel aus der Judikatur des VfGH stellt sich die Frage, wann nach welchen Kriterien beurteilt wird, ob ein Eingriffsziel als im öffentlichen Interesse „vertretbar“¹² angesehen werden kann bzw. ob es „in Verbindung“¹³ mit einem der sehr weit formulierten legitimen Ziele der EMRK steht. Die Rolle der (Höchst-)Gerichte bei der

⁹ Diese sei erst überschritten, wenn der religiöse Friede bzw. die Aufrechterhaltung des Gemeinschaftslebens durch die Art und Weise (nicht den Inhalt) der Kritik gefährdet werde, eine möglicherweise hervorgerufene ‚Verstörung‘ von Kirchenbesuchern reiche nicht aus; VfSlg 19.961/2015, Rz 35 ff.

¹⁰ Der VfGH zieht dabei nach dem Günstigkeitsprinzip in erster Linie auf Art 11 EMRK und statt Art 12 StGG heran, da letzterer nur einen Ausgestaltungsvorbehalt enthält und somit der materielle Gesetzesvorbehalt striktere Vorgaben für die Einschränkung der Versammlungsfreiheit festlegt; *Gamper*, 150 Jahre Staatsrundgesetz – Befund und Ausblick zum Grundrechtsschutz in Österreich, in *Baumgartner* (Hrsg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2018 (2018) 233 (249). Angemerkt sei darüber hinaus, dass der VfGH auch nach Abkehr von seiner sogenannten Feinprüfungsjudikatur Eingriffe im Zusammenhang mit der Untersagung und Auflösung von Versammlungen und die Frage nach den diese legitimierenden Zielen als Kernbereich des Grundrechts ansieht und damit die Zuständigkeit nach wie vor bei ihm liegt; s zum Judikaturwandel des VfGH *Bezemek*, *Grundrechte*² (2019) Rz 2f, *Berka/Binder/Kneihs*, *Die Grundrechte*² (2019) 761f.

¹¹ Siehe zu Art EMRK beispielsweise EGMR, 16.07.2019, 12200/08 ua, *Zhdanov ua/Russland*.

¹² VfSlg 19.687/2012, 12.094/1989.

¹³ EGMR, 01.07.2014, 43835/11, *S.A.S./Frankreich*, Rz113.

Bestimmung und anschließenden Prüfung der Eingriffsziele steht damit in Zusammenhang.¹⁴ Während der VfGH davon spricht, dass er Ziele als im öffentlichen Interesse liegend „anerkennt“;¹⁵ „akzeptiert“ der EGMR,¹⁶ dass ein vorgebrachter Zweck einem legitimen Ziel dient. Darüber kann hinterfragt werden, wie das Ziel des Eingriffes ermittelt wird und welche Rolle den unterschiedlichen Akteuren, also insbes dem Gesetzgeber, der im Verfahren stellungnehmenden Regierung und dem Gericht, bei der Festlegung des Eingriffsziel zukommt. Der VfGH bezieht sich abwechselnd auf die von der Regierung vorgebrachten Ziele sowie die Zielbestimmungen, der den Eingriffen zugrundeliegenden Gesetze oder die Gesetzesmaterialien¹⁷. Während der EGMR¹⁸ in manchen Fällen bereits die Unterlassung, legitime Ziele durch die betroffene Regierung geltend zu machen, als Pflichtverletzung ansah, bemühte sich der Gerichtshof in anderen Fällen aus dem Vorbringen der Parteien und den nationalen Entscheidungen selbst die Ziele für einen Eingriff zu exzerpieren.¹⁹

Bei wachsender Bedeutung der Festlegung von zulässigen Zielen bei Eingriffen in die EMRK,²⁰ zeigt sich gleichzeitig eine geringe Analyse der einschlägigen Rechtsprechung und damit eine große Unsicherheit bei der Beurteilung dieser Rechtsfrage.

C. Öffentliches Interesse und legitime Ziele in der EMRK-Grundrechtsprüfung

Auf die Waagschale der Verhältnismäßigkeitsprüfung darf aber zur Rechtfertigung des Eingriffes von vornherein nicht jedes Ziel. Bei Grundrechten mit materiellem Gesetzesvorbehalt werden hier an das Ziel des Eingriffes zusätzliche Anforderungen gestellt. Die meisten EMRK Rechte enthalten dabei materielle Eingriffsvorbehalte.²¹ Ihnen kommt dabei durch die vom VfGH vorgenommene harmonisierende Auslegung anderer nationaler

¹⁴ Siehe dazu für den deutschen BVerfG *Wernsmann*, Wer bestimmt den Zweck einer grundrechtseinschränkende Norm - Bundesverfassungsgericht oder Gesetzgeber? NVwZ 2000, 1360.

¹⁵ Siehe VfSlg 19841/2013, 20193/2017 im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse an einem geordneten Vollzug im Asyl- und Fremdenwesen im Asylverfahren.

¹⁶ EGMR 9.1.2003, 45330/99, *S.L./Österreich*, Rz 38; 5.6.2014, 31021/08 *I.S./Deutschland*, Rz 78; 27863/12 ua, 16.10.2018, *Shkitskiy und Vodoratskaya/Russland*, Rz 28.

¹⁷ VfSlg 20268/2017, 20285/2018, 20179/2017.

¹⁸ EGMR, 20.11.2018, 14305/17, *Selahattin Demirtaş/Turkey*.

¹⁹ Wie etwa im Fall *Zhdanov ua/Russland*.

²⁰ Siehe beispielhaft nur die (ungewohnt) eingehende Prüfung des „legitimate aim“ in den Fällen EGMR, 01.07.2014 (GK), 43835/11, *S.A.S/Frankreich* und 16.07.2019, 12200/08 ua, *Zhdanov ua/Russland*.

²¹ Das StGG im Gegensatz dazu schränkt die Eingriffsgründe nur ausnahmsweise ein; *Pöschl*, Die Dogmatik des Staatsgrundgesetzes, in *Merli/Pöschl/Wiederin* (Hrsg), 150 Jahre Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (2018) 33, 47. Dennoch geht schon die den StGG zugrundeliegende Grundrechtsvorstellung von einer Verpflichtung des Gesetzgebers aus, einen Ausgleich zwischen Zielvorstellungen im Allgemeininteresse und den individuellen Rechten herzustellen, *Potacs*, Die Interpretation des Staatsgrundgesetzes, in *Merli/Pöschl/Wiederin* (Hrsg), 150 Jahre Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (2018) 55.

