



Oberösterreichischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
4021 Linz • Landhausplatz 1

Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags

gemäß Art. 23g Abs. 3 B-VG iVm. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landes-Verfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

"Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur Europäischen Säule sozialer Rechte"

COM(2017) 251 final vom 26. April 2017

"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer Säule sozialer Rechte"

COM(2017) 250 final vom 26. April 2017

I. Ergebnis

Die Form des gegenständlichen Vorhabens steht in einem Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip.

II. Analyse

1. Die Europäische Kommission legte mehrere Dokumente zur Schaffung einer "Europäischen Säule sozialer Rechte" vor; diese enthält ua. eine Reihe zentraler Grundsätze und Rechte zur Weiterentwicklung der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme. Die Säule soll als Kompass für einen Konvergenzprozess in der Eurozone dienen, einen Rahmen festlegen, eine Richtung vorgeben und gleiche Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten schaffen. Das zentrale Dokument dieser Säule ist der Vorschlag für eine "Institutionelle Proklamation", die von Rat, Parlament und Kommission unterzeichnet werden soll und die 20 soziale Rechte und Grundsätze fixiert, welche in den drei Kapiteln "Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang", "Faire Arbeitsbedingungen" sowie "Sozialschutz und soziale Inklusion" unterteilt werden.
2. Die Zuständigkeit im Sozialbereich liegt im überwiegenden Maß bei den Mitgliedstaaten; die Kompetenzen der Europäischen Union sind durch die Art. 151 ff. AEUV stark beschränkt. Es

ist positiv zu vermerken, dass sowohl die oben genannte Mitteilung der Kommission als auch die begleitenden Arbeitsunterlagen die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Sozialbereich sowie die Kompetenzgrenzen der Union ausdrücklich nennen und die Säule weniger als ein Harmonisierungsinstrument, sondern vielmehr als einen "Rahmen als Orientierung für die künftigen Maßnahmen der teilnehmenden Mitgliedstaaten" charakterisieren. Auch die Erwägungsgründe 18 und 19 des Vorschlags für eine interinstitutionelle Proklamation betonen die mitgliedstaatlichen Kompetenzen.

3. Die Initiative der Europäischen Kommission zur Schaffung einer Säule sozialer Rechte ist zu begrüßen. Damit bekennt sich die Europäische Union ähnlich - aber umfassender - wie der Oö. Landtag in den Art. 11, 12 und 13 des Oö. Landes-Verfassungsgesetzes zu sozialen Zielsetzungen. Auf Grund des hohen Niveaus der österreichischen bzw. oberösterreichischen sozialen Systeme sind in allen von der geplanten Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte genannten Bereichen entsprechende Angebote auf Bundes- bzw. Landesebene vorhanden. Damit sind im Land Oberösterreich die in der Europäischen Säule sozialer Rechte festgelegten Ziele - im regionalen Kontext - zu einem beträchtlichen Teil verwirklicht.
4. Es bestehen jedoch Zweifel, ob die von der Kommission vorgeschlagene Form eines Katalogs von - auch als solchen bezeichneten - Rechten das richtige Mittel ist, um das angestrebte Ziel eines Orientierungsrahmens für die Mitgliedstaaten zu erreichen. Schwierigkeiten resultieren insbesondere aus zwei Faktoren:
 - Zum einen weisen Rechte schon begrifflich die Eigenschaft auf, dass sie durchgesetzt, dh. potentiell auch vor Gerichten geltend gemacht werden können. Auch wenn die Proklamation keine Bestimmungen über die Durchsetzung der Rechte enthält, so ist es - auch auf Grund der Erfahrungen mit der Europäischen Grundrechtecharta - nicht gänzlich auszuschließen, dass die nun durch die Säule kodifizierten sozialen Rechte einmal Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung werden könnten.
 - Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass diese 20 sozialen Rechte und Grundsätze bis auf eine Ausnahme (Punkt 13 - Leistungen bei Arbeitslosigkeit) vorbehaltlos formuliert sind und die jeweiligen, aus den nationalen Rechtssystemen resultierenden Beschränkungen nicht erwähnen. Die vorgeschlagene bedingungslose Normierung sozialer Rechte ohne Bezugnahme auf nationale Rechtsordnungen steht damit in einem Spannungsverhältnis zu Art. 34 der Europäischen Grundrechtecharta betreffend "Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung", in welchem - infolge der fehlenden Kompetenz der EU - in jedem einzelnen Absatz die Einschränkung "nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten" ausdrücklich angeführt ist. Derartige "einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten" existieren im österreichischen bzw. oberösterreichischen Sozialrecht in vielfältiger Hinsicht; im Landesrecht niedergelegte Faktoren wie die notwendige Hilfebedürftigkeit der betroffenen Person oder die Subsidiarität der staatlichen Hilfeleistung finden in den von der Kommission formulierten sozialen Rechten und

