



ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22 Postfach 534

An das
Präsidium des NationalratesDr-Karl-Renner-Ring 3
1010 Wien

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	22. GE. 9. 88
Datum:	16. MAI 1988
Verteilt	17. Mai 1988 <i>goh</i>

Dr. Kitzwanger

Ihre Zeichen

-

Unsere Zeichen

SP-ZB-2611
2611

Telefon (0222) 65 37 65

Durchwahl 2418

Datum

10.5.1988

Betreff:

1. Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über
das Recht auf Sozialversicherung und Sozialhilfe
2. Durchführungserlaß zum Arbeitskräfteüberlassungs-
gesetz;
Stellungnahmen

Der Österreichische Arbeiterkammertag übersendet je 25 Exemplare seiner Stellungnahmen zu den im Betreff genannten Gesetzentwürfen zur gefälligen Information.

Der Präsident:

Der Kammeramtsdirektor:
iA

Beilagen

**ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG**

A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22 Postfach 534

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Ihre Zeichen

Unsere Zeichen

Telefon (0222) 65 37 65

Datum

600.635/83-V/1

SP-Dr.K1-2611

Durchwahl

2418

4.5.1988

Betreff

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über
das Recht auf Sozialversicherung und Sozialhilfe

Der im Betreff genannte Gesetzesentwurf wird als Schritt zum Einbau sozialer Grundrechte in die österreichische Bundesverfassung vom Österreichischen Arbeiterkammertag begrüßt. Die verfassungsmäßige Verankerung sozialer Grundrechte entspricht einer langjährigen Forderung des Arbeiterkammertages, die zuletzt im Memorandum des Österreichischen Arbeiterkammertages an die Bundesregierung vom Juni 1987 erhoben wurde.

Dort wurde auch die Ansicht vertreten, daß eine Reform der Grund- und Freiheitsrechte in absehbarer Zeit am ehesten in Teilschritten verwirklicht werden könne. Obwohl von dieser Meinung auch nunmehr nicht abgerückt werden soll, erhebt sich dennoch die Frage, ob in dem ausgesendeten Entwurf nicht ein allzu enger Teilbereich der sozialen Grundrechte konkretisiert wurde. Zum Beispiel steht der im Entwurf vorgesehene verfassungsgesetzliche Anspruch hilfsbedürftiger Personen auf Sicherung des erforderlichen Lebensbedarfes (Sozialhilfe) in sehr enger Beziehung zum "Anspruch auf notwendigen (angemessenen) Unterhalt", den das Redaktionskomitee der Grundrechtskommission im Jahre 1979 im Zusammenhang mit dem "Recht auf Arbeit" für den Fall

vorgeschlagen hat, daß Arbeitsgelegenheiten nicht zur Verfügung stehen. In welchem Verhältnis stünde eine derartige Unterhaltsgarantie, falls in Zukunft ihre verfassungsrechtliche Verwirklichung angestrebt wird, zum jetzt zu beurteilenden Anspruch auf Sozialhilfe? Eine fundierte Beurteilung derartiger Fragen ist eigentlich nur möglich, wenn zwar nicht der gesamte Grundrechtskatalog, aber doch solche in enger Wechselwirkung stehenden Teile desselben gemeinsam konkretisiert und zur Begutachtung vorgelegt werden.

Der Österreichische Arbeiterkammertag regt daher an, so rasch wie möglich klarzustellen, welche weiteren Grundrechte aus dem Bereich der Existenzsicherung in die Bundesverfassung Eingang finden sollen und welche wesentlichen Inhalte von solchen geplanten Grundrechten zu erwarten sind.

