

Verfassungsloser Sozialstaat

Koordinaten einer Leerstelle

NIKOLAUS DIMMEL

Jede Debatte über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Sozialstaats ist nicht erst seit der Weltwirtschaftskrise 2008 gehalten, die Verklammerung von Sozialstaat, Sozialpolitik und Verfassung als sozialem Konflikt um die Ligaturen der Verteilung von Macht und Herrschaft zu thematisieren. Muster und Strategien neoliberaler Austeritätspolitik machen deutlich, dass Systeme sozialer Sicherung dort im Sinne des „welfare state retrenchment“ ab- und zurückgebaut werden konnten, wo sie auf einen ephemeren, bloß auf staatlichen Maßnahmenprogrammen oder einfachen, jederzeit revidierbaren Gesetzen beruhenden Sozial- und Wohlfahrtsstaat gestoßen sind. Fraglos bilden rechtliche Institutionen des Arbeits- und Sozialrechts Waffenstillstandslinien und Rückwärtssperren. Ihre Stellung im Stufenbau der Rechtsordnung aber ist von entscheidender Bedeutung.

Recht, soziale Sicherheit und soziale Teilhabe

Zwar indizieren soziale Grundrechte in einer Verfassung keinen wie immer gearteten Grad des einfachgesetzlichen Ausbaus des Sozial- und Wohlfahrtsstaats.¹ Doch lassen sich einfache Gesetze und Maßnahmenprogramme ohne eine konstitutionelle Verankerung leichtgängiger zurücknehmen. Der Paradigmenwechsel hin zu einer ökonomischen Analyse des Rechts, dem „Social-Return-on-Investment“-Paradigma, die Workfare-Programmatik oder auch die Ökonomisierung, Vermarktlichung und Verwettbewerblichung der Sozialwirtschaft machen dies deutlich. Demgegenüber lassen sich sowohl menschenrechtliche, sozialpolitische wie auch ökonomische Legitimationsfiguren sozialer Grundrechte nachzeichnen.

Durchsetzbare soziale Rechte (auf Teilhabe, Versorgung, Risikokompensation usw.) sind in Österreich ausschließlich einfachgesetzlich verankert, wengleich sie vielfach von sozialen Staatszielbestimmungen, die in inter- und supranationalen Rechtsbeständen verankert sind, unterfüttert werden. Diese Zielbestimmungen haben freilich kaum Einfluss auf das soziale Sicherungsniveau.

Dies hat historische und funktionale Ursachen. Die im „Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger“ 1867 arrondierten Grundrechte definier(t)en einen „status negativus“, also die Eingriffsfreiheit der Privat- und Erwerbssphäre sowie einen beschränkten Bestandsschutz des öffentlichen Raums (Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit), aber keinen „status positivus“, also einen Anspruch auf proaktives, gesellschaftliche Verteilungs- und Machtverhältnisse modifizierendes staatliches Handeln. Die soziale Frage war nur in Umrissen am Horizont des Gesetzgebers erkennbar. Nach mehreren zyklischen Krisen, der Weltwirtschaftskrise 1873 und dem Ersten Weltkrieg war die Verfassung 1920 ein historischer Kompromiss, in dem sich die Sozialdemokratie nicht nur von der Perspektive einer Systemtransformation, sondern auch von der verfassungsrechtlichen Verankerung sozial-gestaltender Staatsaufgaben in der Verfassung verabschiedete. Dieser ursprünglich provisorische, später auf Dauer gestellt Kompromiss wurde dadurch fortgeschrieben, dass mehr als 1.200 Verfassungsbestimmungen in einfache Gesetzen sukzessive eingefügt wurden, und behielt über die Ära der Nachkriegsprosperität, das „goldene Jahrzehnt“ des Fordismus sowie die neoliberale Gegenreformation und anschließende Politik der Austerität hinweg seinen marktliberalen Charakter bei.

Sämtliche Versuche, Institutionen und Rechte der sozialen Sicherheit in Verfassungsrang zu heben und Grundrechte an den Strukturwandel von Erwerbsarbeit und sozialen Risiken anzupassen, scheiterten seit Beginn der ersten Republik politisch am Widerstand christlich-sozialer Parteien. Gleichgerichtet bezog die (vor)herrschende Verfassungsrechtslehre eine strukturkonservative Position. Dies mit dem (bloß vordergründig eingängigen) Hinweis, soziale Grundrechte würden einem enteignenden Eingriff in die Eigentums-, Produktions- und Verteilungsverhältnisse gleichkommen.

Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen

Differenziert man zwischen liberalen Grundrechten, verfassungsrechtlich ge-

währleisteten, individuell durchsetzbaren sozialen Grundrechten und Verbürgungen kollektiver Interessen über Staatszielbestimmungen, so wird deutlich, dass zum einen liberale und soziale Grundrechte funktional verwandt sind und zum anderen soziale Grundrechte durch Staatszielbestimmungen komplementär ergänzt müssen. Zugleich gilt, dass Staatszielbestimmungen soziale Grundrechte nicht ersetzen können. Zugleich bleiben auch soziale Grundrechte an die Prüfmaßstäbe und Grundsätze der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, etwa den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den Vertrauensschutz oder die Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen zurückgebunden. Ebenso wie das Grundrecht auf Privateigentum kein Recht auf den Erwerb einer bestimmten Liegenschaft impliziert, vermittelt auch das Recht auf Arbeit iSd Art. 31 GRC keinen bestimmten Arbeitsplatz.

Während also ein Sozialstaatsgebot als Staatszielbestimmung konzeptionell keine subjektiven einklagbaren Rechte einräumt, beinhalten soziale Grundrechte individuell durchsetzbare Rechte etwa auf soziale Sicherheit, Wohnversorgung, Arbeit, Mindesteinkommen, die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen oder Bildungsbeteiligung. Konkretisiert beinhaltet ein Recht auf soziale Sicherheit die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung, die auf Einkommens- und Risikosolidarität beruht und die im Fall von Krankheit, Mutterschaft, Unfall, geminderter Arbeitsfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit und Alter eine angemessene Versorgung sicherstellt. Ein Recht auf Gesundheit umfasst jedenfalls den leistbaren (oder eben: kostenfreien) Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, den Schutz vor Gesundheitsbeeinträchtigungen sowie die Förderung der Gesundheitsvorsorge. Ein Recht auf Wohnen beinhaltet den Zugang zu leistbarem, dem Reichtum der Gesellschaft angemessenen (am Durchschnitt bemessenen) Wohnraum, Mieterschutz sowie die entsprechende Notversorgung im Falle der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit. Ein Recht auf Mindestversorgung lässt sich für Armutsbetroffene einräumen, die bemessen an der EU-SILC-Schwelle über

ausreichende Mittel verfügen, um im notwendigen Umfang Nahrung, Kleidung, Unterkunft, medizinische Versorgung, soziale Teilhabe sowie jene Mittel zu beschaffen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Nun hat Österreich zwar eine Reihe völkerrechtlicher Konventionen ratifiziert, aus denen sich soziale Staatszielbestimmungen herleiten lassen. Dies ist etwa bei der Istanbul-Konvention, der Kinderrechtskonvention (UN-KRK) oder der Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) der Fall. Aus derlei Staatszielbestimmungen aber resultieren keine individuell durchsetzbaren Rechte. Sie verpflichten kraft ihres objektiv-rechtlichen Gehaltes nur die zuständigen Staatsorgane zu einem bestimmten Verhalten. Sowohl Gesetzgebung als auch Vollziehung sind abstrakt verpflichtet, diese Aufträge mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln umzusetzen. Für die Verwaltung fungieren sie als Interpretationsmaßstäbe und Abwägungsgebote. Die tatsächliche, konkrete Umsetzung dieser Gestaltungsaufträge aber kann nicht erzwungen werden.

Zudem sind Staatszielbestimmungen regelhaft normativ unterbestimmt. Art. 120a Abs. 2 B-VG („Die Republik anerkennt die Rolle der Sozialpartner. Sie achtet deren Autonomie und fördert den sozialpartnerschaftlichen Dialog durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern.“) etwa beinhaltet eine in ihrem normativen Kerngehalt schlicht unerkennbare und daher bloß als symbolische Rechtssetzung zu würdigende Staatszielbestimmung. Art. 7 Abs. 1 B-VG zufolge darf niemand „wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“. Die Norm enthält zudem eine Staatszielbestimmung, dernach sich die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens bekennt. Walter Berka zufolge zielt diese Bestimmung auf eine Realisierung tatsächlicher Chancengleichheit für behinderte Menschen im Rahmen der gesamten Rechtsordnung ab.² Die Regelung begründet damit eine positive Verpflichtung des Gesetzgebers zur Bevorzugung behinderter Menschen wie etwa im arbeits- bzw. dienstrechtlichen Bereich. Folglich stellen spezifische Maßnahmen zur Förderung von Menschen mit Behinderungen im Berufsleben keine Diskriminierung dar. Gleichgerichtet sieht § 7 des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes (BGStG) positive

Maßnahmen zum Ausgleich behinderungsbedingter Benachteiligungen in geschützten Bereichen außerhalb der Arbeitswelt vor.

