



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

GZ. 99.000.0180/9-KONVENT/2004

Protokoll
über die 16. Sitzung des Ausschusses 4
am 19. April 2004
im Parlament, Lokal IV

Anwesende:

Ausschussmitglieder (Vertreter):

Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk	(Vorsitzender)
Mag. Bernhard Achitz	(Vertretung für Friedrich Verzetnitsch)
Dr. Maria Berger	
Prof. Christine Gleixner	
Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter	
Mag. Walter Grosinger	(Vertretung für Dr. Ernst Strasser)
Mag. Joachim Preiss	(Vertretung für Mag. Herbert Tumpel)
Univ.Prof. Dr. Bernhard Raschauer	(Vertretung für Univ.Prof. Dr. Reinhard Rack)
Dr. Johann Rzeszut	
Mag. Terezija Stoisits	

Externe Experten:

Hon.Prof. Dr. Josef Cerny
Univ.Prof. Dr. Michael Holoubek
Univ.Prof. Dr. Franz Marhold
Univ.Prof. Dr. Walter Schrammel
Hon.Prof. Dr. Gottfried Winkler

Weitere Teilnehmer/Teilnehmerinnen:

Mag. Jochen Danninger	(Büro Univ.Prof. Dr. Andreas Khol)
Mag. Ronald Faber	(Büro Univ.Prof. Dr. Heinz Fischer)
Dr. Marlies Meyer	(Büro Dr. Eva Glawischnig)

Mag. Katharina Peschko-Gruber (<i>vormittags</i>)/	(Büro Herbert Scheibner/Dr. Dieter Böhmdorfer)
Mag. Bernhard Rochowanski (<i>nachmittags</i>) Dr. Rosi Posnik	(Büro Dr. Claudia Kahr)
Univ.Doz. Dr. Hanspeter Hanreich	(beigezogen von Univ.Prof. Dr. Bernhard Raschauer)
Dr. Thomas Hofbauer	(beigezogen von Prof. Helmut Mader)
Dr. Raoul Kneucker	(beigezogen von Prof. Christine Gleixner)
Mag. Gerda Marx	(beigezogen von Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk)
Dr. Claudia Rosenmayr-Klemenz	(beigezogen von Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter)
Mag. Thomas Sperlich	(beigezogen von Mag. Terezija Stoisits)

Büro des Österreich-Konvents:

Mag. Birgit Caesar Monika Siller	(fachliche Ausschussunterstützung) (Ausschusseksretariat)
-------------------------------------	--

Entschuldigt:

Herbert Scheibner	(stellvertretender Vorsitzender)
Mag. Herbert Haupt Prof. Ing. Helmut Mader	

Beginn: 10.00 Uhr

Ende: 16.20 Uhr

Tagesordnungspunkte:

- 1.) Begrüßung und Feststellung der Anwesenheit
- 2.) Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung
- 3.) Berichte
- 4.) Expertenhearing von Hon.Prof. Dr. Josef Cerny, Univ.Prof. Dr. Michael Holoubek, Univ.Prof. Dr. Franz Marhold, Univ.Prof. Dr. Walter Schrammel und Hon.Prof. Dr. Gottfried Winkler zum Thema „soziale Grundrechte“
- 5.) Fortsetzung der Themenbehandlung in merito: konkrete Vorschläge für einzelne Grundrechte (soziale Grundrechte)
- 6.) Allfälliges

Tagesordnungspunkt 1: Begrüßung und Feststellung der Anwesenheit

Der Ausschussvorsitzende begrüßt die Mitglieder des Ausschusses 4 und die weiteren Anwesenden und stellt die Beschlussfähigkeit fest.

Tagesordnungspunkt 2: Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung (22. März 2004)

Das Protokoll der fünfzehnten Sitzung vom 22. März 2004 wird mit folgender Maßgabe genehmigt (Ergänzungen wurden bereits eingearbeitet):

Zu Seite 4, Art. x Abs. 4:

Das Protokoll wird wie folgt ergänzt:

Variante 5 (Vorschlag Grabenwarter):

Art. 11 Abs. 1 des Entwurfes von Univ.Prof. DDr. Grabenwarter nimmt im Wortlaut auf kollektive Maßnahmen nicht Bezug, geht aber davon aus, dass die Freiheit zu solchen Maßnahmen von der Koalitionsfreiheit erfasst ist (Art. 11 Abs. 3 in Verbindung mit Ziffer 3 der dazugehörigen Erläuterungen).

