

Soziale Grundrechte in der Grundrechtscharta der Europäischen Union und ihre Relevanz für die Tätigkeit der Volksanwaltschaft in Österreich

Nikolaus Dimmel (Salzburg)

Ich möchte mich in meinen Ausführungen auf die Frage beschränken, welches Gewicht die in der Grundrechtscharta der Europäischen Union verankerten sozialen Grundrechte für die Kontrolltätigkeit der österreichischen Volksanwaltschaft im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialhilfeleistungen haben. Dabei folge ich dem Verständnis, dass die Sozialhilfe als unterstes soziales Netz eine bedarfsorientierte Existenzsicherung, jedenfalls aber menschenwürdige Teilhabe am materiellen und sozio-kulturellen Reichtum der Gesellschaft verbürgen soll.

Mein Beitrag gliedert sich in zwei Teile, nämlich A) Allgemeine Überlegungen zur Entwicklung, Effektivität und Praxisrelevanz eines sozialen Grundrechtes auf bedarfsorientierte Existenzsicherung, und B) eine Erörterung des Stellenwertes sozialer Grundrechte im österreichischen Sozialrecht und seiner Vollzugspraxis.

A. Entwicklung, Effektivität und Praxisrelevanz sozialer Grundrechte

Befasst man sich mit dem Modell, der sozialrechtspolitischen Bedeutung sowie der Effektivität sozialer Grundrechte im Kontext des Sozialrechtsschutzes im zweiten sozialen Netz, dann sieht man sich umgehend mit drei fundamentalen Fragen konfrontiert.

Die erste lautet: wie lässt sich die bisherige Entwicklung sozialer Grundrechte beschreiben und wozu dienen sie in der sozialpolitischen Auseinandersetzung ? Handelt es sich um eine Form symbolischer Politik im Sinne Rüdiger Voigt's, also um eine Art „Legitimationsgesetzgebung“, oder um administrativ unmittelbar anwendbare Normen mit konkretisierten Schutzzwecken ?

Die zweite lautet: wie sind soziale Grundrechte beschaffen, welche ein Recht auf bedarfsorientierte Grundsicherung bzw die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz in effektiver Weise gewährleisten ? Die Beantwortung dieser Frage bedarf einer Erörterung der Realität sozialer Grundrechte im europäischen Vergleich.

Die dritte lautet: welches Gewicht käme bzw kommt sozialen Grundrechten für den Vollzug bestehender sozialer Sicherungsnormen zu ?

I. Symbolische Grundsicherungspolitik

Ich vertrete im Hinblick auf die erste Frage die Auffassung, dass soziale Grundrechte im Rahmen einer industriekapitalistisch verfassten Gesellschaft vor allem als ein Element sozialstaatlicher Programmatik verstanden werden müssen. Es kann sich bei ihnen

überwiegend nur um Institutionengarantien und in einem rudimentären Verständnis um individuelle Rechte auf Zugang zu einfachgesetzlich zu bestimmenden Leistungen dem Grunde nach handeln. Soziale Grundrechte können zwar den Leistungszugang, etwa zu sozialen Diensten, zu Wohnraum oder zu Leistungen der Armenfürsorge bzw Sozialhilfe verankern bzw absichern. Sie können aber keine Arbeitsplätze oder gar bestimmte Arbeitsentgelte garantieren, nicht die Qualität von Diensten und nicht die Höhe von sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zur Sicherung des Lebensbedarfes festlegen. Ein bestimmter Lebensstandard lässt sich nicht verfassungsrechtlich verankern, zumal sich künftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen kaum angemessen voraussagen lassen.

Diese Erwägungen werden nicht nur gestützt durch ebenso fundierte wie kritische Betrachtungen der unzureichenden Justitiabilität individualisierter sozialer Grundrechte. Gezeigt wurde zudem, dass Institutionengarantien durch Gesetzgebung und Rechtsprechung ausgehöhlt werden können. Die daraus resultierende „defensive Konzeption“ sozialer Grundrechte spiegelt sich im sozialpolitischen Konsens von Rat und Kommission der EU.

Einvernehmen besteht zwischen den Mitgliedsstaaten der Union darüber, dass bis 2010 erst ein Kompendium von Armutsindikatoren und Leistungskennziffern auf Grundlage wissenschaftlicher Begleitforschungen ausgearbeitet werden soll. Dieses soll Grundlage für eine harmonisierte Armutsbekämpfung¹ sein. Eine Konzeption von

¹ Im Bericht zu den „National Action Plans“ zur sozialen Eingliederung aus 2001 kam zum Ausdruck, dass die Union Armut als Kombination aus quantitativen und qualitativen Elementen einer Lebenslage interpretiert. Quantitativ „arm“ ist, wer weniger als 60% des durchschnittlichen gewichteten verfügbaren Haushalts-Netto-Einkommens zur Verfügung hat. Qualitativ „arm“ ist, wer darüber hinaus über nur eingeschränkte Zeit-, Kontakt- und Handlungsressourcen verfügt.

sozialen Grundrechten als individuell verfassungsgerichtlich durchsetzbaren Rechten auf wohlfahrtsstaatliche Leistung hätte hierbei keinen Platz.

Dieses Vor-Verständnis, soziale Grundrechte als Elemente symbolischer Politik, als Ensemble von Programmsätzen und Institutionengarantie zu verstehen, nicht aber individuell durchsetzbare Rechte zu gewährleisten, geht bis auf die europäischen Sozialcharta (ESC) zurück.

1.1. ESC

Die ESC verpflichtet als "soziales Gegenstück" zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) die Vertragsstaaten zu gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit. Die Liste der in den Art 1-19 aufgeführten sozialen Grundrechte umfasst u.a. auch ein Recht auf Fürsorge und auf die Inanspruchnahme sozialer Dienste.

Sie kennt allerdings keine Sanktionsmaßnahmen im Falle der Verletzung der Verpflichtungen. Indes hat die Berichtspflicht der Signatarstaaten gegenüber dem Sachverständigenausschuss beachtlichen Einfluss auf die einzelstaatliche Gesetzgebung.²

² Die EU ist zwar nicht Vertragspartei der ESC, dies wohl alleine schon deshalb, weil damit auch die Rechtsprechung des EuGH vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg überprüft werden können müßte. Dessen ungeachtet aber hat der EuGH in seiner Begründung gemeinschaftsrechtlicher Grundrechte immer öfter auf Gewährleistungen der EMRK und die Spruchpraxis der Straßburger Organe in Bezug genommen.

1.2. Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer

Auch die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1989) besitzt weder die Qualität eines verbindlichen Rechtsaktes der EU noch eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages zwischen den Unterzeichnerstaaten. Sie stellt lediglich eine Erklärung der Regierungschefs der Mitgliedsstaaten dar. Gleichwohl wird sie als Auslegungshilfe des EG-V herangezogen, wenn und so weit sie gemeinsame Ansichten der Mitgliedsstaaten widerspiegelt. Es handelt sich in gewissem Sinne um Grundprinzipien, an die sich EU und Mitgliedsstaaten halten.

Die Kommission hat Elemente sozialer Aktionsprogramme unter Hinweis auf eben diese Gemeinschaftscharta begründet. Indes erschöpft sich die Charta in der Auflistung der sozialen Grundrechte von Arbeitnehmern und erstreckt sich deshalb nicht auf das Recht auf Fürsorge und soziale Dienste. Zudem gewährleistet die Charta programmatisch soziale Grundrechte nur entsprechend den einzelstaatlichen Gepflogenheiten. Die EU wird hier nur insoweit tätig, als die Kommission Berichte über die Umsetzung der Charta erstellt und Rat, Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss übermittelt.³

1.3. Europäische Grundrechtscharta

Die Europäische Grundrechtscharta aus 2000 orientiert sich wesentlich an der EMRK. Sie knüpft an die sozialen Grundrechte der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen

³ Insofern verbürgt die ESC des Europarats besseren Schutz der sozialen Grundrechte als die Gemeinschaftscharta der Mitgliedsstaaten der EU.

Grundrechte an, geht freilich nicht über sie hinaus. Insofern verkörpert sie eine kompromisshafte Kompilation von Grundwerten der EU. Der „Vertrag von Maastricht“ gewährleistet zwar im neuen Art 6 Abs 2 EU-V die Grundrechte der EMRK als achtenswert. Auch die Präambel und Art 136 EG-V verweisen auf die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer.

Die Kernbestimmung der Grundrechtscharta, Art 34, verfügt dezidiert über keine individuelle Rechtspositionen verschaffenden Elemente einer bedarfsorientierten Existenzsicherung.

Art 34 Abs 1 der Grundrechtscharta beinhaltet das Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung im Sinne eines Rechtes auf Zugang (!) zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten; dies allerdings auch nur nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts sowie einzelstaatlicher Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Nicht verbürgt ist dabei eine bestimmte Höhe oder eine bestimmte Qualität existenzsichernder Leistungen.

In Art 34 Abs 3 anerkennt und achtet die Union zum Zweck der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ein Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Zudem werden in Art 136 EG-V diese sozialen Grundrechte nur als Richtlinien für die Aktivitäten der Gemeinschaft sowie der Mitgliedstaaten verstanden. *Bernd-Christian Funk* meint

abschließend zur Rechtsverbindlichkeit der Charta, dass sie vor allem als Normerwartung und Normvorstellung (bzw. Geltungserwartung) fungiere. Die Frage, ob sie „rechtsverbindlich“ sei, sei von nachrangiger Bedeutung gegenüber ihrer sozialrechtspolitischen Wirkung.

Überdies kommt der Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer nicht dieselbe Bedeutung zu wie der EMRK. In Art 136 EG-V sind beide Dokumente nur Ansatzpunkte für eine Politik der Gemeinschaft. Deshalb hat die GD V (Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission) bzw. die Expertengruppe „Grundrechte“ (1999) zu Recht Kritik am appellativen Charakter sozialer Grundrechte geübt.

Deshalb bleibt auch nach Inkrafttreten der europäischen Grundrechtscharta die EMRK der stärkste Anknüpfungspunkt für die soziale Dimension des Grundrechtsschutzes in der Union. Dies wohl nicht zuletzt deshalb, weil die Justiziabilität der Gewährleistungen der EMRK unbestritten ist, während gegenüber sozialen Grundrechten im Verständnis der Sozialcharta wiederholt der Einwand fehlender Justiziabilität erhoben wird.