Gleichwohl sieht das geltende Regime der Trennung von formell arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Menschen mit Beeinträchtigung keine tatsächliche Gleichbehandlung vor, sondern erlaubt die Beschäftigung von 27.000 Menschen mit Behinderungen in Werkstätten der Behindertenhilfe auf Grundlage eines Taschengeldes. Der Zugang zu sozialversicherungsspflichtiger, tarifär entlohnter Beschäftigung im Anwendungsbereich des materiellen Arbeitsrechts ist dieser Gruppe nach wie vor verwehrt.³

Sozialstaat ohne soziale Grundrechte

Die österreichische Bundesverfassung kennt bis dato weder ein Sozialstaatsgebot (Sozialstaatsklausel, Sozialstaatsprinzip) noch soziale Grundrechte. Österreich wird zwar im sozialpolitischen Diskurs als Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat verhandelt,⁴ verfassungsrechtlich wird dieser Sozialstaat aber nicht operationalisiert: er kommt im B-VG schlicht nicht vor. Allenfalls findet sich der Begriff „Sozialstaat“ in den Landesverfassungen, so in Art. 1 Abs. 1 Bgld Landesverfassungsg, wo es heißt, dass das Burgenland ein sozialer Rechtsstaat ist. Das B-VG selbst thematisiert die Funktion des Sozialstaats in seinen Kompetenzartikeln, etwa über Art. 10 Abs. 1 Ziff. 11 (Arbeitsrecht) und Ziff. 12 (Gesundheitswesen) B-VG, oder über das Armenwesen in Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 B-VG. Eine indirekte Erwähnung sozialstaatlicher Funktionen findet sich allenfalls in Art. 120a B-VG mittels der Anerkennung der Sozialpartner. Die wohl größte sozialpolitische Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang Art. 15 Abs. 1 B-VG zu, welcher die subsidiäre Generalkompetenz der Bundesländer festschreibt. Damit bleiben jene Bereiche sozialer Sicherung, die in den Kompetenzartikeln nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen und nicht im Rahmen einer Vereinbarung gem. Art. 15 a B-VG geregelt werden, den Ländern vorbehalten.

Diese systemische Lücke geht wie angedeutet auch darauf zurück, dass alle Versuche, einen modernisierten Grundrechtskatalog unter Einschluss sozialer Rechte zu formulieren, seit Beginn der 1920er Jahre aufgrund des Widerstands des christlich-sozialen Lagers in je unterschiedlicher Parteibezeichnung gescheitert sind. Auch der Vorstoß der SPÖ

2002, Österreich in Art. 1 B-VG als Sozialstaat zu fassen, in dem Gesetzgebung und Vollziehung die soziale Sicherheit und Chancengleichheit der in Österreich lebenden Menschen als eigenständige Ziele berücksichtigen, verfehlt sein Ziel. Der Antrag sah eine Sozialverträglichkeitsprüfung vor Beschluss einfacher Gesetze vor und schrieb die Absicherung im Fall von Krankheit, Unfall, Behinderung, Alter, Arbeitslosigkeit und Armut durch solidarisch-verfasste, öffentlich-rechtliche soziale Sicherungssysteme fest. Die Finanzierung der Staatsausgaben sollte sich am Grundsatz orientieren, dass die in Österreich lebenden Menschen einen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage angemessenen Beitrag leisten. Dies hätte die Strategie des Finanz- und Versicherungskapitals, Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge profitabel zu privatisieren (Pensionsvorsorge, private Krankenversicherung, Einkommensausfall- und Berufsunfähigkeitspensionen), desavouiert. Und es hätte die Grundlage für eine Besteuerung privaten Reichtums, von Erbschaften und Schenkungen, sowie von Finanztransaktionen geschaffen.

Aus denselben Gründen, nämlich einer Blockade der Verankerung eines steuerfinanzierten leistenden und gestaltenden Sozial- und Wohlfahrtsstaats, welcher Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge öffentlich erfüllt, scheiterte der Österreich-Konvent 2005, bei dem seitens der Sozialpartner, aber auch der NGOs, sozialen Dienstleister und Teilen der Rechtswissenschaft tragfähige Regelungsvorschläge zu Fragen der sozialen Daseinsvorsorge bzw. sozialen Versorgung, existentiellen Mindestversorgung, des Rechts auf sozialverträgliche Arbeitsbedingungen und sozialen Sicherheit unterbreitet wurden.