Grundrechte mit formellem Gesetzesvorbehalt mit den korrespondierenden EMRK-Rechten zusätzliche Bedeutung für die österreichische Grundrechtsprüfung zu.²²

Das Schema der österreichischen Grundrechtsprüfung stellt dabei zu Beginn das öffentliche Interesse in den Vordergrund.²³ Bei dieser Prüfung werden die Ziele des Eingriffes meist nicht einer gewissen Kategorie „legitimer Ziele“ oder einzelnen „öffentlichen Interessen“ zugeordnet, sondern danach beurteilt, ob sie generell im öffentlichen Interesse liegen.²⁴ Obwohl in EMRK-Rechten zumeist nicht auf das „öffentliche Interesse“ als Generalbegriff Bezug genommen wird, ist dieses Element der Grundrechtsprüfung fest in der Terminologie der österreichischen Grundrechtsprüfung verankert. Ein Blick in die von der EMRK gewährleisteten Rechte mit materiellem Gesetzesvorbehalt zeigt, dass zumeist konkrete Ziele wie der Schutz der „öffentlichen Ordnung“, der „Gesundheit“ oder der „Rechten und Pflichten anderer“ genannt werden.²⁵ Aber auch der Generalbegriff des „öffentlichen Interesses“ ist der EMRK bekannt (Art 1, 1. ZP EMRK).

²² Zur Materialisierung der Grundrechte des StGG mit formellem Gesetzesvorbehalt in der Rechtsprechung des VfGH siehe *Gamper* in *Baumgartner* 233 (246f); *Kucsko-Stadlmayer*, Die Allgemeinen Strukturen der Grundrechte, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer* (Hrsg), Grundrechte in Österreich² (2014) § 3, 117 ff. Zur Bedeutung der europäischen Grundrechte für die Ergänzung aber auch Weiterentwicklung nationaler Grundrechte siehe *Merli*, Funktionen des europäischen Grundrechtsschutzes, in *Funk/Holzinger/Klecatsky/Korinek/Mantl/Pernthaler* (Hrsg), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen (2002) 449, 452ff.

²³ Zum Aufbau der Grundrechtsprüfung in Österreich siehe etwa *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger/Walter*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015), Rz 1343; auch hinsichtlich Eingriffen in die Wissenschafts- oder Kunstfreiheit kommt dem Ziel des Eingriffes eine Bedeutung zu, da jedenfalls solche Eingriffe unzulässig sind, deren Ziel gerade die Einschränkung dieser Freiheiten ist; *Berka/Binder/Kneihls*, Die Grundrechte² Rz 592 zur Wissenschaftsfreiheit und Rz 615 zu Kunstfreiheit. Zur Prüfung des öffentlichen Interesses als Teilvoraussetzung der Verhältnismäßigkeit vor dem Gleichheitsgebot siehe *Pöschl*, Über Gleichheit und Verhältnismäßigkeit, JBl 1997, 413; Zur Herleitung des Erfordernisses aus dem Gleichheitssatz s *Stelzer*, Das Wesensgehaltsargument und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (1991) 192ff. Zum Erfordernis eines „zwingenden“ öffentlichen Interesses zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung siehe *Somek*, Rationalität und Diskriminierung (2001) 413ff, dazu stellungnehmend und auf die problematische Definition, die zu einem Zirkelschluss führe hinweisend *Pöschl*, Gleichheit vor dem Gesetz (2008) 387ff.

²⁴ VfSlg 12.009/1989.

²⁵ Die genannten Ziele sind: Nationale Sicherheit (*national security*) [Art 8, 10, 11 EMRK]; Öffentliche Ruhe und Ordnung, öffentlichen Sicherheit (*public safety*) [Art 8; Art 9, 10, 11 EMRK]; territorialen Unversehrtheit (*territorial integrity*) [Art 10 EMRK]; wirtschaftliches Wohl des Landes (*economic well-being of the country*) [Art 8 EMRK]; Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen; Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung (*prevention of disorder or crime*) [Art 8, 10, 11 EMRK]; Schutz der öffentlichen Ordnung (*public order*) [Art 9 EMRK]; Schutz der Gesundheit und der Moral (*protection of health or morals*) [Art 8, 9, 10, 11 EMRK]; Schutzes des guten Rufes und der Rechte anderer (*protection of the reputation or rights of others*) [Art 10 EMRK]; Schutz der Rechte und Freiheiten anderer (*protection of the rights and freedoms of others*) [Art 8, 9, 11 EMRK]; Verhinderung der Verbreitung von vertraulichen Nachrichten (*preventing the disclosure of information received in confidence*) [Art 10 EMRK]; Gewährleistung des Ansehens und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung (maintaining the authority and impartiality of the judiciary) [Art 10 EMRK].

Art 2 4.ZP EMRK) Schon der *Tierkreuzzug* Fall zeigt jedoch, dass beim Eingriff in EMRK Rechte zwar der Begriff des öffentlichen Interesses auftaucht, der VfGH aber anhand der im konkreten Artikel genannten einzelnen Ziele geprüft wird.²⁶

Neben den unterschiedlichen legitimen Zielen in den Eingriffsvorbehalten einzelner Artikel, nimmt Art 18 EMRK eine über alle EMRK-Rechte hinweg geltende Einschränkung des Ziels vor. Er proklamiert, dass Einschränkungen nicht zu anderen Zwecken als den vorgesehenen erfolgen können. Dieser Artikel wird auch als Schutz gegen die missbräuchliche Einschränkung von Konventionsrechten und als Garant für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie verstanden.²⁷ Bei der Prüfung einer Verletzung von Art 18 EMRK fragt der EGMR daher regelmäßig nach dem wahren/dahinterliegenden Motiv der Einschränkung („ulterior purpose“).²⁸

Die für den Eingriff in ein bestimmtes Grundrecht zulässigen Ziele erfahren auf verschiedene Weise nähere Konkretisierung. Die Terminologie für diese näheren Anforderungen und auch die Herangehensweise an diesen Prüfungsschritt differieren dabei je nach dem in Prüfung genommenen Grundrecht, den zugrundeliegenden Rechtsquellen als auch der Rechtsprechung von VfGH und EGMR.