Tagesordnungspunkt 3: Berichte

Der Ausschussvorsitzende berichtet über die Fertigstellung der Berichte der Ausschüsse 6 (Verwaltungsreform) und 9 (Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit) und über neue externe Schreiben. Die neuen Textvorschläge von der Ökumenischen Expertengruppe (überarbeiteter Textentwurf zur Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit; überarbeitete Erläuterungen zu den sozialen Grundrechten) wurden den Ausschussmitgliedern bereits auf elektronischem Weg zur Kenntnis gebracht.

Tagesordnungspunkt 4: Expertenhearing von Hon.Prof. Dr. Josef Cerny, Univ.Prof. Dr. Michael Holoubek, Univ.Prof. Dr. Franz Marhold, Univ.Prof. Dr. Walter Schrammel und Hon.Prof. Dr. Gottfried Winkler zum Thema „soziale Grundrechte“

Hon.Prof. Dr. Josef *Cerny*, Univ.Prof. Dr. Michael *Holoubek*, Univ.Prof. Dr. Franz *Marhold*, Univ.Prof. Dr. Walter *Schrammel* und Hon.Prof. Dr. Gottfried *Winkler* halten Referate zum Thema „soziale Grundrechte“ (siehe *Anlagen 1 bis 3* zum Protokoll).

Hon.Prof. Dr. *Cerny* berichtet über die Abläufe bei der Grundrechtsreformkommission, deren Mitglied er war. Hinsichtlich der Formulierung sozialer Grundrechte war der politische Konsens damals sehr weit; so lag bereits der Entwurf einer Regierungsvorlage für ein BVG über wirtschaftliche und soziale Rechte vor.

Zur aktuellen Entwicklung meint er, dass eine Reform der bestehenden Grundrechte – unabhängig vom Österreich-Konvent – unabdingbar sei. Die Einführung sozialer Grundrechte sei nicht mehr eine Frage des Ob, sondern des Wie, und setze ein geändertes Grundrechts- und

Verfassungsverständnis voraus. Dabei sei auch eine Orientierung an internationalen Vorgaben erforderlich (EMRK, UN-Menschenrechtspakte, EU-Grundrechte-Charta).

Die EU-Grundrechte-Charta stelle einen Mindeststandard dar, der von den Mitgliedstaaten – je nach sozialem Standard – auch überschritten werden könne.

Ein Katalog von sozialen Grundrechten müsse kurze, prägnante verständliche und durchsetzbare Bestimmungen enthalten mit einem unmittelbaren Anspruch auf Durchsetzung vor den Gerichten, also nicht nur Gesetzgebungsaufträge an den Staat. Dies schließe nicht aus, dass der Katalog zusätzlich Programmsätze bzw. Staatszielbestimmungen enthalten könne, welche als Auslegungsrichtlinien auch normative Bedeutung hätten.

Die Rechtsschutzmöglichkeiten seien zu erweitern, bspw. durch Kollektivbeschwerden bzw. kommissarischen Rechtsschutz oder Staatshaftungsansprüche im Sinne der Rechtsprechung des EuGH bei Verletzung des Gemeinschaftsrechts.

Univ.Prof. Dr. *Holoubek* meint, es sei eine bewusste Wertentscheidung, ob bzw. in welcher Form soziale Grundrechte in einen Grundrechte-Katalog aufgenommen werden. Jedenfalls sei der Standard der EU-Grundrechte-Charta nicht zu unterschreiten.

Er spricht das traditionelle Verständnis an, wonach soziale Grundrechte konkrete Leistungsansprüche darstellen, welche beim VfGH einklagbar sein müssen.

Als neue Herangehensweise empfiehlt er fließende Übergänge zwischen sozialen und liberalen Grundrechten. Als Beispiel führt er den Gleichheitssatz an, aus dem auch Leistungsansprüche ableitbar seien (Bsp. VfGH-Erkenntnis bezüglich einer Minimalentlohnung für Rechtspraktikanten). Primär sei zu unterscheiden zwischen grundrechtlichem Individualrechtsschutz und dem Schutz kollektiver Interessen („Grundrechte der dritten Generation“, z.B. Schutz der Umwelt).