Michael Holoubek führt aus, der Inhalt der Grundrechte der Grundrechtscharta werde das sein, was die Höchstgerichte aus ihnen machen würden. Auch die verschiedentlich geäußerte Hoffnung, dass der EuGH soziale Grundrechte⁴ verstärkt in seine Grundrechtsjudikatur aufnehmen könnte, muss, so *Armin Bogdandy*, enttäuscht werden. Zwar spielen [neben den ausdrücklichen

⁴ nachdem soziale Grundrechte durch den Amsterdamer Vertrag Eingang in die EU-V-Präambel gefunden haben

Gewährleistungen des Gemeinschaftsrechts] wirtschaftlich relevante Grundrechte wie der Gleichheitssatz, das Eigentumsgrundrecht, die Handels- und Wirtschaftsfreiheit, die Wettbewerbsfreiheit und die Berufsfreiheit eine zentrale Rolle in der Rechtsprechung des EuGH.

Für soziale Grundrechte kann dies allerdings nicht behauptet werden. Denn die ohne im Sozialbereich äußerst dürftige Rechtsprechung unterscheidet zwischen statuierten sozialen Grundrechten, allgemeinen Rechtsgrundsätzen und sozialen Grundrechten als Annexen von Grundfreiheiten. Dabei kommt einklagbaren sozialen Grundrechten des Einzelnen so gut wie kein Gewicht zu. So hat der EuGH die Beseitigung geschlechtsbezogener Diskriminierungen zwar als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts abgesehen, aber kein einklagbares Recht des Einzelnen auf Beseitigung von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen im Arbeitsleben gewährt.⁵

Soziale Grundrechte sind deshalb 'grosso modo' nur programmatisch für die Rechtsetzung der Union relevant. Dabei wurden u.a. allgemeine Rechtsgrundsätze der Europäischen Sozialcharta herangezogen, um Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben zu erlassen. Wenn überhaupt dann entnimmt die Rechtsprechung individualisierbare soziale Schutzkomponenten den Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes gem Art. 39, 43 und 49 EGV (Freizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit). Nur dort wird ein substantieller Schutzgehalt sozialer Grundrechte sichtbar - wenngleich der EuGH diese nur als

⁵ EuGH, Rs. 149/77, 15.6.1978, Slg. 1978, 1365 (1379) – Defrenne/Sabena

Annex der Grundfreiheiten konstruiert und weder von Grundrechten noch von sozialen Grundrechten spricht.⁶

1.4. Zusammenfassung

Im Ergebnis kennt das Gemeinschaftsrecht auf Grundlage der Verträge⁷ sowie der Rechtsprechung des EuGH keine sozialen Grundrechte, sondern soziale Schutzzwecke der Grundfreiheiten. Allerdings handelt es sich dabei ausschließlich um Arbeitnehmerrechte. Grundrechte, die an den Bürgerstatus des Einzelnen anknüpfen, und eben diese wären ja für eine Grundsicherung relevant, haben sich aus der Rechtsprechung des EuGH bislang nicht entwickelt.⁸ Überdies tragen die sozialen Grundrechte der EU einen deutlich politisch-programmatischen, symbolisch-legitimierenden Charakter - von anspruchsbürgenden Normen mit konkretisierten Schutzzwecken kann hier keine Rede sein. Immerhin aber bindet die Charta gem Art 51 die Mitgliedstaaten, zumal Art 52 Abs 1 mithilfe der Figur des Wesensgehaltes eine gewisse Rückwärtssperre.

⁶ Grundsätzlich gelten für soziale Grundrechte die allgemeinen Regeln über den Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht. Grundrechte verkörpern demnach allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, die der Gerichtshof aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ableitet. Pars pro toto steht hier das Recht auf Eigentum, das der EuGH zwar als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts anerkennt, zugleich aber offengelassen hat, ob die gemeinschaftsrechtliche Eigentumsgarantie entsprechend etwa der deutschen Interpretation auch sozialrechtliche Ansprüche schützt. Jedenfalls gilt [Vgl. EuGH, Rs. 112/76, 13.10.1977, Slg. 1977, 1647 (1656) – Manzoni/Fonds National de Retraite], dass nach nationalem Recht entstandene sozialrechtliche Ansprüche nicht aufgrund der Anwendung des Gemeinschaftsrechts verloren gehen dürfen.

⁷ Bei der Schaffung eines Grundrechtskataloges der EU ist problematisch, daß die EU kein Staat ist, sondern ihre Kompetenz von den Mitgliedsstaaten ableitet. Sie kann daher Grundrechte nur so weit schützen, als EU-Recht zur Anwendung kommt.

⁸ Abschließend bleibt anzumerken, dass dieses System von Verweisungen auf die EMRK, die ESC und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus der Sicht der Rechtsnehmer keine ausreichende Transparenz bietet.

II. Zur Effektivität sozialer Grundrechte

Die Beantwortung der Frage, welche Reichweite ein Recht auf bedarfsorientierte Grundsicherung bzw die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz haben soll und kann, bedarf eines empirischen Vergleiches, wie sich soziale Grundrechte in den europäischen Verfassungen bisher in existenzsichernde Rechtsnormen übersetzt haben.

II.1. Zum Charakter sozialer Grundrechte auf bedarfsorientierte Existenzsicherung im europäischen Vergleich

Soziale Grundrechte sind in verschiedenen Ausprägungen und Kombinationen in den Verfassungen der Mitgliedstaaten zu finden. Nirgendwo aber sind soziale Grundrechte in der Verfassung - mit wenigen Ausnahmen - als subjektive Rechte ausgestaltet. Nur in Ausnahmefällen kann sich der einzelne unmittelbar vor Gericht auf diese Rechte berufen. So kennt etwa das deutsche Grundgesetz das Recht der Mütter auf besonderen Schutz als soziales Grundrecht. Darüber hinaus begreift sich Deutschland als Sozialstaat und verpflichtet durch eine Staatszielbestimmung die öffentliche Gewalt auf Wahrung des Sozialstaatsprinzips.

Überwiegend beinhalten die Verfassungen der Mitgliedsstaaten soziale Grundrechte in Form von Programmsätzen und Staatszielbestimmungen. Dadurch werden der Gesetzgeber zur Realisierung der betreffenden Rechte verpflichtet. Am Rande befindet sich eine Gruppe, bestehend aus Österreich und dem Vereinigten Königreich, in der keine sozialen Rechte auf verfassungsrechtlicher Ebene verankert sind.

Dort, wo überhaupt soziale Grundrechte bestehen, werden stehen individuelle Rechte unter dem Vorbehalt der einfachen Gesetzgebung und werden mit Programmsätzen kombiniert. Insbesondere die Benelux-Länder, Frankreich und die nordischen Staaten kennen diese Kombination aus subjektiven Rechten unter Vorbehalt der einfachen Gesetzgebung, aus Programmsätzen und Staatszielbestimmungen. Vorweggenommen darf gesagt werden, dass diese Ausführungsvorbehalte längst nicht immer zu einer einfachen Gesetzgebung zur Ausgestaltung dieser Rechte geführt haben.

Auffällig ist, dass die südeuropäischen Staaten über Grundrechtskataloge mit detaillierten sozialen Grundrechte verfügen, die im Einzelfall einschränkungslos als subjektive Rechte formuliert sind. Überwiegend aber handelt es sich bei den meisten nicht um einklagbare Rechte, sondern um Aufträge an den Gesetzgeber, derartige Sozialrechte auf einfachgesetzlicher Ebene zu erlassen.

Die Kandidatenländer Estland, Ungarn und Slowenien folgen bei der Formulierung der sozialen Grundrechte eher dem Ansatz einer Sozialstaatsklausel, während die tschechische Republik und Polen sich an dem südeuropäischen Modell orientieren.

Erhellend ist es, das Verhältnis zwischen den in der Verfassung festgeschriebenen Grundrechtskatalogen und der einfachgesetzlichen Rechtslage zu untersuchen.

a) Belgien kennt in Art 23 seiner Verfassung ein abstraktes Recht auf soziale Sicherheit und sozialen Beistand, allerdings kein Instrument zur Durchsetzung dieser Rechte auf verfassungsrechtlicher Ebene. Diese Bestimmung versteht sich als Gesetzgebungsauftrag. Der Gesetzgeber würde gegen die Verfassung verstoßen, würde er keine Existenzsicherung gesetzlich regeln.

Entsprechend garantiert das belgische „Bestaansminimum“ aus 1974 ein Minimum an Existenzmitteln an Personen, die nicht über ausreichende Einkünfte verfügen und nicht in der Lage sind, sich dies durch eigene Anstrengung oder auf anderem Wege zu verschaffen. Dieses Minimum errechnet sich als Differentialbetrag und ist ein subjektives Recht von Verheirateten und Einzelpersonen ab 18 Jahren (mit Ausnahme minderjähriger Mütter) auf unbegrenzte Leistungszeit.

b) Dänemark kennt in Art 75 Abs 2 seiner Verfassung ein subjektives Recht, welches der österreichischen Sozialhilferechtslage stark ähnelt.⁹ Allerdings ist in der belgischen Rechtslehre umstritten, ob es sich dabei um ein subjektives Recht handelt oder einen Programmsatz. Konsens über den „judicial restraint“ der Dänen führt dazu, dass der Sozialschutz einfachgesetzlich ausdifferenziert wird.

Der „Social Bistand“ aus 1997 gewährt einen Rechtsanspruch (mit weiten Ermessensspielräumen) auf Geldleistungen (Differentialbetrag) und Aktivierungsmaßnahmen, wenn jemand aufgrund von Krankheit, Arbeitslosigkeit oder anderen Umständen sowohl vorübergehend als auch dauerhaft nicht über ausreichende Mittel verfügt, seinen Unterhalt oder den seiner Familie zu bestreiten.

⁹ "Wer sich oder die seinen nicht selbst ernähren kann und dessen Versorgung auch keinem anderen obliegt, hat Anspruch auf öffentliche Unterstützung, jedoch nur wenn er sich den Verpflichtungen unterwirft, die das Gesetz vorsieht".

Zeitlich unbegrenzten Anspruch haben Einzelne und Ehepaare ohne formale Altersbeschränkung (Kinder haben einen eigenen Rechtsanspruch).

c) Deutschland kennt wie erwähnt keine sozialen Grundrechte mit Ausnahme der Mutterfürsorge in Art 6 IV GG. Allerdings bezeichnen die Art 20 I und 28 GG Deutschland als sozialen Bundesstaat.