D. Prüfung zulässiger Ziele in der Rechtsprechung des VfGH und EGMR

- Allgemein

Die legitimen Eingriffsziele²⁹ stehen – sowohl für den VfGH als auch den EGMR – formell am Beginn einer Grundrechtsprüfung. Sie dienen sodann als Grundlage für weitere Prüfschritte. Als Kernstück der österreichischen Grundrechtsprüfung tritt aber insbesondere die Verhältnismäßigkeitsprüfung hervor,³⁰ wobei die Eignung, Erforderlichkeit und Adäquanz des Mittels zur Erreichung ebendieses Zieles beurteilt. Der Prüfungsschritt des öffentlichen Interesses bzw. des legitimen Ziels gestaltet sich dagegen meist nicht sehr ausführlich oder wird gar nicht vorgenommen. Eine allgemeine Definition des öffentlichen Interesses sowie des „legitimen Ziels“ an sich oder der einzelnen aufgezählten „legitimen Ziele“ der EMRK gibt

²⁶ Verwiesen wird auf die in Art 11 EMRK genannten „öffentlichen Interessen“, um sodann die Rechtsprechung des EGMR heranzuziehen, um das legitime Ziel des Schutzes der Rechte und Pflichten anderer genauer einzugrenzen; VfSlg 19.961/2015, Rz 22;34ff.

²⁷ *Tan*, The Dawn of Article 18 ECHR: A Safeguard Against European Rule of Law Backsliding? 2018(112).

²⁸ EGMR 28.11.2017 (GK) 72508/13, *Merabishvili/Georgien*, Rz 292ff.

²⁹ VfSlg 17.960/2006.

³⁰ Zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen allgemein s *Kucsko-Stadlmayer* in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*² § 3,Rz 98ff.

es weder vom VfGH noch vom EGMR.³¹ Der VfGH verweist dabei regelmäßig nur auf seine Vorjudikatur ohne zu begründen, warum ein bestimmtes Ziel (offensichtlich nicht) im öffentlichen Interesse liegt.³²

- VfGH

Die Standardformel des VfGH lautet: „Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu beurteilen, ob die Verfolgung eines bestimmten Zieles etwa aus wirtschaftspolitischen oder sozialpolitischen Gründen zweckmäßig ist. Er kann dem Gesetzgeber nur entgegentreten, wenn dieser Ziele verfolgt, die keinesfalls als im öffentlichen Interesse liegend anzusehen sind.“³³ Diese Vorgehensweise des VfGH wird auch als „Vertretbarkeitskontrolle“³⁴ bezeichnet. Ein klassisches Beispiel für ein Eingriffsziel, das der VfGH als nicht im öffentlichen Interesse bewertet hat, ist der „Konkurrenzschutz“ im Zusammenhang mit Eingriffen in die Erwerbsfreiheit.³⁵

In vielen Fällen begnügt sich der Verfassungsgerichtshof mit der nicht näher begründeten Feststellung, dass ein Ziel im öffentlichen Interesse liege.³⁶ In anderen Entscheidungen erfolgt ein Hinweis auf verfassungs-³⁷ oder aber einfachgesetzliche³⁸ Bestimmungen, die ein solches öffentliches Interesse bezeugen sollen. Vereinzelt stellt er jedoch auch selbst volkswirtschaftliche³⁹ oder auch ökologische⁴⁰ Überlegungen an, um das Bestehen eines öffentlichen Interesses zu begründen. Der VfGH nimmt zudem oft weitere Kategorisierungen des verfolgten öffentlichen Interesses anhand dessen Gewicht vor; so werden besonders

³¹ Der unbestimmte Gesetzesbegriff des öffentlichen Interesses taucht dabei selbstverständlich nicht nur im grundrechtlichen Kontext auf und war an sich oder im Kontext eines bestimmten Themas auch schon Gegenstand mehrerer Untersuchungen. *Uerpmann-Witzack*, Das öffentliche Interesse (1999); *Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem² (2015).

³² *Öhlinger*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich. Der Wandel von Funktion und Methode in einer neunzigjährigen Geschichte, in *Wrase/Boulanger/Schulze* (Hrsg.), Die Politik des Verfassungsrechts¹ (2013) 243; *Ehs*, Der VfGH als politischer Akteur. Konsequenzen eines Judikaturwandels, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2015, 15 (25).

³³ VfSlg 11.483/1987.

³⁴ *Kucsko-Stadlmayer* in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*² § 3, Rz 95ff; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹² (2019) Rz 716; *Berka*, Verfassungsrecht⁷ (2018), Rz 1302.

³⁵ VfSlg 13.555/1993; siehe über Begründbarkeit dieser Kategorisierung als „grundsätzlich illegitimes Ziel“ durch das in Art 6 StGG zum Ausdruck kommende Ziel der Garantie freien Wettbewerbs *Pöschl*, Gleichheit vor dem Gesetz, 574, FN 94.

³⁶ VfSlg 20.269/2018.

³⁷ In VfSlg 12.009/1989 heißt es etwa, es stehe „von vornherein außer Frage“, dass die Wahrung von Belangen des Umweltschutzes im Hinblick auf das Staatsziel des umfassenden Umweltschutzes im öffentlichen Interesse liege.

³⁸ In VfSlg 19.826/2013 stellt der VfGH fest, der Gesetzgeber habe durch die einfachgesetzliche „Regelung in §15 Abs3 Z6 AIVG [...] zum Ausdruck gebracht, dass ein öffentliches Interesse der Betreuung von Kindern durch ihre Eltern besteht“.

³⁹ So wird etwa in VfSlg 20.268/2018 angemerkt aus volkswirtschaftlicher Sicht seien effiziente Unternehmensstrukturen von Vorteil, was einen Vorrang der Interessen des Hauptgesellschafter vor den Bestandsinteressen der Minderheitsgesellschafter rechtfertigen könne.

⁴⁰ VfSlg 20.205/2017.

schwere Eingriffe beispielsweise nur durch „besonders wichtige“ öffentliche Interessen als gerechtfertigt angesehen.⁴¹

- EGMR

Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Rechtsprechung des EGMR. Obwohl er zunächst betont, die gelisteten legitimen Ziele seien eng auszulegen, und die Eingriffsziele seien der „rigorosen Überwachung“⁴² ausgesetzt, führt auch seine Prüfung der legitimen Ziele in den wenigsten Fällen zur Feststellung einer Grundrechtsverletzung oder auch nur zu einer ausführlichen Prüfung.⁴³ In einer 2017 ergangenen Entscheidung⁴⁴ der Großen Kammer analysierte der EGMR selbst seine Rechtsprechung zu „legitimen Ziel“ und kam zu ebendiesem Schluss.⁴⁵ Vielmehr zeigte dieser Überblick ebenfalls die dominante Rolle der weiteren Prüfungsschritte und insbesondere der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf.⁴⁶

Die Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung der legitimen Ziele durch den EGMR wurde zuletzt auch von mehreren Drittbeteiligten im Fall *Zhdanov ua/Russland*⁴⁷ gefordert. Ziele seien per se als illegitim anzusehen, wenn sie mit der Konvention oder den Werten einer demokratischen Gesellschaft nicht vereinbar seien.⁴⁸ Der EGMR hatte sich in diesem Fall mit der Verweigerung der Behörden zu befassen, mehrere LGBT Organisationen zu registrieren. Der EGMR identifizierte in der Begründung der bekämpften nationalen Entscheidungen der Versagung einer Registrierung für mehrere LGBT Vereine eine Vielzahl von verfolgten Zielen

⁴¹ VfSlg 11.483/1987, 11.749/1988, 19.667/2012; Dies erinnert an die verschiedenen „levels of scrutiny“ im US-amerikanischen Recht, bei denen je nach Art des Eingriffs unterschiedliche Kategorien öffentlicher Interessen zur Rechtfertigung erforderlich sind. Dabei steht nicht wie bei der Verhältnismäßigkeit die Abwägung im Einzelfall, sondern die abstrakte Gegenüberstellung von Ziel und Eingriff im Vordergrund; zu den levels of scrutiny s *Chemerinsky, Constitutional law* (2015), 551ff.