Inter- und supranationale soziale Grundrechte

Parallel dazu hat sich das Terrain der Debatte um soziale Grundrechte nach der Beschlussfassung der revidierten Europäischen Sozialcharta 1996 (R-ESC) (Ratifizierung 2011) sowie der (2000 ausgearbeiteten) Grundrechte-Charta (GRC) mit dem Vertrag von Lissabon 2009 längst verschoben. Soziale Grundrechte wurden ausgehend vom internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 1966 über mehrere Konventionen (UN-KRK 1989, UN-BRK 2006, UN-KRK, R-ESC 1996) globalisiert und supranationalisiert, während die Weiterentwicklung eines

nationalen Grundrechtskatalogs in Österreich zwar an der ÖVP sowie der herrschenden Lehre im Verfassungsrecht scheiterte, die Agenda sozialer Grundrechte aber mittelbar Bedeutung erlangte.

Auf internationaler Ebene blieb Ländern mit einem konservativen, rigide arbeitsmarktzentrierten und familialisier-ten Ansatz der Sozialpolitik wie Österreich nur das Lavieren zwischen generalisierter Zustimmung und Opting-Out gegenüber Bestimmungen, welche den einfachen Gesetzgeber zu einer sozial-inklusiven Sozialpolitik verpflichten würden. Folgerichtig hat Österreich in der R-ESC aus Art. 23 (Recht älterer Menschen auf soziale Dienste, ihrem Gesundheitszustand entsprechende Wohnungen, Freiheit der Lebensweise, Freiheit von Armut sowie auf materielle und soziale Teilhabe), Art. 30 (Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung) sowie Art. 31 (Recht auf Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard, leistbares Wohnen und Verhinderung von Obdachlosigkeit) hinausoptiert. Ohnehin sind diese Rechte als Staatszielbestimmungen formuliert und damit nicht individuell durchsetzbar. Die R-ESC schützt also nicht wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) individuell durchsetzbare bürgerliche und politische Rechte. Aber auch als Staatszielbestimmungen waren derlei Bestimmungen dem Souverän im Auge der politischen Dienstklasse nicht zumutbar. Indes kennt die R-ESC eine Kollektivbeschwerde, die mittels Zusatzprotokoll 1995 eingeführt wurde. Aber auch diese wurde von Österreich bis heute nicht ratifiziert. Damit gibt es in Österreich kein Recht auf tatsächlichen Zugang zu Beschäftigung, leistbarem Wohnraum und Fürsorge.

Ähnlich gelagert verhält es sich mit dem Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, welches die Möglichkeit einer Individualbeschwerde für den Fall vorsieht, dass sich Einzelpersonen nach Erschöpfung des Rechtswegs in der nationalen Sozialrechtsordnung beim Fachausschuss des UN-Sozialpakts wegen eines Verstoßes gegen ratifizierte soziale Menschenrechte beschweren können. Österreich hat auch dieses Zusatzprotokoll nicht ratifiziert.

Indes sind soziale Grundrechte bereits Topos des Gemeinschaftsrechts, auch wenn eine gemeinsame Tradition der Mitgliedstaaten der EU nicht existiert. Soziale Rechte und Gewährleistungen sozialen Inhalts finden sich in der Charta der Grundrechte der Europäischen

Union, die gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV dem Primärrecht gleichgestellt ist. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung bereits ab 2001 auf die in der GRC kodifizierten Grundrechte zurückgegriffen. Zugleich ist das hier angesetzte Verständnis sozialer Grundrechte breit, umfasst auch antidiskriminierungsrechtliche oder verbraucherschutzrechtliche Bestimmungen.

Genauer betrachtet aber räumt auch die GRC keine individuell durchsetzbaren Rechte auf soziale Integration und Inklusion ein. Unter dem Titel der „Solidarität“ finden sich bloß Rechtsbestände der ILO-Konventionen (Recht auf Anhörung, Kollektivvertragsverhandlungen, Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten; angemessene Arbeitsbedingungen), der Kinderrechtskonvention (Verbot der Kinderarbeit) sowie ein Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung in Art. 34. Hier anerkennt und achtet die Union das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das 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 Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Ein Recht auf Teilhabe, leistbares Wohnen oder Arbeit findet sich hier also nicht. Zudem gilt, dass die GRC unmittelbar-direkt nur im Vollzug des Unionsrechts anzuwenden ist; im Recht der Mitgliedsstaaten bleibt sie bloß als Auslegungskalkül zu berücksichtigen. In seiner Entscheidung (U 466/11 vom 14. März 2012) erklärte der VfGH die GRC zum Prüfmaßstab für die Verfassungskonformität österreichischen Rechts, weshalb im Weiteren entgegenstehende generelle Normen aufgehoben müssen. Der VfGH wird künftig Behördenentscheidungen, aber auch Gesetze wegen Verstoßes gegen die Charta als „verfassungswidrig“ aufheben. Behörden und Gesetzgeber haben „die EU-Grundrechte-Charta gleichsam als Teil der Verfassung zu berücksichtigen“. Da die GRC aber keinen „status positivus“ und damit keinen Anspruch auf proakti-