Univ.Prof. Dr. *Holoubek* schlägt vor, zunächst soziale Grundrechte zu formulieren, die Individualrechte verkörpern, also „soziale Grundrechte im engeren Sinn“. Diese würden sich nicht wesentlich von liberalen Grundrechten unterscheiden. Dabei seien möglichst konkrete Formulierungen anzustreben; so enthält die EU-Grundrechte-Charta bspw. kein allgemeines „Recht auf Arbeit“, sondern konkret ein „Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst“.

Dadurch sei auch die Beseitigung von Vorurteilen möglich, die häufig gegen die Schaffung sozialer Grundrechte vorgebracht werden, v.a. die Frage der Durchsetzbarkeit (eine entsprechende Ausgestaltung wäre möglich) und der Kostenfolgen (dies unterscheidet soziale Grundrechte nicht von den sonstigen Grundrechten).

Schließlich betont der Vortragende, dass soziale Grundrechte innovationsoffen (also offen für zukünftige Entwicklungen) sein müssten und nicht dazu missbraucht werden dürfen, konkrete gesetzliche Maßnahmen und damit auch konkrete politische Problemlösungen festzuschreiben.

Univ.Prof. Dr. *Marhold* verweist darauf, dass Grundrechte justiziabel, also individuell oder kollektiv durchsetzbar sein müssten (einklagbare Leistungspflicht); der Staat würde dabei in seiner Rolle als Leistungsstaat gefordert.

Er sieht bei der Formulierung sozialer Grundrechte die Gefahr, dass der sozialpolitische Gestaltungsspielraum auf Verfassungsebene eingeengt werden könnte und einfachgesetzliche sozialpolitische Fragen auf Verfassungsebene verlagert werden könnten. Weiters sieht er die

Gefahr, die Glaubwürdigkeit der Verfassung in Frage zu stellen, wenn verfassungsrechtliche Gewährleistungen wegen des fehlenden finanzpolitischen Spielraums nicht durchsetzbar sind; in diesem Zusammenhang verweist er auch auf die europäische Rechtslage, insbesondere den Stabilitätspakt.

Ein Grundrechte-Katalog bzw. die Formulierung sozialer Grundrechte seien daher in Übereinstimmung mit der europäischen Integration voranzutreiben, wobei die europäischen Vorgaben (EU-Grundrechte-Charta) als Mindestnormen anzusehen sind.

Univ.Prof. Dr. *Schrammel* fordert Ehrlichkeit bei der Formulierung sozialer Grundrechte und weist auf mögliche Kostenfolgen hin (Bsp. Pflegeleistungen). Darüber hinaus stellt er die Frage, für wen soziale Grundrechte etwas bewirken sollen; viele Rechte seien bereits auf anderer (unterverfassungsgesetzlicher) Ebene geregelt.

Der Vortragende betont, dass soziale Grundrechte Innovation nicht behindern sollen (bspw. keine Verankerung der Sozialversicherung in der Verfassung). Er empfiehlt, keine eigene, völlig autonome Lösung anzustreben, sondern im Kontext der EU-Grundrechte-Charta zu bleiben, welche nicht zu unterschreiten wäre.

Hon.Prof. Dr. *Winkler* meint, dass sich die Bürger vom Österreich-Konvent Aussagen zu sozialen Grundrechten (bzw. zur „Solidarität“ gemäß Kapitel IV der EU-Grundrechte-Charta) erwarten.

Sozialgestaltungsaufträge seien bereits in völkerrechtlichen Dokumenten enthalten, zu deren Beachtung sich Österreich völkerrechtlich verpflichtet hat (im sog. „Mezzanin“, also oberhalb einfacher Gesetze, aber unterhalb der Verfassung).

Die unmittelbare Durchsetzbarkeit (Einklagbarkeit) von sozialen Grundrechten würde letztlich zu Sozialgesetzen in Verfassungsrang führen. Neben dem Problem der unmittelbaren Durchsetzbarkeit verweist er auch auf das Problem einer möglichen (unmittelbaren) Drittwirkung. Daher seien soziale Grundrechte nicht als subjektiv durchsetzbare Rechte, sondern als Gewährleistungsverpflichtungen des Staates bzw. als Gewährleistungsaufträge an den einfachen Gesetzgeber zu formulieren.

Als sozialpolitische Ziele, welche in Form von Gewährleistungsaufträgen an die Gesetzgebung zu formulieren seien, nennt er:

- (a) den Schutz des Einzelnen vor den Auswirkungen der sozialen Risiken Krankheit, Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit;
- (b) die Sicherung der materiellen Existenz bei Notlage (umfassend insbesondere Unterhalt und Wohnung);
- (c) den Schutz der menschlichen Arbeit durch Gewährleistung menschengerechter Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitszeitschutzes;
- (d) den Schutz von Kindern und Jugendlichen im Arbeitsleben;
- (e) den kostenlosen Zugang zu Arbeitsvermittlung und Berufsberatung;
- (f) den Schutz und die Förderung Behinderter; sowie
- (g) den Ausgleich der Familienlasten.

Hinsichtlich des Rechtsschutzes vertritt Hon.Prof. Dr. *Winkler* die Ansicht, dass der VfGH die Kontrolle über die Einhaltung der Gestaltungsaufträge ausüben sollte. Bei der Staatshaf-

tung verweist er auf das Europarecht (Staatshaftung bei mangelhafter Umsetzung europarechtlicher Bestimmungen).

In der weiteren Diskussion geben die Experten folgende Stellungnahmen ab:

Hon.Prof. Dr. *Cerny* meint, dass die Regelung sozialer Grundrechte legislativ bewältigbar sei; dazu gäbe es Vorbilder. Mit der Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung werde kein Bekenntnis zu einem bestimmten Wirtschafts- oder Sozialsystem abgelegt.

Gegen die Übernahme der Schranken aus der EU-Grundrechte-Charta äußert er Vorbehalte; dies würde lediglich zu allgemeinen Generalklauseln führen.

Wesentlich sei die Durchsetzbarkeit sozialer Grundrechte, wobei die Individualbeschwerde nicht generell bei allen sozialen Grundrechten greifen würde. Der VfGH müsse weiterhin der zentral zuständige Gerichtshof bleiben; eine allfällige Überlastung des VfGH sieht er nicht.

Univ.Prof. Dr. *Holoubek* vertritt ebenfalls die Auffassung, dass die Definition des Schutzbereiches legislativ bewältigbar sei.

Die Einführung sozialer Grundrechte bedeute nicht, dass dies schrankenlos erfolge. Es gäbe unterschiedliche Ausprägungen von sozialen Grundrechten: spezifische Ausformungen des Gleichheitssatzes, Verfahrensgarantien, Grundrechte mit Gesetzesvorbehalt (bspw. wie bei liberalen Grundrechten: „nach Maßgabe der Gesetze“). Hinsichtlich der Differenzierung durchsetzbare/nicht-durchsetzbare soziale Grundrechte verweist er auf Art. 52 Abs. 5 der EU-Grundrechte-Charta.

Univ.Prof. Dr. *Marhold* macht darauf aufmerksam, dass bei der Einengung des Gestaltungsspielraums des einfachen Gesetzgebers durch soziale Grundrechte Zielkonflikte auftreten könnten; die Abwägung zwischen den sozialen Grundrechten werde dann politisch entschieden.

Ein sozialer Grundrechte-Katalog wäre bspw. völlig irrelevant, wenn er in Konflikt mit der Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit der EU stünde. Daher sei ein Grundrechte-Katalog harmonisiert mit der europäischen Entwicklung zu formulieren; bei den sozialen Grundrechten solle man sich auf die Formulierung von Staatszielbestimmungen beschränken. Bei der Kostenfrage vertritt Univ.Prof. Dr. *Marhold* die Ansicht, dass soziale Grundrechte zu einem materiellen Verteilungskonflikt auf Verfassungsebene führen könnten.

Univ.Prof. Dr. *Schrammel* schließt sich der Meinung seines Vorredners an. Bei individuell durchsetzbaren sozialen Grundrechten seien Verteilungskonflikte vorhersehbar, welche politisch entschieden würden. Hinsichtlich des Rechtsschutzes halte er weder den VfGH noch die Gerichtsbarkeit für geeignet, weil es um die Entscheidung von Interessenskonflikten gehe.

Hon.Prof. Dr. *Winkler* spricht sich für die Formulierung von Gewährleistungsansprüchen oder Staatszielbestimmungen bei sozialen Grundrechten, aber gegen subjektive Rechte aus. Bei sozialen Rechten könne es nicht um die Sicherung des Status quo oder um die Festschreibung eines bestimmten sozialpolitischen Standards gehen. Hinsichtlich der Durchsetzungsmöglichkeiten bei Säumigkeit des Gesetzgebers verweist er auf internationale Vorbilder.