⁴² EGMR, 20.09.2018, 68762/14, *Aliyev/Azerbaidjan*, Rz 186.

⁴³ EGMR, 30.10.2012, 57375/08, *P. und S./Polen*; 28.11.2017 (GK), 72508/13, *Merabishvili/Georgien*, Rz 117 mwN.

⁴⁴ EGMR, 28.11.2017 (GK), 72508/13, *Merabishvili/Georgien*.

⁴⁵ EGMR, 28.11.2017 (GK), 72508/13, *Merabishvili/Georgien*, Rz 296ff.

⁴⁶ Dies zeigt sich umso offensichtlicher in Fällen, in denen der EGMR sogar davon absieht, die Frage des „legitimen Ziels“ definitiv zu beantworten mit Verweis auf das Ergebnis der nächsten Prüfungsschritte; EGMR, 15.11.2018 (GK), 29580/12 ua, *Navalnyy/Russia*, Rz 127 (“The Court seriously doubts that any legitimate aim provided for in Article 11 § 2 was pursued, but sees no need to reach a firm conclusion on this point, considering that the interference was in any event not “necessary” for the reasons set out below.”). Bemerkenswert ist auch ein Fall, in der Straßburger Gerichtshof nach der Feststellung, dass dem Eingriff in Art 10 EMRK ein legitimes Ziel fehle, dennoch dazu übergang die Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft zu prüfen (und gleichfalls zu verneinen). EGMR, 23.06.2016, 20261/12, *Baka/Ungarn*, Rz 168ff; Er begründete dies mit den „besonderen Umstände des Falles“, da die Einschränkung der Meinungsfreiheit von Richter*innen im Zusammenhang mit den für eine demokratische Gesellschaft zentralen Themen der Gewaltenteilung und der Rolle der Justiz in diesem Gefüge standen. Der Fall betraf die Maßnahmen gegen den ehemaligen Präsidenten des ungarischen Obersten Gerichtshofs aufgrund dessen kritischer Äußerungen zur Justizreform (Rn11ff).

⁴⁷ EGMR, 16.07.2019, 12200/08 ua, *Zhdanov ua/Russland*.

⁴⁸ EGMR, 16.07.2019, 12200/08 ua, *Zhdanov ua/Russland*, Rn133.

⁴⁹, bejahte jedoch letztlich nur für eines davon die Frage, ob es sich um ein „legitimes Ziel“ iSd Art 11 EMRK handelte. Insbesondere entdeckte er auch im Schutz der „Mehrheit der Russen“, die eine Konfrontation mit gleichgeschlechtlichen Beziehungen oder LGBT Rechten „offenbar ablehnen und als anstößig, verstörend oder schockierend betrachten“, kein legitimes Ziel.⁵⁰ Die Bestrebung den sozialen Frieden und die politische Stabilität einer Demokratie, die durch den erwarteten sozialen und religiösen Hass, die Feindseligkeiten und die Gewalt gefährdet wären, decke sich jedoch mit dem legitimen Ziel der „Aufrechterhaltung der Ordnung“.⁵¹

In Fällen wie *Leila Şahin/Türkei*⁵² stellte der EGMR fest, dass der Grundrechtseingriff zum Ziel der Aufrechterhaltung des Säkularismus im türkischen Staat geschehen sei, und , dass dieses Ziel mit den Werten der Konvention vereinbar sei und ein in der Türkei verfassungsrechtlich verankertes Prinzip darstelle. Als legitime Ziele des Eingriffes wurde der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer und der öffentlichen Ordnung akzeptiert.⁵³ Auch im Fall *S.A.S/Frankreich*⁵⁴ wurde auf das Prinzip des „Zusammenlebens“ (*le “vivre ensemble”*) zurückgegriffen, das speziell in der relevanten Gesellschaft als zentraler Wert angesehen werde.⁵⁵ Diese Herangehensweise des EGMR zeigt, dass ein Eingriffsziel sowohl im Hinblick auf seine Übereinstimmung mit den allgemeinen Vorgaben der EMRK als auch seine Verankerung in der nationalen Gesellschaft geprüft wird, um „in Verbindung“⁵⁶ mit einem der genannten legitimen Ziele gesehen werden zu können. Insofern können je nach Staat unterschiedliche Ausprägungen der möglichen zulässigen Eingriffsziele bestehen.

E. Funktion der Bindung an bestimmte Ziele und praktische Relevanz

Die Begrenzung der zulässigen Ziele für Grundrechtseingriffe soll den Gesetzgeber einschränken.⁵⁷ Diese Bindung des Gesetzgebers stellt nach dem heutigen Verständnis von

⁴⁹ Schutz der gesellschaftlichen Wertvorstellungen und der Institutionen Familie und Ehe; Schutz der russischen Souveränität, Sicherheit und Integrität, die bedroht wären durch einen mutmaßlich von den Aktivitäten der LGBT-Organisationen hervorgerufenen Bevölkerungsrückgang; Schutz der Rechte und Freiheiten anderer; Verhinderung von sozialen Unruhen, des religiösen Hasses und von Feindseligkeiten, EGMR, 16.07.2019, 12200/08 ua, *Zhdanov ua/Russland*, Rz 157f.

⁵⁰ EGMR, 16.07.2019, 12200/08 ua, *Zhdanov ua/Russland*, Rz 157f.

⁵¹ EGMR, 16.07.2019, 12200/08 ua, *Zhdanov ua/Russland*, Rz 160.

⁵² EGMR, 10.11.2005, 44774/98, *Leila Şahin/Turkei* oder auch EGMR, 24.01.2006 (Dec, 44774/98, *Kurtulmuş/Türkei* (Dec.).

⁵³ *Leila Şahin/Turkei*, Rz 99.

