

144/A

der Abgeordneten Petrovic, Langthaler, Freundinnen und Freunde

betreffend ein Bundesverfassungsgesetz über das Grundrecht auf Gesundheit

Der Nationalrat wolle beschließen:

Bundesverfassungsgesetz vom XXXXXX über das Grundrecht auf Gesundheit

Der Nationalrat hat beschlossen :

Artikel 1

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Achtung seiner Gesundheit.
- (2) Bei einer Gefährdung oder Beeinträchtigung der Gesundheit durch staatlich geregeltes Handeln steht den Betroffenen ein Recht auf Einhaltung der zum Schutz der Gesundheit erlassenen generellen Normen zu. Jeder Mensch hat das Recht, dies in einem Verfahren durchzusetzen.
- (3) Das Grundrecht auf Gesundheit umfaßt das Recht der Betroffenen auf ein Tätigwerden des Verordnungsgebers, ist eine Gefährdung oder Beeinträchtigung der Gesundheit schwerwiegend, auch das Recht auf ein Tätigwerden des säumigen Gesetzgebers.

Artikel 2

Eine Gesundheitsanwaltschaft hat das Recht, bei Verstößen gegen das Grundrecht auf Gesundheit wie die Betroffenen Beschwerde zu erheben. Die Einrichtung, die näheren Rechte und Pflichten der Gesundheitsanwaltschaft sind in einem besonderen Gesetz zu regeln.

Artikel 3

Der Staat hat die Pflicht, Mittel für die weitere Erforschung der Ursachen-Wirkungszusammenhänge im Bereich der Umweltmedizin bereitzustellen.

Artikel 4

- (1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit 1. Jänner 1997 in Kraft.
- (2) Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

BEGRÜNDUNG

ALLGEMEINER TEIL

1. Motivation:

Der österreichische Grundrechtskatalog (Summe der in Österreich geltenden Grundrechte) enthält kein Grundrecht auf Gesundheit. Das Grundrecht auf Leben nach Art 2 Menschenrechtskonvention und Art 63 Staatsvertrag von St. Germain schützt vor Auslöschung des Lebens nicht jedoch vor bloß die Gesundheit beeinträchtigenden Eingriffen. Lediglich akut lebensgefährdende Gesundheitsverletzungen können nach herrschender Judikatur von diesem Grundrechtsschutz erfaßt sein.

Die Gesundheit des Menschen wird jedoch durch den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt nicht nur gefördert sondern auch zunehmend durch umweltvermittelte Gefahren bedroht und beeinträchtigt. Beispielhaft seien hier Gesundheitsschäden durch den Verkehr angeführt. Dieselruß ist nachweislich krebserregend, der Verkehrslärm fördert den Herzinfarkt. Für Österreich wird die Zahl der verkehrsbedingten Lärmopfer schätzungsweise mit 180 Todesfällen pro Jahr angegeben.

Österreich hat sich auch völkerrechtlich verpflichtet, alles Mögliche zum Schutz der Bevölkerung zu tun. Die Präambel der Satzung der Weltgesundheitsorganisation (Beitritt Österreichs 1949) bringt zum Ausdruck, daß "der Genuß des höchsten erreichbaren Gesundheitsstandards eines der Grundrechte jedes menschlichen Wesens (sei)". In der Europäischen Sozialcharta, welche Österreich 1969 ratifiziert hat, haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um "soweit wie möglich die Ursachen von Gesundheitsschäden zu beseitigen". Im UNO-Sozialpakt, welcher von Österreich 1978 ratifiziert wurde, "anerkennen" die Vertragsstaaten "das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit". Die

Vertragsstaaten verpflichten sich, alles "zur Verbesserung aller Aspekte der Umwelt- und der Arbeitshygiene" zu unternehmen.

Der Gesundheitsschutz zählt zu den wichtigsten Aufgaben des Staates. Diese Bedeutung sollte auch im österreichischen Grundrechtskatalog ihren Niederschlag finden. Die Grünen haben zu diesem Zweck eine Studie bei Frau Mag. Elisabeth SCHADLER in Auftrag gegeben, deren Formulierungsvorschlag der Gesetzesantrag im wesentlichen folgt.

2. Inhalt

Das vorgeschlagene Grundrecht gibt Betroffenen das Recht,

- die Vereinbarkeit von Bescheiden, Verordnungen und Gesetzen mit dem Grundrecht auf Gesundheit durch den Verfassungsgerichtshof überprüfen zu lassen,
- auch die Einhaltung von generellen Gesundheitsschutzbestimmungen geltend zu machen,
- auf Durchsetzung des ihnen zugebilligten Gesundheitsschutzes in einem Verfahren (Parteistellung in gesundheitsrelevanten Verfahren),
- auf ein Tätigwerden des Ordnungsgebers,
- bei schwerwiegender bestehender oder drohender Beeinträchtigung auf ein Tätigwerden des Gesetzgebers (in den beiden letztgenannten Fällen erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Säumigkeit).