Das Bundessozialhilfegesetz aus 1961 (idF 2001) gewährt einen Rechtsanspruch auf einen Differentialbetrag, wenn Personen sich nicht selbst helfen können und Hilfe zur Führung eines menschenwürdigen Lebens, die sie zur Führung eines selbständigen Lebens befähigen, auch nicht von Dritten erhalten. Zeitlich unbegrenzte Hilfe erhalten Einzelpersonen oder unabhängige Teile der Familie bis zum Ende der Notlage, wobei auch Kinder einen eigenständigen Anspruch geltend machen können.

d) Griechenland listet in Teil II seiner Verfassung aus 1975 in Art 4 - 25 auf detaillierte Weise soziale Grundrechte auf. Art 21 bestimmt, dass der Staat neben ein Recht auf Arbeit, soziale Sicherheit, Natur, kulturelle Teilhabe usw. auch Fürsorgemaßnahmen für kinderreiche Familien, Unbemittelte und Obdachlose vorsieht. Daraus erwachsen allerdings im Verständnis der Verfassungsrechtslehre keine individuell durchsetzbaren Rechte, sondern nur programmatische Aufträge an den Gesetzgeber.

Trotz dieser detaillierten Gesetzgebungsaufträge kennt Griechenland derzeit kein Mindestsicherungssystem.

e) Spanien legt sich programmatisch in der Präambel seiner Verfassung aus 1975 auf eine gerechte Sozialordnung fest. Art 1 beinhaltet eine Sozialstaatsklausel („sozialer Rechtsstaat“). In den Art

39 - 52 werden umfangreich soziale Grundrechte aufgeführt, zu denen etwa der Sozialschutz der Familie (39), die soziale Sicherheit und ausreichende Hilfe in Notlagen (41) sowie das Recht auf Wohnraum (47) zu zählen sind. Den sozialen Grundrechten kommt jedoch gem Art 53 (mit Ausnahme des Rechtes auf Erziehung gem Art 27) kein subjektiver und justitierbarer Charakter zu. Es handelt sich dabei um Grundsätze, welche die drei Gewalten binden, allerdings ohne ein subjektives Recht zu begründen.

Das „Ingreso Minimo de Insercion“ oder die „Renta Minima“ auf Grundlage heterogener Gesetze aus den 17 autonomen Regionen dient der Armutsbekämpfung mit Hilfe von Geldleistungen zur Bestreitung der elementaren Lebenskosten und gewährt einen Differentialbetrag auf Grundlage eines abstrakten Rechtsanspruches, oftmals abhängig von der Budgetsituation der Regionen. Empfänger der Hilfe sind Familien oder Einzelpersonen über 25 Jahren (bis maximal 65), allerdings nur für einen Zeitraum von maximal 12 Monaten.

f) Frankreich kennt in seiner Verfassung aus 1958 keine sozialen Grundrechte, verweist aber auf die Verfassung aus 1946, die wiederum in ihrem 11.Abschnitt Rechte von Kindern, Müttern und Alten hinsichtlich Gesundheit und materieller Sicherheit zusichert. Arbeitsunfähigen wird dort ein Recht auf angemessene Mittel gewährt. Diese Rechte werden programmatisch verstanden, fordern den einfachen Gesetzgeber zur Rechtsetzung, begründen aber keine justitierbaren Rechte des einzelnen.

Das RMI („Revenue Minimum d’Insertion“) auf Grundlage eines Gesetzes aus 1988 verbürgt dem Einzelnen rechtsansprüchlich Mindesteinkünfte zur Bestreitung grundlegender Bedürfnisse und

fördert die soziale und berufliche Eingliederung für die Dauer von drei Monaten. Die Leistung kann maximal auf ein Jahr erstreckt werden. Es gewährleistet einen Differentialbetrag unter Berücksichtigung der familiär im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel. Das RMI ist grundsätzlich ein individuelles Recht, das nur Personen über 25 (Ausnahme: minderjährige Mütter) durchsetzen können, in dem die Situation des Haushaltes (Ehepaare, Lebensgemeinschaften, Kinder, volljährige Unterhaltspflichtige) berücksichtigt wird.

g) Irland kennt in Art 45 Abs 4 seiner Verfassung aus 1937 einen Programmsatz zum Schutz und zur finanziellen Unterstützung der schwächeren Gruppen der Gesellschaft.

Die „Supplementary Welfare Allowance“ auf Grundlage des „Social Welfare Consolidation Act“ aus 1993 verbürgt Sozialhilfe (Supplementary Welfare Allowance) als wöchentliche Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen mit geringen oder keinen Mitteln zur Sicherung des unmittelbar Lebensnotwendigen auf Grundlage einer Differenz-Berechnung. Die Hilfe kann grundsätzlich unbegrenzt gewährt werden. Zusätzliche Leistungen für die nötige Unterkunft werden nur nach Ermessen möglich. Ansprüche haben Einzelpersonen ab 18.

h) Italien kennt in seiner Verfassung aus 1947 idF 1993 soziale Grundrechte, die teils programmatisch, teils als subjektive Rechte (etwa das Recht auf bezahlten Urlaub und das Recht auf faires Arbeitsentgelt in Art 36) ausformuliert sind. Art 38 beinhaltet ein Recht auf soziale Sicherheit, Unterhalt und Sozialfürsorge für jeden Arbeitsunfähigen, der nicht über die lebensnotwendigen Mittel verfügt. Der Staat schafft oder bestimmt zur Erfüllung dieser

Aufgaben jeweilige Einrichtungen. Es handelt sich bei Art 38 um ein sog. „bedingtes Grundrecht“, welches einfachgesetzlicher Ausführungsbestimmungen bedarf.

Das „Minimo Vitale“ oder „Reddito Minimo“ realisiert einen Rechtsanspruch und liegt in Italien im Kompetenzbereich der Regionen oder der Kommunen. In der Toskana oder der Emilia Romagna etwa wird das Mindesteinkommen durch die Gemeinde oder den lokalen Gesundheitsdienst (Unita Sanitarie Locali - USL) auf dem Verordnungswege festgesetzt. Einzelne Regionen wie das Aosta-Tal oder die autonome Provinz Bozen verfügen über spezifische Regelungen, welche arbeitsmarktpolitische Aktivierungsmaßnahmen, die „patti territoriali“ (lokale Beschäftigungsbündnisse), Sozialhilfe, Behindertenhilfe, soziale Beratungsdienste und Pflegedienste kombinieren. Das „minimo vitale“ wird als Differenzbetrag an Personen ohne Altersbeschränkung, die nicht arbeiten oder nicht über existenzsichernde Einkünfte oder wirtschaftliche Eigenmittel verfügen, ausbezahlt. Dieser Differentialbetrag ist abhängig von der Zusammensetzung des Haushaltes. Das „minimo vitale“ ist in den Regionen äußerst unterschiedlich zeitlich beschränkt und wird nach Ermessen erstreckt.

j) Luxemburg kennt in seiner Verfassung aus 1998 programmatische soziale Grundrechte auf Arbeit, Gesundheit und soziale Sicherheit. Auch ein „Recht auf Sozialpflege“ wird ausdrücklich der einfachen Gesetzgebung vorbehalten und ist damit Gestaltungsaufgabe des Sozialstaates.

Das „Revenue Minimum Garanti“ auf Grundlage eines Gesetzes aus 1999 bezweckt die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und soll einen

ausreichenden Lebensunterhalt sichern. Es gewährt einen in Geld bemessenen Differentialbetrag als subjektives Recht an alle sich in Luxemburg rechtmäßig Aufhaltenden ohne zeitliche Begrenzung ab dem Alters von 25 Jahren.

k) In den Niederlanden ist die Existenzsicherung gem Art 20 Abs 1 Sorge des Staates. Allerdings handelt es sich bei den sozialen Grundrechten iSd Art 20 Abs 2 entweder um programmatische Aufträge an den Staat oder um Staatsverpflichtungen, entsprechende Maßnahmen auf einfachgesetzlicher Ebene zu ergreifen. Art 20 Abs 3 verpflichtet den Gesetzgeber, Bedürftigen einen Rechtsanspruch auf Grundlage einfacher Gesetze einzuräumen.

Der „Algemene Bijstand“ in den Niederlanden basiert auf dem Sozialhilfegesetz aus 1967. Es gewährt zeitlich unbegrenzt finanzielle Unterstützung denjenigen, die den erforderlichen Lebensunterhalt für sich und ihre Familie nicht auf ausreichende Weise erwirtschaften können oder die von einer Notlage bedroht sind. Zusätzlich zu den nationalen Leistungen können die Kommunen Ergänzungsleistungen gewähren. Sozialhilfe ist in den NL ein allgemeines Recht, das Personen über 18 beantragen können, bei dem Verheiratete und Lebensgemeinschaften unabhängig von Geschlecht gleich behandelt werden. Der Sozialhilfesatz orientiert sich am aktuellen gesetzlichen Mindestlohn. Verdient jemand zu wenig oder ist sein Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft (das Arbeitslosengeld beläuft sich im übrigen auf 70% des zuletzt verdienten Bruttolohns), dann wechselt der/die Arbeitslose in die - bedürftigkeitsabhängige - Sozialhilfe. Die Sätze der Sozialhilfe rangieren - je nach Haushaltstyp - zwischen 50 und 100% des Nettomindestlohns - hinzukommen gegebenenfalls Kinder- und Familienbeihilfen. Die Konstruktion der Sozialhilfe in

Holland kennt weder penible Warenkorb-Berechnungen noch ein Lohnabstandsgebot.

l) Österreich kennt keine sozialen Grundrechte.

Die Sozialhilfe ist in neun unterschiedlichen Landesgesetzen geregelt, die einen Rechtsanspruch auf Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes (im wesentlichen: Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Hilfen zur Erwerbsbefähigung und Hilfen zur Anstaltenunterbringung) umfassen. Hilfe wird als Geld-, Sach- und Dienstleistung zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebens gewährt, wobei bei Geldleistungen eine Haushaltsbedarfsberechnung orientiert an sogenannten Richtsätzen zur Anwendung gelangt. Sozialhilfe wird vorbeugend, unbefristet und nachgehend an Einzelpersonen und Haushalte (Familien) gewährt.

m) Portugal kennt in Art 63, 64 seiner Verfassung aus 1997 u.a. ein Recht auf soziale Sicherheit und angemessene Wohnverhältnisse. Indes wird dieser Anspruch auf soziale Sicherheit auf die Pflicht des Staates reduziert, ein Sozialversicherungssystem aufzubauen, welches die Bürger im Falle von Krankheit, Alter, Invalidität, Verwitwung und Verwaisung und in allen anderen Fällen, in denen jemand seine Arbeitsfähigkeit verloren hat, absichert. Ein Recht auf bedarfsorientierte Grundsicherung lässt sich hier nicht ableiten. Zudem sind diese Rechte zwar subjektiv formuliert, tatsächlich aber gem Art 17 nicht einklagbar. Denn zugleich wird hier ein Umsetzungsauftrag an den Staat formuliert. Abstrakten Rechten des Bürgers steht also eine Regelungspflicht des Staates gegenüber.