⁵⁴ EGMR, 01.07.2014 (GK), 43835/11, *S.A.S/Frankreich*.

⁵⁵ EGMR, 01.07.2014 (GK), 43835/11, *S.A.S/Frankreich*, Rz 122.

⁵⁶ Engl. „linked to“; *S.A.S/Frankreich*, Rz 122.

⁵⁷ Zum materiellen Gesetzesvorbehalt von Grundrechtseingriffen s *Berka, Verfassungsrecht*⁷, Rz 1292f.

Grundrechten ihren zentralen Gehalt dar.⁵⁸ Dadurch werden die rechtspolitischen Absichten, die er verfolgen kann, wenn Grundrechte berührt werden, begrenzt.⁵⁹

Allerdings genießt der Gesetzgeber bei der Bestimmung der im öffentlichen Interesse gelegenen Ziele einen großen Spielraum. Der VfGH nimmt von einer Beurteilung der Zweckmäßigkeit Abstand, insbesondere im Hinblick auf wirtschafts- und sozialpolitische Überlegungen, sondern prüft nur, ob ein öffentliches Interesse offensichtlich nicht vorliegt.⁶⁰ Die Zuständigkeit zur Definition des öffentlichen Interesses liegt daher beim Gesetzgeber und nicht beim nachprüfenden Gericht.⁶¹ Dem öffentlichen Interesse liegen dabei gesamtgesellschaftliche Wertungen zugrunde, die wiederum einem fortlaufenden Wandel unterliegen.⁶² Der Gesetzgeber darf also Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen einerseits nur im öffentlichen Interesse vornehmen, besitzt aber andererseits weitgehende Freiheit bei der Definition der Ziele, die in ebendiesem öffentlichen Interesse gelegen sind.

Praktisch zeigt sich die Relevanz und damit die Notwendigkeit einer eingehenderen Analyse des Kriteriums des „legitimen Ziels“ insbesondere in Fällen, in denen der – von der Mehrheit legitimierte – Gesetzgeber in die Grundrechte bestimmter Minderheitsgruppen eingreift, um gewisse politische, moralische Gesellschaftsvorstellungen der Mehrheit zu schützen.⁶³

Einer näheren Prüfung unterzog der EGMR das legitime Ziel des Eingriffs etwa in Fällen, die LGBT Aktivist*innen in Russland⁶⁴ oder religiös verschleierte Frauen in Frankreich betrafen.⁶⁵ Die Grundrechtspositionen, in die jeweils eingegriffen wurde, waren die einer Gruppe von Menschen, deren Lebens- oder Verhaltensweise von der Mehrheit als „anstößig“⁶⁶ oder für ein „Zusammenleben“⁶⁷ nicht zuträglich gewertet wurden. Die Legitimität der Eingriffsziele wurde jeweils nach eingehender Prüfung bejaht. Wenn also ein Verhalten von der Mehrheit als störend für das Zusammenleben wahrgenommen wird, kann eben dieses Störgefühl zur Annahme eines legitimen Ziels für den Eingriff in eine grundrechtlich geschützte Position der*des Störer*in führen.⁶⁸ Während dies bei Eingriffen in die Religionsfreiheit zur

⁵⁸Zum Wandel des Verständnisses von Grundrechten als Schutz gegen willkürliche Verwaltungshandeln zur heutigen Auffassung s *Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht*¹², Rz 709.

⁵⁹ *Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Datenverarbeitung (2014), 72.

⁶⁰ *Kucsko-Stadlmayer* in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*² § 3, 96.

⁶¹ Siehe dazu für den deutschen BVerfG *Wernsmann*, NVwZ 2000, 1360.

⁶² *Unterpertinger*, Das öffentliche Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energieträger in der umweltrechtlichen Interessenabwägung (2015), 5.

⁶³ Fremuth merkt in diesem Zusammenhang an, dass das öffentliche Interesse an der Beschränkung von Menschenrechten nicht mit der Auffassung der Mehrheit gleichzusetzen sei, da diese gerade auch Minderheiten schützen sollen; *Fremuth*, Menschenrechte (2020), 161.

⁶⁴ EGMR, *Zhdanov ua/Russland*.

⁶⁵ EGMR, *Zhdanov ua/Russland*.

⁶⁶ EGMR, *Zhdanov ua/Russland*, Rz 158.

⁶⁷ EGMR, *S.A.S./Frankreich*, Rz 121f.

⁶⁸ *Hohnerlein*, Legitime Ziele von Grundrechtseingriffen. Konformitätspflichten zwischen Staatsverständnissen und Dogmatik, *Der Staat* 2017, 227.

Abwendung von Störungen noch unter dem „Schutz der Rechte und Pflichten“ anderer erfolgen kann, verweigert der EGMR Maßnahmen gegen LGBT Organisationen eine Berufung auf dieses Ziel.⁶⁹ Ist das erwartete Störgefühl der Mehrheitsgesellschaft jedoch so groß, dass durch die Aktivitäten der „Störenfriede“ soziale Unruhe und Gewalt zu erwarten sind, kann jedoch das Ziel der „Aufrechterhaltung der Ordnung“ als legitimierendes Ziel angesehen werden.⁷⁰ Eine Grenze wird vom EGMR aber offenbar in solchen Fällen gezogen, in denen der Eingriff gezielt gegen politische Gegner gerichtet ist.⁷¹ Eine Legitimität wird dem Eingriffsziel in solchen Fällen offenbar auch nicht aufgrund von befürchteten gesellschaftlichen Unruhen in Reaktion auf die vertretenen politischen Positionen zugestanden.

Der Thematik kommt dabei keineswegs nur für LGBT-Organisationen in Russland oder Kopftuchträgerinnen in Frankreich Relevanz zu. Als störend empfundene Verhaltensweisen gesellschaftlicher Minderheiten bilden auch in Österreich den Gegenstand hitziger Diskussionen in der Öffentlichkeit.⁷² Damit in Zusammenhang stehende Grundrechtseinschränkungen fanden auch bereits gesetzlichen Niederschlag – allen voran mit dem Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz 2018⁷³. Auch im Tierkreuzzug brachten das LVwG und der VfGH die potenzielle „Verstörung“ der Kirchenbesucher durch die Versammlung im Zusammenhang mit der Legitimation zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit ins Spiel.⁷⁴

Zunehmend polarisierter und auch grundrechtskritischer werdende Diskussionen lassen auch die Frage nach *per se* illegitimen Zielen von Grundrechtseingriffen aufkommen. Die besonders intensive Prüfung des legitimen Ziels in einigen jüngeren Entscheidungen des EGMR⁷⁵ lässt eine wachsende Bedeutung dieses Prüfungsschrittes anklingen, was auch einer eingehenden Prüfung seiner Bedeutung, Funktion und Handhabung speziell für den österreichischen Kontext Relevanz verleiht.