Zum Inhalt des Entwurfes ist folgendes vorzubringen:

Grundsätzlich wird der gewählte Weg eines Auftrages an den Gesetzgeber, die soziale Sicherheit zu gewährleisten, und einer Institutionengarantie für die Sozialversicherung - als wesentlichen Teilbereich der sozialen Sicherheit - als adäquat angesehen. Es stellt sich jedoch die auch in den Erläuterungen angesprochene Frage, ob die Sozialversicherung hier nicht auf eine Weise verankert wird, die Fortentwicklungen im Bereich der sozialen Sicherheit behindern könnte. Solche Bedenken hat insbesondere auch Öhlinger in der Festschrift Floretta [1983] 278, geäußert: "Ein gewichtiges Problem ist es, Einrichtungsgarantien so zu formulieren, daß sie zwar Rückschritte unterbinden, aber 'nach vorne' ausbau- und entwicklungsfähig bleiben. Andernfalls würde sich nämlich das soziale Grundrecht geradezu als Hemmschuh der sozialen Entwicklung erweisen."

Der Grund zu solchen Befürchtungen liegt in der herrschenden Doktrin einer "versteinernden" Verfassungsinterpretation, die vor allem auch der Verfassungsgerichtshof regelmäßig anwendet. Danach wäre der Begriff "Sozialversicherung" so auszulegen, wie er vom einfachen Gesetzgeber im Zeitpunkt des Inkrafttretens des

Entwurfs verstanden wird. Daraus folgt zwar nicht, daß jegliche Weiterentwicklungen abgeschnitten wären, es müßte jedoch - um der Institutionengarantie zu entsprechen - der Typus "Sozialversicherung" in seinen derzeitigen einfachgesetzlichen Grundzügen erhalten bleiben.

Bei entsprechend weitem Verständnis dieser Grundzüge wäre dagegen nichts einzuwenden; es ist jedoch im folgenden aufzuzeigen, daß Verfassungsgerichtshof und Lehre schon bisher - nämlich in Hinblick auf die Kompetenzbestimmung in Artikel 10 Abs. 1 Z 11 B-VG - den Begriff Sozialversicherung auf eine Weise begrenzt haben, die es zweifelhaft erscheinen läßt, ob bei einschneidenden technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen sozialpolitisch angemessene Anpassungen im System der sozialen Sicherheit nicht durch die geplante Institutionengarantie entscheidend erschwert würden.

Von den vom Verfassungsgerichtshof in der erwähnten Entscheidungspraxis als der Sozialversicherung immanent angesehenen Wesenszügen sollen einige aufgezählt werden (vgl. ua VfSlg 3670, 5241, 7047):

- das Bestehen eines "funktionellen Zusammenhanges" zwischen der Höhe der Beiträge und der Höhe der Versicherungsleistungen;
- Existenz von Höchstbeitragsgrundlagen;
- Risikogemeinschaft nur innerhalb einer abgrenzbaren Gruppe, der "Angehörigen eines Berufsstandes";
- Anknüpfung der Versicherungszugehörigkeit an die Erwerbstätigkeit.

Vertreter der Lehre haben diese Positionen zum Teil noch verschärft. So meint Tomandl etwa in seinem System des Österreichischen Sozialversicherungsrechts [1980], die Sozialversicherung sei dadurch charakterisiert, "daß nur homogene Gruppen mit

annähernd gleichem Sicherungsbedürfnis zu einer Risikogemeinschaft verbunden werden dürfen".

Hält man sich nun zum Beispiel die in Zukunft sicher nicht völlig auszuschließende Notwendigkeit vor Augen, aus unabweislichen sozialen Gründen eine Anzahl von Personen (zB arbeitslose Jugendliche) in ein Sozialversicherungssystem oder ähnliches System sozialer Sicherheit einzubeziehen, ohne daß diese Personen je in der Lage waren, ausreichende Beiträge zu leisten, bzw. ohne an Beschäftigungsverhältnisse im traditionellen Sinn anzuknüpfen, so ist die oben umrissene Definition von Sozialversicherung zu eng, um diese Einbeziehung zu erfassen. Ebenso wäre die Finanzierung der sozialen Absicherung eines derartigen Personenkreises wohl auf eine Basis zu stellen, die dem aufgezeigten Begriffsverständnis von Sozialversicherung nicht entspricht.