Abschließend dankt der Ausschussvorsitzende den externen Experten für die Ausführungen.

Tagesordnungspunkt 5: Fortsetzung der Themenbehandlung in merito: konkrete Vorschläge für einzelne Grundrechte (soziale Grundrechte)

Dem Ausschuss liegen die Teilsynopsen des Ausschussvorsitzenden zur Behandlung der „sozialen Rechte“ vor (D-29 bis D-38).

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass in der künftigen Verfassung Gewährleistungen mit sozialpolitischem Bezug enthalten sein sollten (als Absage an eine reine „Spielregel-Verfassung“). Dies erscheint schon alleine aufgrund der Entwicklungen im europäischen Rechtsbereich, namentlich der EU-Grundrechte-Charta, erforderlich, hinter die nicht zurück gegangen werden soll.

Jedenfalls soll ein künftiger Grundrechtekatalog Gewährleistungen betreffend das Arbeits- und Sozialrecht enthalten, wie sie in Kapitel IV der EU-Grundrechte-Charta unter dem Titel „Solidarität“ enthalten sind. Darüber hinaus gehend sind Garantien im Sozialbereich, z.B. betreffend Rechte von Kindern und älteren Menschen, erforderlich.

Einzelne Mitglieder des Ausschusses sind der Auffassung, dass die beispielhafte Aufzählung von Garantien im Sozialbereich um den Gesundheitsschutz zu ergänzen ist.

Für die Umsetzung solcher Gewährleistungen stehen verschiedene Wege zur Verfügung. Die Spannweite reicht von Bestimmungen grundsätzlicher Art über institutionelle Garantien, Gestaltungsaufträge an die Gesetzgebung bis hin zur Verankerung verfassungsgesetzlich gewährleisteter subjektiver Rechte. Diese Lösungen werden je nach Inhalt und Durchsetzungsmöglichkeit der einzelnen Gewährleistungen zu kombinieren sein.

Wenn der Weg der Schaffung subjektiver Rechte gewählt wird, dann sollten nach Möglichkeit konkret fassbare Teilansprüche formuliert werden, die dem betreffenden Grundrecht zugeordnet sind, z.B. „Recht auf Zugang zu unentgeltlicher Arbeitsvermittlung“ im Rahmen von Grundrechten des Arbeitslebens, „Recht auf medizinische Grundversorgung“ im Rahmen von Rechten im Bereich des Schutzes der Gesundheit.

Die Arbeitnehmerinteressenvertretungen und die Vertreterin der Grünen wollen eine inhaltliche Diskussion über die Formulierung der einzelnen sozialen Grundrechte.

Dazu merkt der Vorsitzende an, dass ein solcher Diskussionsverlauf aus Gründen der Zeit und der Ergebnisse des heutigen Hearings seiner Auffassung nach weniger sinnvoll erscheint als der Versuch, Konsens über allgemeine Grundsätze für eine künftige Kodifikation sozialstaatlicher Garantien und sozialer Grundrechte zu suchen. Der diesbezüglich vom Ausschussvorsitzenden unternommene Versuch findet bei einzelnen Ausschussmitgliedern Unterstützung, kann jedoch in der heutigen Sitzung nicht zu Ende geführt werden.

Tagesordnungspunkt 6: Allfälliges

Für die nächste Ausschusssitzung (17. Sitzung) ist die Behandlung der „Fundamentalg Garantien“ und allenfalls auch der „sozialen Grundrechte“ vorgeschlagen worden. Eine endgültige Entscheidung darüber ist noch nicht erfolgt.

Bei der Sitzung am 3. Mai 2004 (18. Sitzung) werden voraussichtlich die „Rechte der Volksgruppen, Gleichheitssatz, Gleichbehandlung und Diskriminierungsschutz“ behandelt.

Die letzten beiden Sitzungen am 10. und 24. Mai 2004 (19. und 20. Sitzung) werden für die Berichtsbesprechung verwendet.

Die nächste Ausschusssitzung findet am

Dienstag, 27. April 2004, von 10.00 bis 16.00 Uhr

statt.

Der Ausschussvorsitzende dankt den Anwesenden für die konstruktive Mitarbeit und schließt die Sitzung.

Vorsitzender des Ausschusses 4:

Fachliche Ausschussunterstützung:

Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk e.h.

Mag. Birgit Caesar e.h.

3 Anlagen