Grundsätzen keinen Niederschlag. In verschiedenen landesrechtlich normierten Bereichen ist beispielsweise die Voraussetzung einer vorherigen bzw. begleitenden mehrdimensionalen Bemühung der hilfebedürftigen Person (insbesondere durch den Einsatz eigener Mittel, den Einsatz der Arbeitskraft und die Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber anderen Personen) vorgesehen.

5. Auf Grund dieser großteils unbedingten Formulierung der Europäischen Säule sozialer Rechte ist es somit nicht auszuschließen, dass damit letztlich - außerhalb eines regulären legislativen Prozesses der Europäischen Union - eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten geschaffen werden könnte, ihr soziales Angebot zwingend und losgelöst von den bisher im nationalen Recht geltenden Anspruchsvoraussetzungen zu leisten.

Beispielsweise knüpft der Rechtsanspruch auf Gewährung von Mindesteinkommen bzw. bedarfsorientierter Mindestsicherung nach dem Oö. Mindestsicherungsgesetz neben sachlichen Voraussetzungen an persönliche Voraussetzungen an, die entweder die Staatsbürgerschaft oder einen akzeptierten fremdenrechtlichen Aufenthaltsstatus betreffen. Damit wird - im Bewusstsein, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Sozialniveaus bestehen - der Zugang zu diesen Leistungen auf Personen fokussiert, die einen regionalen Bezug zum Land haben. Im Gegensatz dazu betreffen die in der Europäischen Säule sozialer Rechte angeführten Rechte und Grundsätze grundsätzlich alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Wohnsitz in der EU.

Auch im Bereich der in der Europäischen Säule sozialer Rechte erwähnten Sachleistungen könnte sich diese Problemstellung ergeben, wenn zum Beispiel die Frage der "Hochwertigkeit" von Diensten (vgl. insbesondere Punkt 18 oder 19) nicht anhand der landesrechtlichen Kriterien und dementsprechend der zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern losgelöst von diesen auf überregionaler Ebene bewertet wird. Gerade in diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, dass die Qualitäts- und Finanzierungsfrage nicht losgelöst voneinander diskutiert und die mitgliedstaatlichen Handlungsmöglichkeiten nicht eingeschränkt werden.

6. Die in den Begleitdokumenten vorgenommenen Bezugnahmen auf die nationalen Zuständigkeiten sowie der in Erwägungsgrund 19 enthaltene Hinweis, dass die Säule nicht das Recht der Mitgliedstaaten berühre, die wesentlichen Grundsätze ihrer Systeme der sozialen Sicherheit festzulegen, reichen nicht aus, um diese Bedenken auszuräumen; zum einen sind diese Formulierungen sehr allgemein gehalten, zum anderen treten sie in der Bedeutung hinter die bedingungslose Formulierung der eigentlichen Säule zurück. In der Zusammenschau ist daher nicht auszuschließen, dass die vorliegende Formulierung der Proklamation letztlich dazu führen könnte, die Finanzierbarkeit der heimischen sozialen Systeme zu gefährden.

III. Zusammenfassung

Der Oö. Landtag unterstützt die Zielsetzungen der Europäischen Säule sozialer Rechte und bekennt sich zu einem hohen, angemessenen und bedarfsgerechten Niveau sozialer Leistungen in Europa. Die von der Kommission vorgeschlagene Form der Einführung eines potentiell verbindlichen Katalogs weitgehend vorbehaltlos formulierter sozialer Rechte und Grundsätze ohne ausreichende Bezugnahme auf die unionsrechtskonformen nationalen Voraussetzungen und Einschränkungen scheint nicht das am besten geeignete Mittel zur Erreichung des Vorhabens zu sein und steht in einem Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV. Eine Formulierung der 20 Punkte der Europäischen Säule als Ziele, die von den Mitgliedstaaten zu erreichen sind, anstelle von potentiell einklagbaren individuellen Rechten, könnte in der Lage sein, das angestrebte Vorhaben eines sozialen Orientierungsrahmens besser zu erreichen.