ves staatliches Handeln im Sinne eines Inklusionsauftrags beinhaltet geht die Einschätzung des Rechtswissenschaftlers Bernd-Christian Funk fehl, dass die Entscheidung des VfGH in Kombination mit Staatsgrundgesetz und EMRK einen nun so gut wie „vollständigen Grundrechtsschutz“ bewirke, weshalb die seit langem diskutierte Neukodifikation der Grundrechte damit hinfällig geworden ist.⁵ Wenn man wie Funk soziale Grundrechte bereits mit einem Streikrecht und dem Recht auf Kollektivvertragsverhandlungen sowie Gleichbehandlungsgeboten für Kinder, Ältere oder Behinderte als realisiert ansieht, mag diese Einschätzung zutreffen. Wenn man aber Rechte auf leistbares Wohnen, soziale Dienste und existenzsicherndes Einkommen aus Arbeit oder Transfers als Probiersteine der Tragfähigkeit eines Konzeptes sozialer Grundrechte heranzieht, so kommt dieser Entscheidung weitaus geringere Bedeutung zu.

Noch immer also stehen soziale Rechte, welche auf die soziale Integration und Inklusion (materielle Teilhabe) von StaatsbürgerInnen bzw. Personen zu legalem Aufenthalt abstellen,⁶ in Österreich auf dem tönernen Fundament der Staatszielbestimmungen und verfassungsrechtlichen Institutionengarantien. Sie lassen sich vom einfachen Gesetzgeber beseitigen, wenngleich hiergegen einige Widerlager in der Rechtsordnung eingefügt sind: so kommt der Sozialversicherung als System und Institution sozialer Sicherheit eine Institutionengarantie zu, während ein einzelner SV-Träger keine explizite Bestandsgarantie genießt. Allerdings ist damit kein irgend geartetes Niveau der sozialen Versorgung verbürgt. Gleichgerichtet wurde 2008 in Art. 120a B-VG die Existenz der Sozialpartner anerkannt, wie im Weiteren auch die Kammern und deren Organisationsmodell vor Eingriffen des einfachen Gesetzgebers geschützt wurde. Doch auch dies bedeutet nicht, dass Position und Interessen im Prozess der (Sozial-)Gesetzgebung zu berücksichtigen sind.

Im Ergebnis tut sich, was die Inartikulation und Fortentwicklung sozialer Grundrechte anbelangt, ein Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Ebenen der Rechtsordnung auf. So hielt Michael Holoubek im Zusammenhang mit dem österreichischen Verfassungskonvent fest, dass ein Rückschritt hinter den Regelungsstand, also die Staatszielbestimmungen der GRC kategorial ausgeschlossen sei.⁷ Ein Fortschritt indes läge in der Justitiabilität sozialer Grund-

rechte, deren individuelle Durchsetzbarkeit durch entsprechende Verfahrensbestimmungen und Zuständigkeitsordnungen sicherzustellen sei.