Betroffen ist eine Person, wenn sie durch Handlungen oder Unterlassungen des Staates konkret in ihrer Gesundheit beeinträchtigt wurde oder gefährdet ist.

Der Nachweis der bestehenden oder drohenden Gesundheitsbeeinträchtigung ist aus zumindest zwei Gründen schwierig: Die Ursachen-Wirkungszusammenhänge zwischen Umweltgiften und Erkrankungen sind noch unzureichend erforscht und der Nachweis im konkreten Fall bedarf kostspieliger Gutachten. Deshalb wurde dem Staat die Pflicht zur Förderung der Umweltmedizin und zur Einrichtung einer Gesundheitsanwaltschaft, welche Beschwerde wie die Betroffenen erheben kann, auferlegt.

3. Kosten

Die mögliche Zunahme der Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof läßt sich nicht quantifizieren, wird jedoch den derzeitigen Trend nicht wesentlich verändern. Die Verankerung eines zusätzlichen Grundrechts sollte jedoch zum Anlaß genommen werden, die schon bestehende Überlastung des VfGH durch eine Vermehrung der ständigen Referent/inn/en und des Personals wettzumachen. Die Kosten, die durch die Gesundheitsanwaltschaft entstehen würden, liegen im Ermessen des einfachen Gesetzgebers.

4. Alternativen

Unter Aufzählung materieller Gesetzesvorbehalte könnte die Gesundheit prinzipiell für unverletzlich erklärt werden. Jeder Eingriff in die Gesundheit durch den Staat oder durch Dritte, die nicht gesetzlich legitimiert sind, könnten so abgewehrt werden, im Fall von Privaten im Wege einer zivilrechtlichen Unterlassungsklage (Grundrecht mit Drittwirkung). Diese Variante wurde angesichts der Bedeutung der diffusen Schadensquellen nicht weiterverfolgt. Ein einzelner Privater verursacht in solchen Fällen nicht die Gesundheitsbeeinträchtigung. Zielführend ist hier nur das Handeln des Staates, der das Handeln der vielen, die in der Summe den Schaden herbeiführen, regeln kann. Unter Anknüpfung der aus dem Grundrecht erfließenden Schutzpflicht des Staates sieht die vorgeschlagene Lösung hier die Beschwerde gegen die säumige Behörde oder den säumigen Gesetzgeber vor. Ein weiteres Problem stellt bei dieser Variante die generelle Festlegung der verfassungsrechtlich zulässigen Gesundheitseingriffe, die Formulierung des materiellen Gesetzesvorbehalts, dar.

BESONDERER TEIL*

Art 1 Abs 1 (Achtung der Gesundheit) :

Durch diese Bestimmung sollen staatliche Akte wie Bescheide, Verordnungen und Gesetze einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof unterzogen werden können, ob sie die Gesundheit im konkreten Fall ausreichend achten und schützen. Die allgemeine Formulierung soll ermöglichen, den Kernbegriff "Gesundheit" den jeweiligen wissenschaftlichen Erkenntnissen und auch sozialen Gegebenheiten anzupassen. Als Mindestinhalt des Begriffs ist das Freisein von (durch äußere Einwirkungen verursachte) Krankheitssymptomen anzusehen. Das Grundrecht ist nicht bloß als Titel für Beschwerden von in ihrer Gesundheit Betroffenen an den Verfassungsgerichtshof von Bedeutung, sondern beeinflusst auch den Gehalt anderer Grundrechte wie zB des Grundrechts auf Eigentum und auf Erwerbsfreiheit.

* Die Erläuterungen beschränken sich hier auf das unerläßliche Maß, da die Studie von SCHADLER und die dazu im Frühjahr 1993 stattfindende Enquete mit den Beiträgen von Franz MERLI, Benjamin DAVY, Theo ÖHLINGER ua. dokumentiert und publiziert wurden (Marlies MEYER (Hrsg), Grundrecht auf Gesundheit, Wien 1993). Mit dem Thema eines Grundrechts auf Gesundheit beschäftigte sich auch ein von Maria ZENKL im Rahmen des IFF im Herbst 1993 veranstaltetes Symposium, das im Journal für Rechtspolitik 1994, H 1 . dokumentiert ist (siehe insbes. Bernd-Christian FUNK, Ein Grundrecht auf Schutz der Gesundheit?, JRP 1994, H 1 . s 68 - 78).

Art 1 Abs 2 (Objektiv-rechtlicher Gesundheitsschutz, Recht auf ein Verfahren) :

Durch diese Regelung wird ein subjektiver Rechtsanspruch auf Einhaltung auch der objektiv-rechtlichen gesundheitsbezogenen Vorschriften begründet. Geltend gemacht kann er von jedem werden, der in seiner Gesundheit beeinträchtigt oder gefährdet wird.