Das „Rendimento Minimo Garantido“ auf Grundlage des Gesetzes auf 1996 gewährt beitragsunabhängige Leistung zur sozialen

Integration. Betroffen und Familien erhalten lebensnotwendige Mittel bei gleichzeitiger Förderung der sozialen und beruflichen Integration. Das Minimum basiert auf einem Rechtsanspruch und einer Differentialberechnung. Begünstigt sind Personen über 18 Jahren (Ausnahme minderjährige Mütter) für die Dauer von 12 Monaten mit automatischer Verlängerung. Befristungen werden im Ermessen ausgesprochen.

n) Finnland bestimmt in Art 15 a seiner Verfassung aus 1995, dass jeder, der die für ein menschenwürdiges Leben erforderlichen Mittel nicht erwerben kann, ein Recht auf lebensnotwendige Unterstützung und Fürsorge hat. Absatz 2 konkretisiert dies als Recht auf die Sicherung der Grundbedürfnisse des Lebens bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, hohem Alter sowie Entbindung oder Verlust des Ernährers. Darüber hinaus gewährleistet Abs 3 bedürftigen Personen "gemäß den näheren gesetzlichen Bestimmungen angemessene Sozialhilfe und Gesundheitsfürsorge." Dies bezieht sich ausdrücklich auch auf Familien mit Kindern. Abs 4 bestimmt, dass die öffentliche Gewalt verpflichtet ist, das Recht auf Wohnung zu fördern und jede Bemühung zu unterstützen durch eigene Anstrengung eine Wohnung zu finden. Eine bedarfsorientierte Existenzsicherung ist gem Abs 3 also als subjektives Recht auf Erhalt gemäß einfachgesetzlicher Bestimmungen festgeschrieben. Bei allen anderen Rechten handelt es sich um Programmsätze oder institutionelle Garantien.

Das finnische „Toimeentulotuki“ auf Grundlage des Sozialhilfegesetzes aus 1998 verbürgt den notwendigen Lebensunterhalt an Einzelpersonen und Familien, wobei unterschiedliche Haushalts- und Familienkonstellationen unter

Bezugnahme auf jeweilige Unterhaltspflichten gesetzlich vorgesehen sind. Die Hilfe wird unbegrenzt ohne Altersbedingung gewährt.

o) Schweden, regelt in § 2 Abs 2 in den staatrechtlichen Grundlagen und nicht im Abschnitt über die Grundrechte der Verfassung aus 1980 ein Recht auf Wohnung, soziale Fürsorge und Sicherheit. Es handelt sich daher um keine justiziablen sozialen Grundrechte, sondern um Staatszielbestimmungen. Nur insoweit, als sie einfachgesetzliche Rechte darstellen, sind sie im Rechtszug an die Verwaltungsgerichte durchsetzbar.

Schweden kennt seit 1982 als Sozialhilfe einen „Socialbidrag“ als nachrangige Hilfe für Einzelpersonen und Familien zur Deckung des Lebensunterhaltes ohne Altersgrenze. Sie wird ungerenzt für die Dauer der Hilfsbedürftigkeit gewährt und realisiert ein individuelles Recht.

p) Im Vereinigten Königreich besteht kein verfassungsmäßiges Recht auf soziale Sicherheit oder Fürsorge.

Die „Income Support“-Regelung basiert auf dem „Income Support Act“ aus 1987 und den „Social Security Administration Act“ aus 1992. Sozialhilfe wird zeitlich unbeschränkt nur an über 18-jährige Personen ohne Vollzeitbeschäftigung gewährt, die mehr als 16 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Erwerbsfähige müssen bei Vorliegen eines bedürftigen Ehegatten/Lebensgefährten eine Wochenarbeitszeit von mehr als 24 Stunden nachweisen. Hilfe wird als Differentialbetrag gewährt, wobei die Leistung für Antragsteller und Haushaltsangehörige gewährt wird.

Man könnte diese formalen Systemvergleich noch wesentlich erweitern um die Frage der Arbeitsbereitschaft, den Einsatz der

eigenen Mittel, die Nachrangigkeit bzw Subsidiarität der Systeme, das Ausmaß der Bemühungspflicht des Hilfebedürftigen. Hier zeigen sich erhebliche Unterschiede, etwa im Hinblick auf Einräumung von Schonvermögen oder Verwertungsverboten. Auch die Anrechnung von Einkommen erfolgt auf unterschiedliche Weise. In den meisten europäischen Staaten wird das Vermögen und Einkommen der Angehörigen außerhalb der bigenerativen Kernfamilie nicht berücksichtigt. Nur in der Schweiz, in Österreich und in Frankreich ist dies Usus, in Frankreich und der Schweiz betrifft dies vor allem begüterte Großeltern. Rückzahlungen von Sozialhilfeleistungen in Form des „Regresses“ sind in Europa nur aus Österreich und der Schweiz bekannt, dort aber nur im Falle von Erbschaft oder Lottogewinn. In den Niederlanden besteht der Ausnahmefall, dass Hausbesitzer nach erheblichem Vermögenszuwachs Leistungen rückerstatten müssen. Schließlich sind auch die Bestimmungen über Sanktionen, Leistungsentfall und Leistungskürzung im internationalen Vergleich äußerst heterogen im Hinblick auf Voraussetzungen, Ausmaß und Zeitraum der Sanktion. Auch hier zählt Österreich zu den repressivsten Ländern.

Fassen wir zusammen, können wir in einem rechtsvergleichenden Sinne drei Modelle unterscheiden, nämlich ein liberales, ein südeuropäisches und ein sozialstaatliches Modell.

Das liberale Modell (GB, A) kennt keine sozialen Grundrechte, aber wie Österreich zeigt, ein im internationalen Vergleich überdurchschnittliches, wenngleich vielgestaltig defizitäres soziales Sicherungsniveau der Sozialhilfe.

Das südeuropäische Modell (I, GR, ESP, P) basiert auf weitreichend differenzierten sozialen Grundrechtsbestimmungen, die vielfach

subjektive Ansprüche formulieren („...jeder hat das Recht auf ...), die allerdings nicht einklagbar sind, sondern unter der Bedingung einfachgesetzlicher Regelungen stehen. Entsprechend steht den sozialen Grundrechten keine Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde offen. Diese individuellen Rechte werden vielmehr als nicht-durchsetzbarer Auftrag an den Staat verstanden, wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen zu setzen, die den Zugang zu bzw die Inanspruchnahme von Leistungen ermöglichen.

Das sozialstaatliche Modell (F, B, NL, DK, FL, SWE, D, L) belässt die sozialen Grundrechte dezidiert als Programmsätze und Staatszielbestimmungen oder wie in Deutschland als Sozialstaatsklausel, räumt wenn überhaupt Institutionengarantien ein.

Kombiniert man nun die Grundrechtsmodell mit der jeweiligen Rechtslage zur Mindestsicherung in Form der Sozialhilfe, wird sichtbar, dass die jeweilige Verfassungsrechtslage in keiner Weise mit dem jeweils gewählten Grundsicherungsmodell korreliert.

Die Staaten des liberalen Modells (GB, A) verfügen nachgerade über gegensätzliche Sozialhilferegulungen. Österreich steht im Zentrum eines korporatischen, lohnarbeitszentrierten Sozialstaatsmodells, während das angelsächsische eine Mischung von universalistischen und strikt bedarfsorientierten („means-tested“) Leistungen vorsieht.

GR grenzt sich von den drei anderen Ländern des südeuropäischen Modells aufgrund des Fehlens eines Mindestsicherungsmodells gänzlich ab. I und ESP verfügen über stark föderale Modelle, wobei in einzelnen spanischen Regionen nach wie vor die Caritas der katholischen Kirche größeres Gewicht im Rahmen der Existenzsicherung als die öffentliche Hand hat. Italien verkörpert

auch im Vergleich der mediterranen Modelle einen Sonderfall, weil es einen rudimentärer Wohlfahrtsstaat im Mezzogiorno und einen konservativ-korporatistischen in Norditalien miteinschließt.

Die Staaten des sozialstaatlichen Modells schließlich lassen sich mit *Mark Kleinman* unterscheiden in a) konservativ-korporatistische (D, F, B, NL), in denen die Rechte der Grundsicherung stark arbeitsmarktorientiert greifen und b) sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten (SWE, DK, FL).

Diese Beobachtungen führen mich zur These, dass keine relevante Beziehung zwischen dem Vorhandensein sozialer Grundrechte in der Verfassung und der Sozialrechtslage der Mitgliedstaaten der Union herzustellen ist.

Noch deutlicher könnte man dies vor Augen führen, würde man die Sozialquoten der Mitgliedstaaten, die Nettoaufwendungen der Mitgliedstaaten für Aufgaben der materiellen Existenzsicherung iSd Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhaltes, sowie die Armutsquoten und Budgets der arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsmaßnahmen in den Mitgliedsländern der EU vergleichen. Faktum ist, dass zufolge des Berichtes der Kommission über die soziale Lage der EU 2001 65 Millionen Menschen arm sind, also nicht nur von Armut bedroht sind, obwohl sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf der Ebene der EU umfangreiche Rechtsgrundlagen für eine Armutsbekämpfung vorhanden sind.

B. Anforderungen an ein soziales Grundrecht auf Existenzsicherung in Österreich

I. Entwicklung eines sozialen Grundrechtes auf Existenzsicherung

In der österreichischen Verfassung 1920 wurden soziale Grundrechte trotz umfangreicher Debatte als subjektiv verbürgter Rechte nicht verankert. Soziale Grundrechte fanden seither wenn überhaupt durch völkerrechtliche Konventionen in die Verfassung Eingang (EMRK 1958).

Die Debatte über die Neufassung des österreichischen Grundrechtskataloges in den 60er Jahren schloss soziale Grundrechte aus. Über knapp zwei Jahrzehnte überwogen die Vorbehalte gegenüber einer Positivierung sozialer Grundrechte. Kernargumente zielten auf die mangelnde Justitiabilität subjektiver verfassungsrechtlicher Ansprüche auf soziale Leistungen, aber auch auf die wirtschaftliche Machbarkeit budgetärer Rahmenbedingungen.