Risikoabdeckung durch soziale Grundrechte

Was soziale Grundrechte darstellen (sollen), ist strittig. Dies betrifft sowohl die Terminologie als auch den Inhalt dieser Rechte. Während Grundrechte der ersten Generation, die so genannten liberalen Grundrechte, formale Gleichheit herstellen, dienen Grundrechte der zweiten Generation dazu, reale Gleichheit sowohl im Sinne von „Equity“ wie auch „Equality“ innerhalb der verfassungsrechtlichen Begründungsmaßstäbe (sachliche Rechtfertigung, Verhältnismäßigkeit) durch soziale Integration und Inklusion zu erzeugen. Sie begründen rechtstechnisch keinen „status negativus“, also die Freiheit von staatlichem Handeln bzw. die Gleichheit vor dem Staat, sondern verpflichten den Staat zu einem aktiven Handeln.⁸ Sie verpflichten den Staat, rechtsansprüchlich verbürgte Leistungen zu erbringen, eine normalisierte, am durchschnittlichen Lebensführungsniveau der Gesellschaft bemessene Teilhabe zu gewährleisten. Dies hat basale Bedürfnisse, die einfachgesetzlich als Bedarfe rubriziert werden, abzudecken. Zu diesen gehören Arbeit und Einkommen (im Falle von Arbeitslosigkeit oder Verunfallung), ferner Zugang zur Daseinsvorsorge im Bereich im Gesundheit und Bildung, schließlich der Zugang zu leistbarem Wohnen und leistbarer Inanspruchnahme sozialer Dienste. Damjanovic erweiterte den denkmöglichen Regelungszugriff von sozialen Grundrechten auf den Zugang zu Infrastrukturen (Telekommunikation, Post und Energie) oder Praktiken der Marktregulierung,⁹ Eberhard um den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.¹⁰

Bislang also werden, wenn überhaupt, soziale Grundrechte im „Soft Law“ von Staatszielbestimmungen verankert und unterliegen dem diskretionären Handeln des Staates bzw. der Politik je nach Mehrheitsverhältnissen, ökonomischer „Performance“, Akkumulationsregime und Regulationsweise, also auch den Pfadabhängigkeiten der Rechtsentwicklung. Einmal im Grundrechtskatalog als individuelle Rechte verankert, müssen soziale Grundrechte freilich vor dem VfGH justitiabel (durchsetzbar) ausgestaltet sein und einer ordnungspolitischen, institutionell abgesicherten Verpflichtung des Staates korrespondieren,

Minima der Lebensführung zu verbürgen, das gegenwärtige Niveau sozialer Sicherheit aufrecht zu erhalten. Soziale Grundrechte bedürfen also eines spiegelgleichen Optimierungsgebotes und Verschlechterungsverbot.

So muss etwa ein Recht auf Arbeit unter dem Vorzeichen einer Reproduktion kapitalistischer Ausbeutungsverhältnisse jeweils angemessene Mindeststandards menschenwürdiger, sicherer, gesunder und gerechter Bedingungen sicherstellen. Dazu gehören u.a. das Recht auf Zugang zur Arbeit, existenzsichernde Löhne/Gehälter, gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit, Beschränkungen der Arbeitszeit, Arbeitsruhezeiten, Urlaub, Aus- und Weiterbildung, Schutz von Jugendlichen, Schwangeren und Müttern, Fortzahlung des Arbeitsentgelts, Kündigungs- und Entlassungsschutz, Schutz vor Diskriminierung und Belästigung am Arbeitsplatz, unentgeltliche Arbeitsvermittlung, Berufsberatung sowie Maßnahmen zur beruflichen und sozialen Wiedereingliederung. All dies hebt den Interessenkonflikt zwischen Arbeit und Kapital nicht auf, definiert aber Grenzen der Mehrwertabschöpfung im gegenständlichen Interessenkonflikt. Sozialen Grundrechten kommt also per se kein systemtransformierender Charakter zu.

Soziale und liberale Grundrechte

Soziale Grundrechte sind, anders als landläufig behauptet, mitnichten ein funktionales Gegenstück zur liberalen Grundrechten. Auch liberale Grundrechte erfüllen soziale Zwecksetzungen, etwa das Recht auf freie Berufswahl in einem System der doppelt freien Lohnarbeit. Zugleich können vergleichbar den Schranken des Grundrechts auf Privateigentum als „Angel der bürgerlichen Gesellschaft“ (Hegel) auch soziale Grundrechte nicht der Dialektik des Sozialrechts entrinnen, einerseits die Destruktivität von Marktprozessen zu bändigen, oder wie es Eduard Heimann formuliert hat, ein „Widerlager“ im Prozess der Kapitalverwertung einzubauen, und andererseits eben das System der Heckung von Mehrwert und dessen Realisierung als Profit zu stabilisieren und zu reproduzieren. Schließlich generieren soziale wie auch liberale Grundrechte Kosten des Staates, weshalb das Argument der Opponenten einer Imputation sozialer Grundrechte, diese würden nicht nur staatliches Handeln vorordnen, sondern auch den Fiskus budgetär binden, ins Leere läuft.