Ein anderes Beispiel, an dem die Notwendigkeit prinzipieller Wandlungsfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit offenbar wird, ist die Entwicklung der Altersstruktur der österreichischen Bevölkerung: Das Primat der Beitragsgerechtigkeit innerhalb homogener Gruppen vor der sozialen Verteilungsfunktion könnte die Sicherung großer Teile der älteren Menschen in Frage stellen.

Der Österreichische Arbeiterkammertag ist der Ansicht, daß die sozialpolitische Gesetzgebung auf mögliche Entwicklungen der gezeigten Art flexibel reagieren können muß und daran nicht durch die Verpflichtung, einen verfassungsdogmatisch "versteinerten" Typus der Sozialversicherung in allen seinen Zügen zu bewahren, gehindert werden darf. Da aber gleichzeitig eine Verfassungsgarantie sozialer Sicherheit unter Einbindung eines Sozialversicherungswesens sehr wohl geboten ist, schlägt der Österreichische Arbeiterkammertag vor, den Entwurf so umzuformulieren, daß er die eindeutige Absicht des Verfassungsgesetzgebers erkennen läßt, im Terminus "Sozialversicherung" sowohl von der Finanzierung als auch vom möglichen Kreis der Versicherten her einen wesentlich weiteren Entwicklungsspielraum zu verankern, als er bisher von der Judikatur gesehen wurde. Daß dies keineswegs denkunmöglich

ist, zeigt der Blick auf die Sozialversicherungssysteme anderer Industriestaaten, die zB die Relation Beitrag - Leistungsanspruch wesentlich stärker gelockert haben, als dies vom österreichischen Verfassungsgerichtshof für zulässig erachtet werden würde, und dennoch - zu Recht - weiter von Sozialversicherung sprechen.

Es sollte also der Wille des Verfassungsgesetzgebers (auch in Hinblick auf den Verfassungsgerichtshof) klar zum Ausdruck kommen, mit der Sozialversicherung eine Institution zu garantieren, deren Inhalt nicht in objektiv-historischer Interpretation aus dem derzeitigen einfachgesetzlichen Stand der Sozialversicherung zu fixieren ist, sondern die zwecks Erfüllung des umfassenden Zieles sozialer Sicherheit der Gesamtbevölkerung vom jetzigen Mindeststandard ausgehend einen solidarischen Risikoausgleich auch in weiterentwickelter Form zulässt.

Ein derartiger Auftrag des Verfassungsgesetzgebers könnte - um den Gesetzesentwurf selbst nicht in einer dem Wesen einer Verfassungsurkunde zuwiderlaufenden Weise zu überdehnen - zusätzlich auch in den Materialien verdeutlicht werden. Die derzeitigen Erläuterungen tendieren hingegen in die Gegenrichtung, wenn sie behaupten, daß ein System einer "Volkspension", das in anderen Staaten in verschiedenen Ausformungen sehr wohl zum Bestand der Sozialversicherung zählt, mit der im Entwurf vorliegenden Regelung nicht vereinbar, also verfassungswidrig wäre. Dieser Position tritt der Österreichische Arbeiterkammertag - auch wenn er zum jetzigen Zeitpunkt die Einführung einer Volkspension keineswegs für sinnvoll hält - entschieden entgegen und spricht sich für eine Neuformulierung von Entwurf und Erläuterungen im oben dargelegten Sinne aus.

Soweit dabei Grundzüge der Institution Sozialversicherung zu definieren wären, legt der Österreichische Arbeiterkammertag insbesondere auf die folgenden Begriffsinhalte Wert:

- Sicherung der wirtschaftlichen Existenz durch solidarischen Risikoausgleich;

- Primat des Versorgungsgedankens vor dem Versicherungsprinzip;
- Prinzip der Selbstverwaltung.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen ist im Detail zum vorliegenden Entwurf noch folgendes anzumerken.