Erst Ende der 80er Jahre wurde ein Katalog von sozialen Grundrechten erarbeitet, der u.a. ein Recht auf soziale Sicherheit umfasste, wozu vor allem die Garantie des Sozialversicherungssystems und der Sozialhilfe zählten. Im Entwurf zu einem Bundesverfassungsgesetz über das Recht der Sozialversicherung (1988) war auch ein Grundrecht auf bedarfsbezogene Sozialhilfe vorgesehen, das mit einem subjektiven Anspruch ausgestaltet war. Auch der darauffolgende Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über wirtschaftliche und soziale Rechte aus 1992 enthielt soziale Grundrechte. Die Beschlußfassung beider Gesetze scheiterte allerdings.

II. Bestand an sozialen Grundrechten in Österreich

Nicht nur sind soziale Grundrechte im österreichischen Grundrechtskatalog nicht verankert, auch völkerrechtliche Regelungen, welche die Republik Österreich zur Gewährleistung bestimmter Lebensbedingungen verpflichten, sind nicht unmittelbar anwendbar.

II.1. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Die Grundsicherungselemente der Europäischen Sozialcharta sowie des UN Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte stehen nicht im Verfassungsrang und sind nur unter Erfüllungsvorbehalt ratifiziert. Ferner sind jene der UN-Frauenkonvention sowie der Kinderrechtskonvention nicht unmittelbar anwendbar.

Die daraus erwachsenden vertraglichen Verpflichtungen sind durch einfache Gesetze näher auszugestalten. Sie begründen keine subjektiven Rechte und Pflichten. Allerdings sind sie von den Behörden zur Auslegung des innerstaatlichen Rechts als Leitlinien heranzuziehen. Freilich, in der Vollzugspraxis geschieht das kaum.

II.2. Bundesverfassung

Die österreichische Verfassung enthält nicht nur keine „Sozialstaatsklausel“ als Staatszielbestimmung - ob das jüngste Volksbegehren andere Auswirkungen als höhnische Kommentare von seiten der Regierungsparteien auslösen wird lässt sich jetzt noch nicht abschätzen - sondern auch keine im Hinblick auf die materielle Existenzsicherung bedeutsamen Bestimmungen.

Nur indirekt lassen sich sozialpolitisch bedeutsame Handlungspflichten herleiten, etwa aus dem Gleichheitsgrundsatz - ergänzt um die Staatszielbestimmung der Gleichstellung von Mann und Frau, aus dem Diskriminierungsverbot für behinderte Menschen - realisiert im Normalisierungsparadigma des österreichischen BundesbehindertenG oder aus dem Staatsziel Umweltschutz - das im Bereich des Gesundheitsschutzes über eine sozialpolitische Komponente verfügt. Diese Handlungspflichten zielen überwiegend auf den Bereich der Sozialversicherung, vor allem auf Bestand, Umfang, Voraussetzungen und Folgen der Sozialversicherungspflicht.

Die Judikatur des VfGH zum Gleichheitsgrundsatz verbürgt anhand der Figur der sachlichen Rechtfertigungsfähigkeit die Einhaltung des Gleichheitssatzes im Sozialversicherungsrecht, etwa im Hinblick auf den Empfängerkreis oder im Hinblick auf das Verhältnis von Beiträgen und Leistungen. All diese Ansprüche setzen allerdings voraus, dass derartige Leistungen überhaupt in der Sozialrechtsordnung vorgesehen sind. Ein anderes Beispiel findet sich im aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Vertrauensschutz, der für rechtliche Anwartschaften im Pensionsversicherungsbereich von Bedeutung ist. Beschränkungen wohlerworbener Rechte mit künftigen Auswirkungen verwirklichen demnach eine Verletzung des Gleichheitssatzes, wenn der Betroffene aus guten Gründen darauf vertrauen konnte. Zwar sind Minderungen solcher Rechtspositionen nicht ausgeschlossen, hierbei muss jedoch zwischen öffentlichem Interesse und der Intensität des Eingriffes abgewogen werden.

In dieselbe Richtung weist die Rückbindung sozialrechtlicher Ansprüche auf verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheitsrechte. So schützt etwa das Eigentumsrecht (Art. 5 StGG und Art. 1 des 1. ZP

zur EMRK) die Möglichkeit zur Errichtung einer betrieblichen Pensionskasse. Auch öffentlich-rechtliche Ansprüche sind dem Eigentumsschutz unterstellt, wenn und so weit dem Anspruch eine vorgängige Leistung des Anspruchsberechtigten gegenübersteht.

II.3. Landesverfassungen

In den meisten Landesverfassungen finden sich soziale Staatszielbestimmungen, etwa im Hinblick auf die Verpflichtung zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens, zur Bereitstellung angemessener Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen, zur aktiven Wohnungspolitik oder zur Unterstützung von Familien. Diese Bestimmungen gewähren dem Einzelnen kein subjektives Recht. Die betroffenen Organe der Landesverwaltung sind jedoch verpflichtet, diese Zwecksetzungen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen. Die Frage der Justitiabilität, gerade im Hinblick auf die Existenzsicherung, muss jedoch abschlägig beantwortet werden.

II. Voraussetzungen für die wohlfahrtsstaatliche Praxisrelevanz sozialer Grundrechte

Fassen wir zusammen, dann sehen weder der Rechtsbestand der Europäischen Union noch völkerrechtliche Verträge, weder das österreichische Bundes- noch das Landesverfassungsrecht ein substantielles, dh individuell durchsetzbares Recht auf bedarfsorientierte Existenzsicherung vor. Auf die erwähnten Einwände gegen ein allfällig zu schaffendes justitiables Recht des Einzelnen auf materielle Transfers sei verwiesen.

Noch bedeutsamer als diese formalen Erwägungen aber erscheint mir die systemvergleichende Betrachtung, die deutlich macht, wie groß der Unterschied zwischen Verfassungsrecht und einfachgesetzlichen Bestimmungen ist, die zugleich ahnen lässt, wie groß der Unterschied zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit, oder besser: zwischen „law in the books“ and „law in action“, tatsächlich ist.

II.2. Rechtstatsachen der Sozialhilfe

Deshalb muss man sich auf rechtspolitischer Ebene die Frage nach dem Nutzen derartiger Grundrechte stellen. Diese Frage lässt sich noch weiter zuspitzen, fragt man nach dem Verhältnis von Sozialhilferecht und den Rechtstatsachen des Sozialhilferechts. Dann nämlich wird nämlich im Lichte quantitativer Daten aber auch qualitativer Vollzugsbeobachtungen noch deutlicher, dass die Modernisierung des Wohlfahrtsrechts wenig oder gar nichts mit der Effizienz der Bewältigung sozialer Problemlagen zu tun hat. Gerade die österreichische Sozialhilfe-Konstellation scheint mir ein Beispiel dafür, dass begrifflich-konzeptuelle Modernisierungen in Gesetzestexten vielfach gesteigerten Vollzugsdefiziten einhergehen. Die Analyse von eingebrachten Rechtsmitteln und nach Ausschöpfung des Rechtswegs VwGH - Erkenntnissen zeigt, dass dem Zugang zum Recht, oder, um einen Begriff von Erhard Blankenburg zu gebrauchen, der „Mobilisierung des Sozialrechts“ weit größere Bedeutung zukommt als der Einräumung von Rechtsansprüchen.

Dies redet keinem Rechtsnihilismus das Wort. Allerdings deutet es darauf hin, wie wichtig die Verknüpfung von Rechtsdogmatik, Legistik, Systemvergleich im Sinne eines „bench-marking“ und sozialwissenschaftlichem Begleitwissen ist.

II.3. Über den Nutzen europäischer sozialer Grundrechte

Ich teile die Bedenken, die der Verankerung individueller Leistungsbezugsrechte entgegeng gehalten werden, wenn die damit verknüpfte Erwartungshaltung dahin geht, den VfGH als sozialpolitischen Ersatzgesetzgeber zu nutzen, zumal dem VfGH damit ein demokratisch nicht mehr legitimierbares sozialpolitisches Gewicht zumessen würden.

Allerdings halte ich dafür, dass die Verankerung eines Programmsatzes als Recht auf Sicherung eines menschenwürdigen Lebens durch Gewährung von Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes eine Verbesserung gegenüber der jetzigen Situation darstellen würde. Eben in diese Richtung deutet Art 34 Abs 3 der Grundrechtscharta, der soziale Unterstützung (bzw Dienstleistungen), Unterstützung zur Wohnung (bzw Wohnkosten) und ausreichende Mittel für ein menschenwürdiges Dasein nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten sicherstellt. Dies realisiert in gewissem Sinne ein Rückschrittverbot. Art 34 Abs 3 stützt auch das Interesse, bestimmte Leistungstypen (ein Recht auf Lebensunterhalt, auf angemessenen Wohnraum, Krankenhilfe und Heimunterbringung) im Sinne einer Institutionengarantie, wie sie jetzt schon in den Landesverfassungsgesetzen als Verpflichtung zur Gewährleistung

eines menschenwürdigen Lebens, zur Bereitstellung angemessener Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen gelesen werden kann.

Schließlich

Jedes Modell sozialer Grundrechte bedarf einer „bottom-up“-Perspektive, in der die lebensweltliche Sicht des Rechtsnehmers, auch und gerade im Sinne Habermas', angemessen Berücksichtigung findet. Erst dann kann gefragt werden, welches Gewicht sozialen Grundrechten für den Vollzug bestehender sozialer Sicherungsnormen rechtstatsächlich zukommt bzw zukommen kann.

Ich vertrete die Ansicht, dass ein soziales Grundrecht auf Grundsicherung dreierlei bedarf, nämlich

3. einer Verbürgung des Zugangs zu Leistungen und Recht („access to law“).

III. Anforderungen

Hauptstreitpunkt in diesem Kontext ist die Frage, ob in den Katalog nur in vollem Umfang justiziable soziale Grundrechte oder auch bloße Staatszielbestimmungen aufgenommen werden sollen. Wenn es richtig ist, daß es - wie gezeigt - auch darum gehen soll, Identifikationsmuster für die Bevölkerung der Gemeinschaft zu entwickeln, dann wird man wohl nicht anders können, als Ziele zu formulieren, die verdeutlichen, wohin der Weg der Europäischen Union gehen soll. Die dadurch heraufbeschworene Gefahr,

Erwartungen zu wecken, die letztendlich nur auf lange Sicht oder vielleicht gar nicht in zufriedenstellendem Umfang eingelöst werden können, soll keineswegs verniedlicht werden. Die Aufnahme von Zielen kann zu Enttäuschungen führen, die dann auch das Vertrauen in die justiziablen Grundrechte untergraben. Dieser Gefahr gilt es ins Auge zu sehen. Sie kann jedoch weitgehend dadurch reduziert werden, daß von Anfang an deutlich die unterschiedliche Funktion solcher Staatszielbestimmungen herausgestellt und in der Anordnung der Staatsziele und Grundrechte auch optisch eine klare Trennlinie gezogen wird. Bei den vielfältigen Staatszielen, wie sie etwa in die Verfassungen der neuen Länder aufgenommen wurden, käme niemand auf die Idee, sie könnten mit justiziablen Grundrechten verwechselt werden. Und dennoch hat man sich aus guten Gründen dafür entschieden, sie aufzunehmen. Die durch solche Staatsziele mögliche Orientierungsfunktion der Verfassung ist bei einem noch immer im Entwicklungsstadium befindlichen Gebilde wie der europäischen Gemeinschaft ungleich wichtiger als etwa bei einem Bundesland, das im Bundesstaat bereits in einen festgefügtten Verfassungskontext eingebettet ist. Das bedeutet, daß ich entschieden dafür eintrete, die Kategorie soziale Grundrechte nicht allzu technisch zu verstehen, sondern Grundsätze und Staatsziele miteinzubeziehen. Letztlich geht es aus meiner Sicht, wie ich zu verdeutlichen versucht habe, primär um die Verankerung von Wertvorstellungen. Die juristische Ausprägung ist dann zwar nicht unwichtig, aber doch eher sekundär.

Soweit justiziable soziale Grundrechte in die Charta aufgenommen werden, sollte man sich nicht der Illusion hingeben, als seien damit

die Probleme um deren Anwendungsbereich schon gelöst. Vielmehr müssen wir uns auf das einstellen, was wir aus der Rechtsprechungspraxis des Europäischen Gerichtshofs schon seit langem kennen. Das Gericht zieht die relevanten Demarkationslinien. Denken Sie nur an die Beispiele Arbeitnehmerfreizügigkeit und Lohngleichheit für Mann und Frau. Obwohl diese Rechte im Vertrag ausformuliert sind, bedurfte es der Rechtsprechung des Gerichtshofs, um etwa zu klären, inwieweit sie nur vertikal oder auch horizontal anwendbar sind. Und erst durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs haben sie insgesamt Konturen gewonnen. Diese Konkretisierungsleistung des Gerichtshofs sollte auch bei den nun zu verabschiedenden sozialen Grundrechten miteinkalkuliert werden. Sie sorgt dafür, daß es sich bei diesen Grundrechten um dynamische Gebilde handelt, die an jeweilige Gegebenheiten in der Gemeinschaft angepaßt werden können. Ich plädiere deshalb dafür, die einzelnen Grundrechte so vage und unspezifisch wie möglich zu fassen, um sie als zukunfts offene Konzepte einzuführen, die in der Lage sind, neue Entwicklungen aufzunehmen.

Soweit es sich um bloße Zielvorgaben handelt, sind sie als Handlungsauftrag an die Adressaten zu begreifen. Sie können von der Politik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten nicht einfach ignoriert werden. Auch justiziell sind sie nicht irrelevant. Sie sind natürlich Orientierungsrahmen für die Interpretationsarbeit des Gerichts. Im übrigen wäre auch daran zu denken, auch außerjustiziell das Gewicht solcher Zielvorgaben zu verstärken. So könnte etwa die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen Rechenschaft darüber zu abzulegen, was sie

zur Verwirklichung der in einer solchen Charta niedergelegten Ziele unternommen haben. Eine unabhängige Kommission könnte diese Berichte auswerten und etwa im Zusammenwirken mit den Sozialpartnern auf ihren Richtigkeitsgehalt überprüfen. Sie könnte Defizite benennen und Empfehlungen aussprechen, d.h., sie müßte Instrumentarien in der Hand haben, um die Akteure auf Gemeinschaftsebene und in den Mitgliedstaaten unter Handlungsdruck und Rechtfertigungszwang zu setzen.

Daß solche Verfahren der Evaluierung und Verstrickung in einen handlungsorientierten Diskurs nicht gering zu schätzen sind, zeigt etwa das im Amsterdamer Vertrag zur Beschäftigungspolitik entwickelte Muster, das die Politik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu einer erkennbar neuen Qualität geführt hat. Kurzum: Zielvorgaben - und erst recht Grundsätze - können nicht einfach als unverbindlich abqualifiziert werden. Nur die Art und der Grad der Verbindlichkeit ist anders als bei einklagbaren subjektiven Rechten.

4. Einige Bemerkungen zum Diskussionsstand im Konvent

Wenn ich nun im Lichte dieser Vorüberlegungen zum bisher im Konvent erreichten Diskussionsstand einige wenige Bemerkungen mache, beziehe ich mich auf die im Konvent behandelten Entwürfe vom 5. Mai (für die Art. 1 - 30) und vom 16. Mai (für die Art. 31 - 50) sowie auf die Änderungsvorschläge der Konventsmitglieder Braibant (Frankreich), Meyer (Deutschland) und Goldsmith (Großbritannien). Explizit um soziale Grundrechte geht es dabei in den Artikeln 31 bis

43, wobei soziale Grundrechte auch in den übrigen Teil des Chartaentwurfs eingestreut sind. Ich nenne nur drei Beispiele: In Art. 16 Abs. 1 wird das Recht "auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung" geregelt, in Art. 19 wird das Recht festgeschrieben, über die Offenlegung und Verwendung persönlicher Daten frei zu entscheiden, und in Art. 22 wird das umfassende, natürlich auch für die Arbeitswelt hochrelevante Diskriminierungsverbot - wie es bereits in Art. 13 des EG-Vertrags angelegt ist - in die Charta transferiert.

Im einzelnen geht es im Katalog der vorgeschlagenen sozialen Grundrechte um das Recht auf Berufsfreiheit (Art. 32), das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung (Art. 33), das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Art. 34), das Recht auf Ruhezeit und Jahresurlaub (Art. 35), das Recht auf gesunde und sichere Arbeitsbedingungen (Art. 36), das Recht Jugendlicher auf besonderen Schutz (Art. 37), das Recht auf Schutz vor ungerechtfertigter oder mißbräuchlicher Entlassung (Art.38), das Recht, Familien- und Berufsleben miteinander in Einklang zu bringen (Art. 39), das Recht der Wanderarbeitnehmer auf Gleichbehandlung im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen (Art. 40), das Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 41), das Recht auf Gesundheitsschutz (Art. 42) und das Recht Behinderter auf Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung (Art. 43).

Dabei hat man versucht, sich insbesondere an die neugefaßte Europäische Sozialcharta , an die Gemeinschaftscharta und an die

Europäische Menschenrechtskonvention anzulehnen. Meines Erachtens wäre hier weniger mehr. Einzelne Rechte sind viel zu detaillistisch angelegt. Es kann nicht darum gehen, dem sozialpolitischen Gesamtprogramm Grundrechtsstatus zu verleihen. Wenn Fragen, die auf der Umsetzungsebene anzusiedeln sind, die höheren Grundrechtsweihen erhalten, entwertet das die eigentlichen Kerngrundrechte, auf die man sich beschränken sollte.

Meine Kritik zielt vor allem auf die Struktur dieses Abschnitts über soziale Grundrechte. Er ist überschrieben mit "Rechte und Grundsätze für den Sozialbereich". Das deutet bereits darauf hin, daß hier Justiziables und Nicht-Justiziables aufgenommen wurde. Dagegen ist - wie sich aus meinen vorangegangenen Ausführungen ergibt - im Prinzip nichts einzuwenden. Nach Meinung des Vorsitzenden des Konvents enthalten die Art. 32 bis 40 eher Rechte, während die Art. 41 - 45 eher Grundsätze enthalten. Das wird zu hinterfragen sein. Auffallend ist das Bemühen, Staatszielbestimmungen zu vermeiden. Ausweislich der Stellungnahme des Konventsmitglieds Meyer ist man sich in diesem Bemühen einig. Dies verwundert. Ist es doch eine Strategie, die offenbar auf den sozialen Bereich beschränkt bleibt. So finden sich etwa Staatszielbestimmungen im Bereich des Umweltschutzes (Art. 44) und des Verbraucherschutzes (Art. 45). Warum hier und nicht auch im Kontext der sozialen Grundrechte?

Die Redaktoren haben übrigens ihr eigenes Konzept nicht durchgehalten. Nehmen wir nur ein Beispiel aus der Gruppe, von der Herr Herzog meint, es handle sich um Rechte im eigentlichen Sinne

und nicht lediglich um Grundsätze. Wenn in Art. 39 den Arbeitnehmern das Recht eingeräumt wird, ihr Familien- und Berufsleben miteinander in Einklang zu bringen, ist damit wohl kaum gemeint, daß sich daraus ein einklagbarer Anspruch auf Gewährung von Teilzeit, auf Bereitstellung von Kindertagesstätten oder anderer infrastruktureller Maßnahmen ergeben soll. Vielmehr wird ein durchaus löbliches Politikziel formuliert. Mit gleichem Recht ließen sich etwa die Politikziele Vollbeschäftigung oder angemessener Lohn aufnehmen. Wie ich bereits erwähnt habe, wäre es aber dringend erforderlich, solche Zielvorgaben optisch deutlich von den justiziablen Rechten abzusetzen. Das geschieht hier gerade nicht. Wie am Beispiel des Politikziels der Kompatibilität von Familie und Beruf gezeigt, wird hier alles miteinander vermischt. Das macht es dem Bürger schwer, sich an einer solchen Charta zu orientieren, und führt dann zu den die gesamte Charta delegitimierenden Enttäuschungen, auf die ich als drohende Gefahr aufmerksam gemacht habe.

Unbefriedigend ist die Ausgestaltung der Rechte im einzelnen. Ich möchte auch dies nur an zwei Beispielen verdeutlichen. In Art. 33 wird den Arbeitnehmern ein "Anspruch auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in dem sie beschäftigenden Unternehmen" eingeräumt. Warum wird nicht zukunftsöffener formuliert und Mitwirkung der Arbeitnehmer an unternehmerischen Entscheidungen mitaufgenommen. Schließlich geht die Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz aus dem Jahre 1989 ja schon über die bloße Anhörung hinaus. Warum also eine Grenze festschreiben? Wovor besteht hier Berührungsangst? Selbst in dem von größter Vorsicht getragenen Bericht der von Simitis geleiteten

Expertengruppe "Grundrechte" wurde bekanntlich folgende Formulierung vorgeschlagen: "Das Recht auf Information, Anhörung und Mitbestimmung bei Entscheidungen, welche die Interessen der Arbeitnehmer betreffen". Ich habe den Verdacht, als habe man die auf Unterrichtung und Anhörung reduzierte Formulierung deshalb gewählt, weil man offenbar meint, es handle sich hier um ein in vollem Umfang justiziables Recht. Dies ist schlichtes Fehldenken. Natürlich bedarf es hier der Umsetzung durch den europäischen bzw. nationalen Gesetzgeber. Denn was Gegenstand dieser Arbeitnehmerrechte sein soll, gilt es ebenso zu präzisieren wie die Frage, ob die Arbeitnehmer selbst oder ihre Vertreter (und wenn ja: welche?) diese Rechte in Anspruch nehmen können. Ob man es nun mag oder nicht, in diesem Artikel geht es um die Festschreibung eines zukunftsfähigen Programms, nicht um ein ohne weiteres justiziables Grundrecht.

Mein zweites Beispiel bezieht sich auf Art. 34, in dem das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen geregelt ist. Hier wird leider versäumt, die Koalitionsfreiheit ausdrücklich mit aufzunehmen. Dies hat das Konventsmitglied Meyer in seinem Änderungsvorschlag bereits moniert. Interessant ist jedoch vor allem etwas anderes. Es wird Arbeitnehmern und Arbeitgebern das Recht gewährt, bei Interessenkonflikten auch auf Ebene der Union kollektive Maßnahmen zu ergreifen, um ihre wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu vertreten. Gleichzeitig wird in Art. 46 Abs. 2 betont, die Charta begründe "weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben. Hier

muß man vermuten, daß die Redaktoren dieser Vorschriften schlicht und ergreifend den Amsterdamer Vertrag nicht kennen. Denn dort ist der Gemeinschaft bekanntlich durch Art. 137 Abs. 6 die Kompetenz für "das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht" entzogen. Das aber bedeutet, daß die im Art. 34 gewährte Grundrechtsposition nur Sinn macht, wenn die Kompetenz der Gemeinschaft in diesem Bereich ausgeweitet wird, eine ohnehin überfällige Korrektur. Für transnationale Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen bedarf es eines gemeinschaftsrechtlichen Rahmens.

Die Autoren des Entwurfs gehen zutreffend davon aus, daß soziale Grundrechte nicht auf Staatsbürger der Mitgliedstaaten der europäischen Union beschränkt bleiben sollen, sondern auch Staatsangehörigen von Drittländern zugute kommen sollen, "die rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einer Erwerbstätigkeit nachgehen" (Art. 40). Allerdings ist die dort gewählte Formulierung mißverständlich, wenn gesagt wird, daß sie "einen Anspruch darauf (haben), in bezug auf die Arbeitsbedingungen nicht weniger günstig behandelt zu werden als Arbeitnehmer der Europäischen Union". Zweifelhaft ist, ob mit dieser Formulierung auch gemeint ist, daß diese Menschen auch an der Koalitionsfreiheit, an dem Recht auf Information und Anhörung, am Recht auf Weiterbildung etc. teilhaben. Diese Zweifel sollten durch eine Klarstellung in dem Sinne ausgeräumt werden, daß all diese Positionen einbezogen werden.

Wenigstens in der Zielrichtung Zustimmung verdient die Umschreibung der Bindungswirkung der sozialen Grundrechte. Nicht nur die Organe und Einrichtungen der Union und die Mitgliedstaaten, sondern auch die "auf Gemeinschaftsebene und im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten handelnden Sozialpartner" haben die Rechte zu achten und die Grundsätze zur Anwendung zu bringen, die in der Charta für den Sozialbereich aufgeführt sind. Das bedeutet, daß die durch das Maastrichter Protokoll und jetzt durch den Amsterdamer Vertrag in das Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene eingebundenen Sozialpartner durch die Charta ebenso verpflichtet werden wie die eigentlichen Gesetzgebungsorgane. Allerdings müßte die Bindungswirkung meines Erachtens weiter gehen und auch das Tarifgeschehen auf nationaler Ebene erfassen, sofern die Tarifvertragsparteien über die Kompetenz verfügen, normativ zu handeln.

Man darf gespannt sein, wie sich der Abschnitt über die sozialen Grundrechte bis zur endgültigen Fassung noch verändert. Noch ist unklar, wie ein im Konvent konsensfähiges Konzept aussehen könnte. Die Befürchtung, daß ein Konsens über die Aufnahme sozialer Grundrechte nicht zustande kommt, ist leider nicht unbegründet. Es ist zu hoffen, daß die Gemeinschaft mutig und tatkräftig die sich ihr jetzt bietende Chance nutzt, das Profil der Europäischen Union durch Verankerung sozialer Grundrechte im hier vorgeschlagenen Sinne so zu konturieren, daß sie auf Dauer mit der Akzeptanz durch die Bevölkerung rechnen kann. Denn darum geht es in erster Linie.

Soziale Grundrechte in der Europäischen Union Folgerungen

1. Aktualität und Komplexität der Thematik

Soziale Rechte und ihr Schutz waren immer wieder Thema der nationalen und internationalen Diskussionen. Durch die aktuellen Pläne der Europäischen Union, eine Grundrechtscharta zu schaffen, haben diese Diskussionen eine neue Belebung erfahren. Die Vielzahl der Stellungnahmen und – teilweise – auch gründlichen Analysen[1] könnten den Eindruck erwecken, als sei bereits alles zu dieser Thematik gesagt. Diese Konferenz hat jedoch gezeigt, daß der intensive internationale Austausch von Gedanken neue Aspekte und Argumente zeitigt. Dazu haben vor allem die unterschiedlichen Blickwinkel beigetragen, unter denen die Problematik sozialer Rechte analysiert worden ist. Zu der Analyse aus nationaler Sicht, die viele Facetten der Regelungen in den einzelnen Staaten deutlich gemacht hat, trat die Untersuchung der internationalen und supranationalen Regelungen. Gerade das Nebeneinander nationaler und – häufig paralleler – internationaler Regelungen zum sozialen Schutz kennzeichnet die aktuelle Situation.

Es geht aber, und auch dies hat die Konferenz gezeigt, nicht nur um das Aufdecken von Zusammenhängen, sondern auch um unterschiedliche Wertungen, die die Frage nach Vor- und Nachteilen von sozialen Grundrechten erfahren hat und erfährt. Die unterschiedlichen Auffassungen sind in den Diskussionen der letzten beiden Tage sehr deutlich geworden; in der Podiumsdiskussion ist von einem der Teilnehmer sehr pointiert von „gottbegnadeten Polemikern“ gesprochen worden, die die Diskussion geprägt haben.

Nachfolgend können aus den umfassenden, viele Verästelungen aufzeigenden Darstellungen in den Referaten und Diskussionen nur einige Aspekte herausgegriffen werden. Der interessierte Leser, der sich ein detailliertes und vollständiges Bild von der Konferenz verschaffen will, ist auf die Lektüre der vorstehend abgedruckten Referate verwiesen.

2. Begriff und Ursprung der sozialen Rechte, insbesondere die Abgrenzung zu den liberalen Freiheitsrechten

Wie die sozialen Rechte in ihrer Typizität zu kennzeichnen sind und wie sie gegenüber anderen Grundrechten abzugrenzen sind, ist Gegenstand intensiver Diskussionen, auch im Rahmen dieses Kongresses. Eine Abklärung ist notwendig, weil unterschiedliche, nicht exakt umschriebene Vorstellungen über das Wesen sozialer Rechte Quelle von Mißverständnissen sind. Viele unterschiedliche Wertungen in der öffentlichen Diskussion sind, jedenfalls teilweise, darauf zurückzuführen.

Die sozialen Grundrechte werden in dem UN-Pakt von 1966 gemeinsam mit den wirtschaftlichen und den kulturellen Rechten genannt und den bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und den Solidaritätsrechten (wie etwa dem Recht auf Entwicklung und Frieden) entgegengesetzt. Dabei wird auch von zeitlichen Generationen gesprochen, wobei die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte den bürgerlichen und politischen Rechten nachfolgen sollen.[2] Gleichzeitig wird eine Hierarchie der verschiedenen Gruppen von Rechten diskutiert, dem aber die These von der Unteilbarkeit, Gleichwertigkeit und Universalität der Menschenrechte entgegengehalten. Dem entspricht es, wenn letztlich alle Menschenrechte aus dem Grundprinzip der Würde des Menschen abgeleitet werden. Die Einbindung der sozialen Rechte in einen umfassenden Kontext von Menschenrechten relativiert die Diskussion über die Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Rechten, insbesondere den sozialen Rechten einerseits und den liberalen Abwehrrechten andererseits. Es sollte dabei nicht um die Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu den Menschenrechten gehen, sondern vielmehr um die Frage, wie diese Rechte am wirkungsvollsten geschützt werden können. Das kann bei den verschiedenen Rechten durchaus unterschiedlich sein.

Geht man von der Universalität der Menschenrechte aus, wie sie z.B. von Weiss[3] postuliert werden, so ist auch die exakte Abgrenzung zwischen sozialen Rechten und sonstigen Menschenrechten letztlich nicht von entscheidender Bedeutung. Die Auseinandersetzung darüber, welche sozialen Rechte zu den Menschenrechten zu zählen

sind, wird ebenfalls für die konkrete Fragestellung, die Aufnahme von sozialen Rechten in eine EU-Charta weitgehend obsolet, weil in jedem Falle Einverständnis darüber besteht, daß eine Beschränkung auf die grundlegenden, zentralen sozialen Grundrechte erfolgen sollte.

Insoweit läßt sich, wie die Darstellung der nationalen und der internationalen Regelungen belegen, durch einen Rechtsvergleich[4] keine weitgehende Parallelität feststellen. Der Hinweis auf verschiedene Generationen von Menschenrechten unterstützt die Bedeutung der historischen Dimension. Ein historischer Rückblick, wie er für verschiedene Staaten, wie etwa Polen, gegeben wurde, macht den Stellenwert der sozialen Rechte deutlich, die sich auf sehr grundsätzliche und seit Jahrhunderten anerkannte Positionen stützen können. Es wäre daher reizvoll gewesen, diese historischen Dimensionen weiter und umfassender zu verfolgen.

3. Notwendigkeit von europäischen sozialen Grundrechten?

Die Meinungsunterschiede entzündeten sich vor allem an der Frage, ob die Normierung von (zusätzlichen) sozialen Grundrechten auf europäischer Ebene notwendig und zweckmäßig ist oder ob die Nachteile eines solchen Vorgehens überwiegen. Dabei ist davon auszugehen, daß bereits der EU-Vertrag, wie insbesondere Schulte[5] dargelegt hat, soziale Rechte bereits anspricht, die von der Rechtsprechung des EuGH ausgeformt worden sind. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Akte von Organen der Europäischen Gemeinschaft, die sich mit sozialen Positionen befassen, wie etwa die

Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer aus dem Jahr 1998. Daneben bestehen zahlreiche völkerrechtliche Deklarationen und Konventionen, etwa der UN, der ILO und des Europarats, die den sozialen Schutz der Bürger zum Gegenstand haben. Es wird daher zu Recht gefragt, ob in Anbetracht dieser Vielzahl von Regelungen weitere europäische soziale Grundrechte erforderlich und sinnvoll sind.

Die Forderungen nach der Aufnahme sozialer Rechte in eine Grundrechts-Charta der EU wird vor allem mit dem Hinweis auf die unterentwickelte soziale Dimension der EU erhoben; gleichzeitig wird auf die Globalisierung der Wirtschaft und die Bewältigung von Herausforderungen, wie die Alterung der Bevölkerung, hingewiesen, die für alle europäischen Staaten gelten und die eine gemeinsame Reaktion im sozialpolitischen Bereich erfordern (Blanpain)[6].

Die bisher schon punktuell bestehenden Grundrechte sollen zu einem System ausgebaut werden, in dem soziale Rechte und Freiheitsrechte als zwei Seiten ein- und derselben Medaille zusammengeführt werden (Weiss)[7]. Neben diesen eher symptomatischen Aspekten gibt es eine Reihe von stärker „gemeinschaftspolitischen“ Gesichtspunkten, mit denen soziale Grundrechte gefordert werden; so sollen dadurch die Legitimationsdefizite der Gemeinschaft durch Herausstellen der gemeinsamen Werte, die das europäische Sozialmodell kennzeichnen, überwunden werden und eine Zielorientierung vor allem auch für die Beitrittsstaaten geschaffen werden. Soziale Rechte sollen zur Identifikation der Bürger mit der Gemeinschaft dienen. Die

Gegenposition, wie sie insbesondere von Heinze[8] vertreten wurde, wendet sich nicht gegen eine Verstärkung der sozialen Dimension der Gemeinschaft, hält aber die Formulierung von sozialen Grundrechten nicht als ein geeignetes Mittel dazu. Vielmehr würde durch soziale Rechte, die mehr versprechen als sie zu halten in der Lage sind, die Bürger verunsichern. Der soziale Schutz als wichtige Grundidee auch im Rahmen der EU sollte vielmehr durch konkrete Regelungen, wie etwa die Formulierung von Mindeststandards, realisiert werden.

Befürchtet wird auch, daß soziale Rechte dazu dienen könnten, daß komplizierte, durch die Subsidiaritätsklausel bestimmte Kompetenzverhältnisse zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft stören könnten, indem z.B. der EuGH aus den sozialen Grundrechten Verpflichtungen der Gemeinschaftsorgane ableitet, die außerhalb der Regelungskompetenz der Gemeinschaft liegen.[9] Bei sozialen Rechten, die häufig Leistungsverpflichtungen zur Folge haben, mag diese Befürchtung näher liegen, als bei liberalen Abwehrrechten.

Der in der Diskussion aufgeworfene, sehr grundsätzliche Unterschied zwischen Befürwortern und Gegnern einer Normierung von sozialen Grundrechten im Rahmen der EU wurde relativiert, sobald es um die Frage ging, welche sozialen Grundrechte geregelt werden und mit welchem Maß an Verbindlichkeit dies geschehen sollte.

4. Umfang der zu normierenden sozialen Rechte

In manchen internationalen und nationalen Dokumenten finden sich sehr umfangreiche Aufzählungen sozialer Grundrechte. Auch im Rahmen der Diskussion über die Aufnahme sozialer Rechte in eine Europäische Grundrechtscharta werden vielfältige Forderungen nach Aufnahme differenzierter sozialer Positionen erhoben. Die Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer enthält bereits diesbezüglich eine breite Palette. Demgegenüber bestand zwischen den Teilnehmern der Konferenz weitgehend Einigkeit darüber, daß die mit der Formulierung sozialer Grundrechte erhofften Ziele am ehesten erreicht werden, wenn eine Konzentration auf einen begrenzten Teil von zentralen sozialen Rechten (Core Rights) erfolgt und eine Auffächerung in viele einzelne Teilrechte unterbleibt.

5. Probleme bei der Normierung von sozialen Rechten

Die Unterschiedlichkeit der sozialen Rechte wirft Probleme bei der Normierung auf. Zunächst stellt sich die Frage, ob alle sozialen Positionen, die geschützt werden sollten, als justiziable Rechte normiert werden können, oder ob stattdessen auch die Formulierung von Staatszielbestimmungen und politischen Grundsätzen in Betracht kommt.[10] Eine solche differenzierte Umsetzung würde den Kreis der normierten sozialen Positionen erweitern; im übrigen könnten die Ziele, die mit sozialen Rechten im Rahmen der EU angestrebt werden, auch mit Hilfe von Staatszielbestimmungen und Grundsätzen potentiell erreicht werden.

Eine weitere Frage, die ebenfalls kontrovers diskutiert wurde, betraf die Adresse von sozialen Rechten in einer EU-Charta. Primär zielt

diese Charta dahin, die Institutionen der Europäischen Union zu verpflichten. Fraglich ist, ob sie auch darüber hinaus Wirkungen entfalten sollen und können, was unter Hinweis auf die Universalität der Menschenrechte von einigen Teilnehmern postuliert wurde.

Bei der Formulierung sozialer Rechte ist zu berücksichtigen, daß dadurch nicht eine Kompetenzerweiterung der Europäischen Union und eine Durchbrechung des Subsidiaritätsprinzips verbunden werden sollte.

Rechnung getragen werden sollte auch dem Umstand, daß es normierte soziale Grundrechte auf nationaler und verschiedenen internationalen Ebenen schon gibt. Das Nebeneinander dieser verschiedenen Regelungen, das Fragen des Rangverhältnisses und der Auslegung mit sich bringen kann[11], kann auf verschiedene Weise zur Kenntnis genommen werden; eine Möglichkeit ist die Verweisung, wie sie etwa in Art. 136 EGV auf die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 erfolgt, allerdings in sehr allgemeiner Form.

Daß die Abfassung sozialer Rechte vielfältige Probleme mit sich bringt, belegen die bereits vorliegenden Vorschläge, die im Laufe der Konferenz einer kritischen Analyse unterzogen wurden[12].

6. Gewährleistung der Einhaltung sozialer Grundrechte

Die gegenwärtige Situation wird nicht durch einen Mangel an Deklarationen, die sich mit sozialen Schutzfunktionen befassen, gekennzeichnet; wohl aber fehlt es an wirksamen Verfahren, wie diese sozialen Rechte umgesetzt und ihre Einhaltung überwacht wird. Dazu bieten sich unterschiedliche Instrumente an. Maßgebend für die Eignung dieser Instrumente ist, in welchem Maße die sozialen Grundrechte rechtlich verbindlich normiert sind. Handelt es sich um justiziable Rechte, so übernehmen die Gerichte, konkret also vor allem der EuGH, die Überwachung. Soweit soziale Rechte als politische Zielbestimmungen oder als Grundsätze formuliert werden, können sie für die Rechtsprechungsauslegung und zur Konkretisierung von Ermessen bedeutsam werden. Allerdings gibt es Erfahrungen in Deutschland, die insoweit skeptisch stimmen. Die Bestimmung des § 2 Abs. 2 SGB-AT, wonach die sozialen Rechte bei der Auslegung und bei der Ausübung von Ermessen herangezogen werden sollen, hat kaum praktische Bedeutung erlangt[13].

Zielbestimmungen und allgemeine Grundsätze könnten, abgesehen von dieser Wirkung für die Rechtsprechung, auch in anderer Weise auf ihre Einhaltung überprüft werden. International ist das Instrument von Berichtspflichten üblich, wobei die Einhaltung dieser Pflichten durch besondere Kontrollgremien überwacht werden kann[14]. Aber auch das polnische Beispiel einer Überwachung sozialer Rechte durch einen Ombudsman weist einen interessanten Weg[15].

* Prof. Bernd von Maydell ist Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht in München.

Anmerkungen verweisen auf den Band:

F.Matscher (Hrsg): Erweitertes Grundrechtsverständnis. Internationale Rechtsprechung und nationale Entwicklungen, Kehl 2003

[1] Vgl. insbes. Iliopoulos-Strangas (éd.), La protection des droits sociaux parlementaux dans les Etat- Membres de l'Union Européenne. Etudes de Droit Comparé, Baden-Baden 2000.

[2] Norman Weiß, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte – vergessene Menschenrechte?, in: Fritzsche/Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2000, S. 39, 48.

[3] S. S. ... in diesem Band

[4] Vgl. dazu die grundlegende Arbeit von Iliopoulos-Strangas (s. Fn. 1).

[5] In diesem Band S. ...

[6] In diesem Band S. ...

[7] In diesem Band S. ...

[8] In diesem Band S.

[9] So etwa der frühere deutsche Richter am Europäischen Gerichtshof Hirsch in einem Gespräch mit der FAZ v. 6.6.2000, S. 4.

[10] Zu dieser Fragestellung vgl. Weiß, in diesem Band S. ...; kritisch dazu Zuleeg u. Blanpain.

[11] Vgl. zu diesem Problem v. Maydell/Nußberger (Hrsg.), *Social Protection by Way of International Law*, 1996.

[12] Vgl. etwa Weiß, in diesem Band S. ...

[13] Dazu v. Maydell, *Die Idee des Sozialgesetzbuchs und die Verständlichkeit des Sozialrechts*, in: *Sozialer Fortschritt* 1987, S. 173 ff.

[14] Vgl. etwa Vukas, *The diverse supervisory procedures in a comparison*, in: v. Maydell/Nußberger (Hrsg.), s. Fn. 11, S. 105 ff.

[15] Vgl. Sobotka, in diesem Bd. S. ...