Der subjektive, gegen den Staat gerichtete Anspruch besteht darauf,

a) daß einer in Gesetzen oder Verordnungen positivierten Pflicht zum Tätigwerden zum Schutze der Gesundheit der Menschen entsprochen werden muß. Diesbezügliche Ermessensentscheidungen können nun kontrolliert werden.

b) Weiters ist der Staat für bestimmte hoheitliche Tätigkeiten bereits einfachgesetzlich verpflichtet, nach materiellen Kriterien bestimmte Maßnahmen (hier im Sinne von bescheidförmigen Auflagen, Beschränkungen) für das Hintanhalten von Gesundheitsbeeinträchtigungen zu ergreifen. So erwächst dem Einzelnen darauf ein subjektiver Anspruch, selbst wenn in den einfachgesetzlichen Normen dies nicht festgelegt war. Dadurch wird das Handeln der Behörde auch inhaltlich überprüfbar.

So soll vor allem eine Effektuierung bereits bestehender Normen, welche der Vermeidung von Gesundheitsbeeinträchtigungen dienen, herbeigeführt werden. Durch die verfahrensrechtliche Garantie wäre eine bessere Durchsetzbarkeit bestehender Vorschriften zum Schutze der Gesundheit anknüpfend an die individuelle Betroffenheit gegeben.

Art 1 Abs 3 (VfGH-Beschwerde bei Säumigkeit des Verwaltungs- und des Gesetzgebers) :

Die geschaffene Beschwerdelegitimation ist in der Schutzpflicht des Staates begründet, wie sie aus Grundrechtsgewährungen gefolgert wird. Gerade die neuere Umweltschutzgesetzgebung ist durch eine Vielzahl von Verordnungsermächtigungen gekennzeichnet, die nachträglich oder vorbeugend Gesundheitsbeeinträchtigungen ausschalten sollen. Der Einzelne hat bisher kein Recht auf Erlassung solcher Verordnungen. Das Unterlassen der Behörde greift jedoch ohne Frage stark in die Gesundheit des Einzelnen ein, deshalb soll beim VfGH Beschwerde erhoben werden können. Aber auch die Untätigkeit des Gesetzgebers soll releviert werden können. Zwischen der Prüfung und allfälliger Aufhebung von erlassenen Gesetzen durch den VfGH und der Feststellung eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfs liegen strukturell nicht solche Welten, wie gerne behauptet wird. Zugebenermaßen ist der Beurteilungsrahmen größer. Darauf wurde auch insofern eingegangen, als nur bei einer "schwerwiegenden" bestehenden oder drohenden Beeinträchtigung ein Säumigkeitserkenntnis ergehen soll. Primärer Sinn dieser Regelung ist es, die Untätigkeit des Gesetzgebers rechtfertigungsbedürftig zu machen und nur bei massiver und nicht zu rechtfertigender Verletzung des Gutes Gesundheit der Säumigkeitsbeschwerde stattzugeben.

Die Säumnisbeschwerde gegen den Verwaltungsgeber würde eine Novellierung des Art 139 B-VG, die Säumnisbeschwerde gegen den Gesetzgeber eine Novellierung des Art 140 B-VG notwendig machen. Beide Verfahren wären außerdem im VfGG näher auszuführen.

Art 2 (Gesundheitsanwaltschaft) :

Schon im allgemeinen Teil wurde auf die Kostenintensität vor allem der Säumnisbeschwerden hingewiesen. Aus diesem Grunde wird eine Gesundheitsanwaltschaft vorgesehen.

Art 3 (Umweltmedizin) :

Diese Bestimmung begründet kein subjektiv durchsetzbares Recht, sondern ist als Auftrag an Gesetzgebung (Budgethoheit) und Verwaltung zu verstehen. Dadurch soll bei der Tatsachenfeststellung im Vorfeld der rechtlichen Beurteilung für die Durchsetzung des grundrechtlich geschützten Gutes Gesundheit ein Unsicherheitsfaktor genommen werden, der dazu führen könnte, daß es wesentlich restriktiver, vor allem im Vergleich mit den ebenfalls grundrechtlich geschützten Eigentumsrechten, angewendet wird. Diese Gefahr besteht nicht etwa wegen einer mangelnden Schutzwürdigkeit, sondern wegen der schwierigen Abgrenzung des personenbezogenen Rechtsgutes Gesundheit und auch der Feststellung, was als " sozialadäquat " anzusehen ist.

In formeller Hinsicht wird unter Verzicht auf eine 1 . Lesung die Zuweisung an den Verfassungsausschuß vorgeschlagen.