Vielgestaltig verursacht etwa der Gleichheitssatz erhebliche Kosten, man denke etwa an Art. 7 Abs. 1 B-VG, wonach niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf. Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten. Korrespondierend lautet § 7 Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz, dass spezielle Maßnahmen zur Herbeiführung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Bundesgesetzes gelten. Auch nach Art. 5 UN-BRK sind die Signatarstaaten verpflichtet, geeignete Schritte unternehmen, um angemessene Vorkehrungen mit dem Ziel zu gewährleisten, Gleichberechtigung durch Praktiken eines Nachteilsausgleichs zu fördern, wobei dies durch Transferleistungen, Steuersysteme und Regelungen des barrierefreien Zugangs zu sämtlichen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens sowie des Arbeitsmarktes zu gewährleisten ist. Auch die sachlich gerechtfertigte Gleichbehandlung bzw. das Differenzierungsgebot innerhalb des Gleichheitssatzes, woraus sich etwa die steuerliche Berücksichtigung von Kinderkosten ableitet, ist Ausdruck der Kosteninzidenz liberaler Grundrechte. Auch Holoubek entkräftet das Argument, soziale Grundrechte würden den Staat auf eine spezifische Form der Steuern- und Abgabepolitik festlegen, damit, dass auch liberale Grundrechte budgetäre Konsequenzen haben.

Zusammenfassung und Ausblick

Soziale Rechte beschränken nicht nur die Ausbeutbarkeit der Arbeitskraft, sondern beschränken auch den Prozess der Durchkapitalisierung von Zivilgesellschaft und staatlicher Daseinsvorsorge, beschränken Prozesse der Vermarktlichung und Verwettbewerblichung. Sie markieren als Ansprüche, Ge- und Verbote die Verlaufslinien im Konflikt um Produktion und Verteilung.

Soziale Staatszielbestimmungen in inter- und supranationalen Konventionen und Verträgen vermitteln demgegenüber bloß Auslegungsgesichtspunkte der juristischen Anwendung der je nationalen Sozialrechtsordnung. Was bislang unter dem Begriff der sozialen Grundrechte firmiert, blieb bislang auf die Qualität von Staatszielbestimmungen beschränkt.

Individuell durchsetzbare Rechte waren und sind aufgrund eines verfassungsrechtlichen Erfüllungsvorbehaltes (R-ESC, UN-Sozialpakt) damit grundsätzlich nicht impliziert. Jedenfalls aber entfalten derlei Staatszielbestimmungen als symbolische Sozialpolitik Außenwirkung. Diese wird vertieft, wenn die der Begriff sozialer Grundrechte um Aspekte der Antidiskriminierung, des formal gleichen Zugangs zu Märkten oder der sachlich gebotenen Ungleichbehandlung von steuerrechtlichen Sachverhalten unter der Klammer des Gleichheitssatzes ausgeweitet wird. Liberale Grundrechte könnten in diesem Kontext sozial-integrative Wirkungen entfalten. Sozial-inklusive Wirkungen allerdings lassen sich damit nicht anstreben. Im Ergebnis verbürgen nur soziale Grundrechte, welche den Staat individuell durchsetzbar zur Erbringung von Leistungen verpflichten, soziale und materielle Teilhabe.

Selbst wenn es nun ein Regulativ sozialer Grundrechte als „status positivus“ gäbe, so wäre damit noch immer die eigentliche Kernfrage, nämlich die Ermöglichung und Sicherstellung des Zugangs zu Erwerbsarbeit mit existenzsicherndem Einkommen, existenzsichernden Transferleistungen sowie leistbaren Marktzugängen, verfehlt. Denn diese Kernfrage lässt sich eben nicht nur mit Regelungen formaler Gleichheit im Zugang oder einer Transfer-Leistungs-Ordnung regeln, sondern impliziert einen Marktordnungszugriff, wie man am Wohnungsmarkt unschwer erkennen kann. Der leistbare Zugang zu Wohnraum ist auf einem Wohnungsmarkt, auf welchem Billionen Euro marodierenden Finanzkapitals nach Verwertungsmöglichkeiten suchen, eben nicht mit Transferleistungen sicherzustellen, sondern nur mit einem Eingriff in den Wohnungsmarkt selbst, etwa durch die Regelung von Mietzinsniveaus, die Schaffung von Vorbehaltsflächen für den gemeinnützigen Mietwohnungsbau, die Einhebung von Fehlbelegungsabgaben oder die Schaffung öffentlichen Wohnraums. Die Funktion sozialer Grundrechte, Teilhabe zu verbürgen, setzt also einen Eingriff in die Markt- und damit auch die Eigentumsordnung voraus.

Damit kommt man zu einer ernüchternden Einschätzung: Zwar können soziale Grundrechte als Widerlager gegen die Plutokratisierung des politischen Entscheidungsprozesse, gegen die Refeudalisierung der Maßverhältnisse sozialer Ungleichheit sowie gegen die Wiederkehr manchesterkapitalistischer

Ausbeutungsverhältnisse in der Gig Economy und personenbezogenen Dienstleistungen fungieren. Zugleich aber läuft ihre regulatorische Logik jedenfalls in der aktuellen verfassungsrechts- und sozialpolitischen Debatte bestenfalls darauf hinaus, die Marktposition von Akteuren im Sinne ihrer Integration und Inklusion zu verbessern. Es geht aber nicht darum, die Marktposition der Subalternen, Beeinträchtigten, Armutsgefährdeten und Niedriglöhner in der sozialen Daseinsvorsorge zu optimieren, sondern darum, die Daseinsvorsorge überhaupt nicht-marktlich, also öffentlich zu gestalten, sie dem Zugriff der Kapitalverwertungsagenturen zu entziehen.

Anmerkungen:

1/ Nikolaus Dimmel: Grundrechte und Grundversicherung. Zur Bedeutung der sozialen Grundrechte in der Grundrechtscharta der Europäischen Union für die Entwicklung der sozialen Sicherheit in Österreich; in: Franz Matscher (Hg.): *Erweitertes Grundrechtsverständnis. Internationale Rechtsprechung und nationale Entwicklungen*. Kehl 2003, S. 219–246.

2/ Walter Berka: *Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich*. Wien 1999, Rz 963f.

3/ Nikolaus Dimmel/Carina Pimpel: 2-Säulen-Modell. Einkommen und Existenzsicherung von Menschen mit Behinderungen. Rechtsgrundlagen und legislative Herausforderungen. Vorstudie im Auftrag der Lebenshilfe Österreich, https://lebenshilfe.at/wp-content/uploads/lebenshilfe-vorstudie-vorstudie-final-23_09_2020.pdf [1.10.2020].

4/ Emmerich Tálos/Herbert Obinger: *Sozialstaat Österreich (1945–2020). Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung*. Innsbruck, Wien, Bozen 2020.

5/ https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/455608_Verfassungsrichter-heben-EU-Grundrechte-in-den-Verfassungsrang.html [4.5.2012].

6/ Nikolaus Dimmel: Soziale Grundrechte als Instrument gesellschaftlicher Integration, in: ders./Alfred J. Noll (Hg.): *Verfassung. Juristisch-politische und sozialwissenschaftliche Beiträge* anlässlich des 70-Jahr-Jubiläums des Bundes-Verfassungsgesetzes. Wien 1990, S. 159–213.

7/ Michael Holoubek: Zur Struktur sozialer Grundrechte, in: Stefan Hammer u.a. (Hg.): *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift für Theo Ohlinger*. Wien 2004, S. 507ff.

8/ Dimmel: Soziale Grundrechte.

9/ Dragana Damjanovic: Marktregulierung und soziale Grundrechte, in: *Journal für Rechts-politik*, 20. Jg. (2012), S. 262–268.

10/ Harald Eberhard: Öffentliche Dienstleistungen als nationale und europäische Sozialstaats-säule, in: *juridikum*, Nr. 3/2005, S. 133–137.

Neuerscheinung

Hans Hautmann: Die österreichische Revolution

Schriften zur Arbeiter-
bewegung 1917 bis 1920

Wien: Promedia Verlag 2020
256 S., 19,90 Euro



Hans Hautmann war einer der profiliertesten Historiker der österreichischen ArbeiterInnenbewegung. Zu seinen Forschungsfeldern zählte die Rätebewegung und der revolutionäre Flügel des Proletariats, allen voran die Kommunistische Partei Österreichs.

Der vorliegende Band versammelt Hautmanns Schriften über die revolutionären Bestrebungen in der Arbeiterschaft gegen Ende des Ersten Weltkriegs und zu Beginn der Ersten Republik – eine Phase, die er als „österreichische Revolution“ charakterisiert. Hautmann entwickelt damit einen von Otto Bauer geprägten Begriff weiter, der sich auf das Andauern einer revolutionären Situation in Österreich von der Jahreswende 1916/17 bis in den Herbst 1920 bezieht. Innerhalb dieses Zeitraums gab es vier Höhepunkte: das Frühjahr 1917 (Gründung von Fabriksausschüssen), den Jänner 1918 (große Streikbewegung), den November 1918 (Republikgründung) und das Frühjahr 1919 (Rätebewegungen).

Bestellungen:
promedia@mediashop.at