⁶⁹ EGMR, *Zhdanov ua/Russland*, Rz 158.

⁷⁰ EGMR, *Zhdanov ua/Russland*, Rz 160.

⁷¹ EGMR, 20.11.2018, 14305/17, *Selahattin Demirtaş/Turkey (no. 2)*; 20.09.2018, 68762/14, *Aliyev/Azerbaijan*; EGMR, *Baka/Ungarn*.

⁷² Viel Wirbel um ein Stück Stoff: Brauchen wir Kopftuchverbote?, *Die Presse*, 21.01.2020 (<https://www.diepresse.com/5755239>) [abgerufen am 21.04.2020]; FPÖ will heterosexuelle Ehe privilegieren, *Die Presse*, 12.09.2018 (<https://www.diepresse.com/5495266/>) [abgerufen am 21.04.2020]; Trotz Ehe für alle: Neue Heiratsverbote für homosexuelle Paare, *der Standard*, 24.01.2019, <https://www.derstandard.at/story/2000096933204/> [abgerufen am 21.04.2020]; Härtere Zeiten für Flüchtlinge und Ausländer, *Salzburger Nachrichten*, 04.12.2018, <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/haertere-zeiten-fuer-fluechtlinge-und-auslaender-61834750> [abgerufen am 21.04.2020].

⁷³ Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit, BGBl I 2017/68.

⁷⁴ VfSlg 19.961/2015, Rz 32, 43.

⁷⁵ EGMR, 28.11.2017 (GK), 72508/13, *Merabishvili/Georgien*; 09.04.2019, 43734/14, *Navalnyy v. Russia (No. 2)*, *S.A.S./Frankreich*.

II. Forschungsfragen

Aufgrund der geschilderten Problemstellung sollen im Rahmen der angestrebten Dissertation folgende rechtswissenschaftliche Forschungsfragen in Hinblick auf die Rsp des VfGH und des EGMR analysiert werden:

- Welche Kriterien bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit eines Zieles für Eingriffe in Rechte der EMRK (im österreichischen Verfassungsrecht)?
 - Welche Kategorien unzulässiger Eingriffsziele können unterschieden werden?
 - Werden dem Gesetzgeber beim Eingriff in Grundrechtspositionen Einschränkungen bezüglich der verfolgbaren Ziele auferlegt?
 - Gibt es Ziele, die offensichtlich unzulässig sind?
- Welche prozedurale Rolle kommt zulässigen Eingriffszielen in der Rechtsprechung zu?
 - Welchen Stellenwert nehmen die Identifikation und Prüfung der jeweiligen Eingriffsziele ein?
 - Welche Bedeutung hat die Wahl des konkreten Eingriffsziels für die weitere Grundrechtsprüfung?

III. Stand der Literatur

Die österreichische Literatur weist überblicksartige Auseinandersetzungen zum Begriff des öffentlichen Interesses oder legitimen Ziels des Grundrechtseingriffes auf. *Grabenwarter* misst im Kontext der EMRK den legitimen Zielen die gleiche „Funktion“ wie dem öffentlichen Interesse zu.⁷⁶ *Öhlinger/Eberhard* sehen durch die Aufzählung der einzelnen Rechtsgüter in den Art 8-11 EMRK eine Konkretisierung des öffentlichen Interesses, das einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen vermag.⁷⁷ Für *Berka* sind die Unzulässigkeit bestimmter Zwecke im Zusammenhang mit durch die Verfassung ausdrücklich vorgegebenen Verboten wie der Diskriminierung von Behinderten oder der Verfolgung rassistischer Ziele zu sehen⁷⁸. Die EMRK erlaube nur Eingriffe zugunsten gewisser namentlich genannter Schutzgüter, die zum Teil bestimmte öffentliche Interessen widerspiegeln würden und zu denen daneben

⁷⁶ *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention⁶ (2016)§ 18, Rz 13.

⁷⁷ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹², Rz 714.

⁷⁸ *Berka*, Verfassungsrecht⁷, Rz 1301. Dieser Konnex zwischen anderen Verfassungsnormen und dem Kriterium des öffentlichen Interesses in der Grundrechtsprüfung findet sich etwa auch in der schweizerischen Grundrechtsdogmatik; *Bolz*, Das Verhältnis von Schutzobjekt und Schranken der Grundrechte (1991), 164ff.

außerdem die Rechte und Freiheiten anderer zählen.⁷⁹ *Ennöckl* spricht im Zusammenhang mit Art 8 Abs 2 EMRK davon, dass dieser öffentliche Interessen oder „Schrankenziele“ normiere.⁸⁰ Diese Aufzählung sei abschließend, die grundrechtliche Gewährleistung unterstehe keinem Generalvorbehalt zugunsten eines Allgemeininteresses.⁸¹ *Stelzer* bezeichnet das öffentliche Interesse als „variable Größe“⁸², die sich jedoch im Rahmen eines argumentativen Abwägungsmodells spezifizieren lässt.⁸³

Der Begriff des öffentlichen Interesses findet selbstverständlich nicht nur im grundrechtlichen Kontext Verwendung und war im Zusammenhang mit verschiedenen spezifischen Rechtsmaterien auch bereits Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen, wobei überwiegend der unbestimmte Gesetzes- und nicht der Verfassungsbegriff im Mittelpunkt der Analyse standen.⁸⁴ Im Gegensatz zu Österreich wurde in Deutschland mitunter der Begriff als gesamtes dogmatischen Analysen unterzogen.⁸⁵ Das Verhältnis zwischen Grund- und Menschenrechten und dem öffentlichen oder Allgemeininteresse war darüber hinaus Gegenstand nationaler und internationaler Abhandlungen.⁸⁶ Die legitimen Ziele der EMRK wiederum wurden im Zusammenhang mit konkreten Fragestellungen und vereinzelt allgemein behandelt.⁸⁷ Jüngere umfassende Auseinandersetzungen mit den zulässigen Zielen für Eingriffe in die Rechte der EMRK im österreichischen Kontext sowie eine Analyse des Verhältnisses der verschiedenen verwendeten Begrifflichkeiten insbesondere zwischen dem „öffentlichem Interesse“ und den „legitimen Zielen“ der EMRK liegen nicht vor.

⁷⁹ *Berka*, Verfassungsrecht⁷, Rz 1303.

⁸⁰ *Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Datenverarbeitung, 72.

⁸¹ Auch in der Rechtsprechung wird jeweils der Bezug zu einem oder mehreren der genannten Regelungsziele ausdrücklich hergestellt; *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention⁶, §22 Rz 42; kritisch hinsichtlich der Bedeutung der Einschränkung auch bestimmte öffentliche Interessen ob deren weiter Formulierung *Stelzer*, Das Wesensgehaltsargument und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 273.

⁸² *Stelzer*, Das Wesensgehaltsargument und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 131.

⁸³ *Stelzer*, Das Wesensgehaltsargument und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 197 (iZm mit der VfGH Judikatur), 275f (iZm mit der EGMR Judikatur).

⁸⁴ *Merli*, Öffentliches Interesse, Ermessen und Gleichheit am Beispiel der Befreiung von der Wehrpflicht, ZfV, 605; *Wiederin*, Öffentliche Interessen im Berufungsverfahren nach dem AVG, in *Ennöckl/Raschauer/Schulev-Steindl/Wessely* (Hrsg), Festschrift für Bernhard Raschauer (2013) 687; *Unterpertinger*, Das öffentliche Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energieträger in der umweltrechtlichen Interessenabwägung.

⁸⁵ *Uerpmann-Witzack*, Das öffentliche Interesse; *Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem² (2015).

⁸⁶ *Finnis* (Hrsg), Human rights and common good (2011), *Baruzzi*, Freiheit, Recht und Gemeinwohl (1990).

⁸⁷ *Baudewin*, Der Schutz der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht² (2014); *Hauer*, Die Polizeizwecke der Grundrechtsschranken der Europäischen Menschenrechtskonvention. Eine kritische Bestandsaufnahme, in *Grabenwarter/Thienel* (Hrsg), Kontinuität und Wandel der EMRK (1998) 115, *Greer*, The exceptions to articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights (1997), *Hailbronner*, Die Einschränkung von Grundrechten in einer demokratischen Gesellschaft, Zu den Schrankenvorbehalten der Europäischen Menschenrechtskonvention, in *Bernard/Geck/Jaenicke/Steinberger* (Hrsg), Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte¹ (2014) 359; zu den materiellen Eingriffsvorbehalten der EMRK siehe auch bei *Stelzer*, Das Wesensgehaltsargument und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 272ff.

IV. Methode und Vorgangsweise

Die Analyse der genannten Forschungsfragen erfolgt unter Heranziehung der gängigen rechtswissenschaftlichen Methoden,⁸⁸ insbesondere der Judikatur- und Textanalyse. Zuallererst bedarf es dafür einer eingehenden Aufarbeitung der theoretischen Grundlagen im Zusammenhang mit Grundrechtseinschränkungen und insbesondere den zulässigen Eingriffszielen. Die historische Entwicklung materieller Gesetzesvorbehalte wird nachgezeichnet und insbesondere das „öffentlichen Interesses“ als Verfassungsbegriff in der österreichischen Grundrechtsdogmatik untersucht. Die Recherche- und Analyse der österreichischen und auszugsweise deutschen und europäischen grundrechtsdogmatischen Literatur und eine Befassung mit dem systematischen Umfeld des Phänomens des „öffentlichen Interesses“ bzw. des „legitimen Ziels“ als Ausgangspunkt für Grundrechtseingriffe soll eine grundrechtsdogmatische Einordnung ermöglichen.

Darauffolgend werden die zulässigen Eingriffsziele der EMRK, ihr Entstehungshintergrund und die Abgrenzung und das Verhältnis zum Begriff des öffentlichen Interesses in der österreichischen Grundrechtsprüfung näher analysiert. Sodann dient eine Kategorisierung in Fallgruppen zulässiger Eingriffsziele als Basis für die Herausarbeitung von und die Aufarbeitung der nationalen und europäischen Judikatur.

Darüber hinaus soll eine Analyse der bestehenden einschlägigen Rechtsprechung auf nationaler – insbesondere verfassungsgerichtlicher – sowie europäischer Ebene sowie der Verankerung und Verortung zulässiger Ziele für Grundrechtseingriffe im österreichischen Verfassungsrecht erfolgen. Dieser Schritt dient dazu darzulegen, in welcher Form der Verfassungsbegriff des öffentlichen Interesses im grundrechtlichen Kontext bzw. die konkret genannten weitgefassten legitimen Eingriffsziele der EMRK durch die Rechtsprechung Konkretisierung erfahren haben und welche Auslegungsmaßstäbe herangezogen werden. Durch Aufarbeitung der Rechtsprechung des VfGH und des EGMR soll deutlich werden, nach welchen Kriterien die Judikatur das Vorliegen eines öffentlichen Interesses bzw. legitimen Ziels im Kontext der EMRK beurteilt.

Auf Grundlage dieser Analysen stellt die Herausarbeitung der Funktion(en) und Bedeutung der Einschränkung auf Eingriffsziele im öffentlichen Interesse einen wesentlichen Bestandteil des angestrebten Forschungsvorhabens dar. Neben den materiellen Kriterien an das Eingriffsziel interessiert auch die prozedurale Bedeutung dieses Prüfungsschrittes sowie insbesondere die Rolle, die den beteiligten Regierungen, den nationalen Gesetzgebern und den Höchstgerichten beigemessen wird.

⁸⁸ Siehe *Potacs*, *Rechtstheorie*² (2019)165ff.

V. Vorläufiges Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung

1. Problemaufriss
2. Forschungsfragen
3. Darstellung der Methodik und Gliederung

B. Theoretische Grundlagen der zulässigen Eingriffsziele für Grundrechtseinschränkungen

1. Historische Entwicklung der Einschränkung zulässiger Eingriffsziele und speziell des „öffentlichen Interesses“ als Teil materieller Gesetzesvorbehalte
2. Das öffentliche Interesse als unbestimmter Verfassungsbegriff
3. Das öffentliche Interesse in der europäischen und österreichischen Grundrechtsdogmatik
4. Abgrenzung zu den weiteren Schritten der Verhältnismäßigkeitsprüfung
5. Schlussfolgerungen

C. Zulässige Eingriffsziele der EMRK

1. Entstehungsgeschichte
2. Verhältnis des Generalbegriffes des öffentlichen Interesses zu den einzelnen legitimen Zielen der EMRK
3. Fallgruppen zulässiger Eingriffsziele
4. Auslegungsmaßstab für die Zulässigkeit von Eingriffszielen
5. Bedeutung des Artikel 18 EMRK für die konkreten Eingriffsziele
6. Schlussfolgerungen

D. Die Zulässigkeit von Eingriffszielen für Grundrechtseinschränkungen in der Rechtsprechung des VfGH

1. Die Zulässigkeit von Eingriffszielen in der Rechtsprechung des VfGH
2. Gegenüberstellung der Rechtsprechung des VfGH und des EGMR
3. Ergebnis

E. Funktion und Bedeutung der Einschränkung auf bestimmte Eingriffsziele

1. Materielle Bedeutung
 - a) Funktion der Begrenzung des Gesetzgebers
 - b) Funktion als Menschenrechtskonkretisierung
2. Prozedurale Bedeutung

- a) Festlegung zulässiger Ziele zwischen Gesetzgeber, der Regierung als Vertretung des Staates als Verfahrenspartei, der einschränkenden Behörde und dem erkennenden Gericht
- b) Die Bedeutung des Vorbringens zu den zulässigen Eingriffszielen im Verfahren
- c) Die Bedeutung der nationalen Rechtsgrundlage und Entscheidung für die Argumentation hinsichtlich der Eingriffsziele vor dem EGMR

3. Schlussfolgerungen

F. Conclusio

VI. Vorläufiger Zeitplan

SoSe 2020	Themenfindung und Erstellung des Exposé, Literatur- und Judikaturrecherche
WiSe 2020/2021	Absolvierung des Seminars zur fakultätsöffentlichen Präsentation des Dissertationsthemas; Absolvieren von erforderlichen Lehrveranstaltungen
SoSe 2021	Einreichung des Exposé und Antragstellung auf Genehmigung des Dissertationsthemas; Abfassen der Dissertation, zumindest vierteljährliche Absprachen mit dem Dissertationsbetreuer, Absolvieren von erforderlichen Lehrveranstaltungen
WiSe 2021/2022	Abfassen der Dissertation, zumindest vierteljährliche Absprachen mit dem Dissertationsbetreuer, Absolvieren von erforderlichen Lehrveranstaltungen
SoSe 2022	Abfassen der Dissertation, zumindest vierteljährliche Absprachen mit dem Dissertationsbetreuer, Absolvieren von erforderlichen Lehrveranstaltungen
WiSe 2022/2023	Abfassen der Dissertation, zumindest vierteljährliche Absprachen mit dem Dissertationsbetreuer, Überarbeitung der Dissertation, Erstellung der Endfassung
SoSe 2023	Einreichung der Dissertation und öffentliche Defensio

VII. Literaturverzeichnis

- Baruzzi*, Freiheit, Recht und Gemeinwohl. Grundfragen einer Rechtsphilosophie (1990)
- Baudewin*, Der Schutz der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht² (2014)
- Berka/Binder/Kneihls*, Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich // Grund- und Menschenrechte in Österreich² (2019)
- Berka*, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium⁷ (2018)
- Bezemek*, Grundrechte. In der Rechtsprechung der Höchstgerichte² (2019)
- Bolz*, Das Verhältnis von Schutzobjekt und Schranken der Grundrechte 103 (1991)
- Chemerinsky*, Constitutional law. Principles and policies (2015)
- Ehs*, Der VfGH als politischer Akteur. Konsequenzen eines Judikaturwandels, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2015, 15
- Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Datenverarbeitung 174 (2014)
- Fremuth*, Menschenrechte. Grundlagen und Dokumente (2020)
- Gamper*, 150 Jahre Staatsrundgesetz – Befund und Ausblick zum Grundrechtsschutz in Österreich, in *Baumgartner* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2018 (2018) 233
- Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch⁶ (2016)
- Greer*, The exceptions to articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights 15 (1997)
- Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem² (2015)
- Hailbronner*, Die Einschränkung von Grundrechten in einer demokratischen Gesellschaft, Zu den Schrankenvorbehalten der Europäischen Menschenrechtskonvention, in *Bernard/Geck/Jaenicke/Steinberger* (Hrsg), Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler¹ (2014) 359
- Hauer*, Die Polizeizwecke der Grundrechtsschranken der Europäischen Menschenrechtskonvention. Eine kritische Bestandsaufnahme, in *Grabenwarter/Thienel* (Hrsg), Kontinuität und Wandel der EMRK. Studien zur Europäischen Menschenrechtskonvention (1998) 115
- Hohnerlein*, Legitime Ziele von Grundrechtseingriffen. Konformitätspflichten zwischen Staatsverständnissen und Dogmatik, Der Staat 2017, 227
- Kucsko-Stadlmayer*, Die Allgemeinen Strukturen der Grundrechte, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer* (Hrsg), Grundrechte in Österreich² (2014) § 3

Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger/Walter, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts 6¹¹ (2015)

Merli, Funktionen des europäischen Grundrechtsschutzes, in *Funk/Holzinger/Klecatsky/Korinek/Mantl/Pernthaler* (Hrsg), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ludwig Adamovich (2002) 449

Merli, Öffentliches Interesse, Ermessen und Gleichheit am Beispiel der Befreiung von der Wehrpflicht, ZfV, 605

Öhlinger, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich. Der Wandel von Funktion und Methode in einer neunzigjährigen Geschichte, in *Wrase/Boulanger/Schulze* (Hrsg), Die Politik des Verfassungsrechts. Interdisziplinäre und vergleichende Perspektiven auf die Rolle und Funktion von Verfassungsgerichten¹ (2013) 243

Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019)

Pöschl, Die Dogmatik des Staatsgrundgesetzes, in *Merli/Pöschl/Wiederin* (Hrsg), 150 Jahre Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (2018) 33

Pöschl, Gleichheit vor dem Gesetz (2008)

Pöschl, Über Gleichheit und Verhältnismäßigkeit, JBl 1997, 413

Potacs, Die Interpretation des Staatsgrundgesetzes, in *Merli/Pöschl/Wiederin* (Hrsg), 150 Jahre Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (2018) 55

Potacs, Rechtstheorie² (2019)

Somek, Rationalität und Diskriminierung. Zur Bindung der Gesetzgebung an das Gleichheitsrecht (2001)

Stelzer, Das Wesensgehaltsargument und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (1991)

Tan, The Dawn of Article 18 ECHR: A Safeguard Against European Rule of Law Backsliding? 2018

Uerpmann-Witzack, Das öffentliche Interesse. Seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff 47 (1999)

Unterpertinger, Das öffentliche Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energieträger in der umweltrechtlichen Interessenabwägung (2015)

Wernsmann, Wer bestimmt den Zweck einer grundrechtseinschränkende Norm - Bundesverfassungsgericht oder Gesetzgeber? NVwZ 2000, 1360–1364

Wiederin, Öffentliche Interessen im Berufungsverfahren nach dem AVG, in *Ennöckl/Raschauer/Schulev-Steindl/Wessely* (Hrsg), Festschrift für Bernhard Raschauer (2013) 687