Die demonstrative Aufzählung jener Risiken, die durch die Sozialversicherung abzudecken sind, umfaßt nicht einmal alle "klassischen", jetzt schon versicherten Risiken. In der Aufzählung fehlen der Versicherungsfall des Todes, an den insbesondere die Hinterbliebenenversorgung anknüpft, der Versicherungsfall der Mutterschaft und die Leistung von Insolvenzausfallgeld als letztlich auch sozialversicherungsrechtlich konstruierte Bewältigung des Risikos der Insolvenz des Arbeitgebers.

Zwar hat die insofern unvollständige Aufzählung in Abs. 1 nur demonstrativen Charakter (arg "insbesondere"), doch ist zu befürchten, daß eine interpretative Vervollständigung des Kataloges etwa durch den Verfassungsgerichtshof zu dem Schluß gelangen würde, die Gesetzgebung sei nur zur Versicherung solcher Risiken verpflichtet, die weitgehende Ähnlichkeit mit den aufgezählten besitzen. Diese Befürchtung wird dadurch weiter verstärkt, daß die Erläuterungen meinen, dem einfachen Gesetzgeber sei es nur "nicht verwehrt", zusätzliche Risiken abzudecken", anstatt richtigerweise festzuhalten, der bindende Auftrag an die einfache Gesetzgebung umfasse alle Bereiche, die der sozialen Sicherheit zuzuzählen sind.

Die Formulierung erscheint insbesondere auch in Hinblick auf jüngere - zunehmend wichtige - Zweige der sozialen Sicherheit bedenklich, die nach Erachten des Österreichischen Arbeiterkammertages sehr wohl von dem Grundrecht auf soziale Sicherheit erfaßt sein müßten. Hierzu gehören insbesondere Leistungen im Fall der Pflegebedürftigkeit, Rehabilitationsmaßnahmen im Fall von Arbeits- und diesen gleichgestellten Unfällen sowie die sozialen

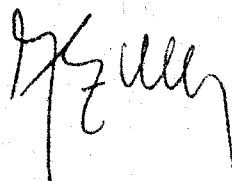
Dienste. Letztere sollten wegen ihrer wachsenden Bedeutung vielleicht sogar in einer eigenen Institutionengarantie ähnlich der der Sozialversicherung erfaßt werden, was auch ihrer ausdrücklichen Erwähnung in Teil I Z 14 der Europäischen Sozialcharta gerecht würde ("Jedermann hat das Recht, soziale Dienste in Anspruch zu nehmen").

Der Österreichische Arbeiterkammertag hält es für unzureichend, einseitig auf den "Schutz gegen die Folgen" der Wechselfälle des Lebens abzustellen, anstatt auch deren Prävention zu garantieren. Der einfache Gesetzgeber hat bereits die Bedeutung der Vorbeugung erkannt und zB im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz bei der Aufzählung der Aufgaben der Krankenversicherung die Präventionsmaßnahmen an erster Stelle gereiht (§ 116 Abs. 1 Z 1 ASVG).

Das Wort "jedermann" in Abs. 2 sollte wegen der Notwendigkeit auch der sprachlichen Verankerung der Geschlechtergleichbehandlung durch "jede Person" ersetzt werden.

Der Begriff "hilfsbedürftig" verweist zu sehr auf die bestehende Sozialhilfegesetzgebung und könnte daher - so wie oben zu Abs. 1 erläutert - eine Versteinerungsgefahr, also die Hemmung von Fortschritten im Sozialhilfesystem, in sich bergen. Vorzuziehen wäre "der Hilfe durch die Gemeinschaft bedarf", da in dieser Formulierung die dem subjektiven Anspruch auf Sozialhilfe gegenüberstehende Verpflichtung der Gesellschaft dazu sinnfällig wird.

Der Präsident:



Der Kammeramtsdirektor:

