

VERWALTUNGSGERICHTSHOF
PRÄSIDIUM
Präs 1710+446/88

Wien, am 2. Mai 1988
1014 Wien, Judenplatz 11
Tel. 63 77 91, Dw.

**Geänderte Telefonnummer:
0222 / 53 111**

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	22 GE 9 PP
Datum:	04. MAI 1988
Verteilt:	4. MAI 1988

[Handwritten signature]

An die
Parlamentsdirektion
1017 W i e n

Dr. Marwan Es
✓

Betr.: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über das
Recht auf Sozialversicherung und Sozialhilfe

Zu dem vom Bundeskanzleramt mit Schreiben vom 23. Februar 1988,
GZ. 600.635/83-V/1/87, übersandten Entwurf eines Bundesverfassungs-
gesetzes über das Recht auf Sozialversicherung und Sozialhilfe,
übermittle ich in Entsprechung des in diesem Schreiben gestellten
Ersuchens 25 Ausfertigungen der am heutigen Tag zur selben Zahl
erstatteten Äußerung mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Beilage erwähnt

Der Präsident:
Dr. P e t r i k

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Handwritten signature]

VERWALTUNGSGERICHTSHOF
PRÄSIDIUM
Präs 1710-446/88

Wien, am 2. Mai 1988
1014 Wien, Judenplatz 11
Tel. 63 77 91, Dw.
**Geänderte Telefonnummer:
0222 / 53 111**

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 W i e n

Betr.: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über das
Recht auf Sozialversicherung und Sozialhilfe

Bezug: Schreiben vom 23. Februar 1988,
GZ 600.635/83-V/1/87

Zu dem mit dem oben angeführten Schreiben versendeten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über das Recht auf Sozialversicherung und Sozialhilfe erstatte ich folgende Äußerung:

Mit dem vorliegenden Entwurf wird der Versuch einer Positivierung sozialer Grundrechte in Verfassungsrang unternommen. Dieser Versuch beschränkt sich allerdings - dem Gesetzestitel zufolge - auf zwei Sachbereiche, die Sozialversicherung und die Sozialhilfe. Ein Positivierungsvorschlag in dieser punktuellen Art und Weise, insbesondere ohne Einbettung in das Rechtsschutzsystem des Bundes-Verfassungsgesetzes, ist nicht zu befürworten.

1. Adressat des Art. I Abs. 1 des Entwurfes ist der Gesetzgeber, der "soziale Sicherheit ... insbesondere zum Schutz gegen die Folgen von Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit zu gewährleisten", hat. Zur Pflichtaufgabe des Gesetzgebers gehört also offenbar ein Bereich, der weiter

b.w.

ist als die beispielsweise aufgezählten Risiken (arg. "insbesondere"). Unklar ist nun der Einschub "jedenfalls durch ein umfassendes System der Sozialversicherung". Soll sich die angestrebte institutionelle Garantie der Sozialversicherung nur auf den Kernbereich der beispielsweise aufgezählten Risiken oder auf den gesamten Bereich der Pflichtaufgabe der "Gewährleistung sozialer Sicherheit" beziehen? Ist es mit dem Wort "jedenfalls" wirklich gelungen, eine institutionelle Garantie der Sozialversicherung zum Ausdruck zu bringen, da das Wort "jedenfalls" auch als Mindestmaß gedeutet werden könnte (tatsächlich sprechen die Erläuterungen auf Seite 3 oben von "Mindestgarantie"; Seite 3 dritter Absatz läßt erkennen, daß das Sozialversicherungssystem nur insoweit gesichert erscheint, als es nicht gänzlich abgeschafft werden dürfe) und daher eine Veränderung, Reduzierung und teilweise Ersetzung durch andere Systeme möglich erschiene?

Die institutionelle Garantie der Sozialversicherung sollte daher unmißverständlich (sprachlich durch einen eigenen Satz) normiert werden. Etwa dahin gehend, daß soziale Sicherheit im genannten Kernbereich der Risiken der Krankheit, des Unfalls und des Alters durch ein - bei Rentenleistungen die Dauer und die Höhe der Beitragsleistung berücksichtigendes - System der Sozialversicherung zu gewährleisten ist; Entsprechendes soll grundsätzlich für den Versicherungsfall der Arbeitslosigkeit gelten.

Klarzustellen wäre, daß der Inhalt des Begriffes "Sozialversicherung" nicht vom Begriffsinhalt des im Art. 10 Abs. 1 B-VG aufgezählten gleichnamigen Kompetenztatbestand abweicht.

2. Die Erforderlichkeit eingehender Überlegungen über den Einbau in das bestehende Rechtsschutzsystem ist angesichts beider Absätze des Art. I des Entwurfes offensichtlich.

2.1. Nach Absatz 1 hat die Gesetzgebung soziale Sicherheit, jedenfalls durch ein umfassendes System der Sozialversicherung, zu gewährleisten. Dies soll mehr als ein Programmsatz sein; die Erläuterungen sprechen von "sogenannten Gesetzgebungsaufträgen".

- 2 -

In einem solchen Fall stellt sich - zumindest prinzipiell - die Frage nach den Rechtsfolgenden legislativer Untätigkeit für den Fall, daß die jeweilige Ausgestaltung der einzelnen Rechtsinstitute durch den Gesetzgeber hinter dem verfassungsgesetzlich vorausgesetzten Mindeststandard sozialer Sicherheit zurückbleibt. Nach dem Text des Entwurfes ist eine solche Möglichkeit nicht ausgeschlossen, da die institutionelle Garantie der Sozialversicherung nicht an den Maßstab der in einem bestimmten Zeitpunkt (1925 oder 1988) bestehenden Einrichtungen und Gewährleistungen ihrer Art nach gebunden wird. Untätigkeit des Gesetzgebers kann es auch in dem darüber hinausgehenden Pflichtaufgabenbereich des Gesetzgebers auf dem Gebiet sozialer Sicherheit geben.

Während es bisher dem Gesetzgeber im Rahmen seines sozialpolitischen Gestaltungsspielraumes freistand, neue Risiken bzw. neuerdings für größere Bevölkerungsteile relevant gewordene Risiken oder soziale Notlagen in ein soziales Leistungssystem einzubeziehen - man denke aus letzter Zeit etwa an die Insolvenzentgeltsicherung, die Nachtschicht-Schwerarbeit, die Entgeltfortzahlung - könnte nunmehr ein solcher Umstand eine Pflichtaufgabe des Gesetzgebers auslösen. Unser Rechtsschutzsystem ist darauf nicht vorbereitet. Es kann diese Aufgabe letzten Endes im gewaltenteilenden Staat auch nicht befriedigend leisten (befristete Aufträge des Verfassungsgerichtshofes an den Gesetzgeber? Sanktion für deren Nichtbefolgung?).

Auch vor dem Hintergrund der Justiziabilität wäre daher eine klare Trennung in eine grundsätzliche justiziable institutionelle Garantie der bestehenden Sozialversicherung und in deutlich als solche erkennbare Programmsätze (sofern sie überhaupt in eine Verfassung gehören) wünschenswert.

2.2. Aus der im Art. I Abs. 1 des Entwurfes vorgesehene Gewährleistung von sozialer Sicherheit durch den Gesetzgeber folgen die Erläuterungen: "Für den Einzelnen wird damit ein Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am System der Sozialversicherung verbunden sein. Eingriffe in diese Garantie werden der verfassungsgerichtlichen Prüfung unterliegen." Es scheint, daß somit auch aus

b.w.

Abs. 1 ein subjektives öffentliches Recht, durchsetzbar vor dem Verfassungsgerichtshof (?), erfließen soll. Ob diese Auffassung im Text ihre Deckung findet (vgl. die anders formulierte Fassung des Abs. 2, wo ausdrücklich auf subjektive Ansprüche abgestellt wird), mag dahingestellt bleiben. Sollte ein solcher subjektiver Anspruch auch im Bereich des Abs. 1 bestehen, dann fehlen jedenfalls Überlegungen und Regelungen über die Grenzziehung zwischen Verfassungsgerichtshof (?) und Sozialgerichtsbarkeit (bei sozialversicherungsrechtlichen Leistungsansprüchen) bzw. Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof (z.B. bei Leistungsansprüchen nach dem AlVG) für die Fälle der Ablehnung oder Entziehung von Leistungen sowie für den Fall der behördlichen Untätigkeit. Soll es, kann es darüber hinaus bei Untätigkeit des Gesetzgebers eine Durchsetzungsmöglichkeit von verfassungsunmittelbaren (?) Leistungsansprüchen geben?

3. Im Art. I Abs. 2 des Entwurfes wird ein subjektiver verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechtsanspruch eingeräumt. Für die mangelnde Abgrenzung der Rechtsverfolgungsmöglichkeit vor dem Verfassungsgerichtshof oder dem Verwaltungsgerichtshof gilt das Vorstehende (vgl. Art. 133 Z. 1 B-VG).

4. Auszuräumen wäre die alte Streitfrage nach der Säumnisbeschwerdekompetenz bei verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten (vgl. Novak, Die Säumnisbeschwerde in Verfassungsangelegenheiten - eine offene Rechtsschutzfrage, Hellbling - FS 1981, 299).

5. Bemerkte wird, daß die Normierung von Pflichtaufgaben des Gesetzgebers durch den Bundesverfassungsgesetzgeber auch die Gesetzgebungshoheit der Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich berührt und sie bei der Wahl, legislativ tätig oder nicht tätig zu werden, beschränkt.

6. Eine Teilkodifikation zweier sozialer Grundrechte, losgelöst von der allgemeinen Problematik des Einbaues sozialer Grundrechte als verfassungsgesetzlich gewährleistete subjektive Rechtsansprüche in das bestehende System des B-VG, insbesondere

- 3 -

in dessen Rechtsschutzsystem, aber auch in das bundesstaatliche System, erscheint somit von einer umfassenden Kodifikationsbemühung nicht abtrennbar und somit verfrüht, zumal angesichts der bestehenden einfachgesetzlichen Anspruchsgewährleistungen kein aktuelles Bedürfnis zu einer Neuregelung der vorliegenden Art aus der Sicht der Betroffenen erkennbar ist.

In Entsprechung des Ersuchens in dem eingangs angeführten Schreiben werden der Parlamentsdirektion unter einem 25 Ausfertigungen der vorstehenden Äußerung übermittelt.

Der Präsident:
Dr. P e t r i k

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Petrik', written vertically.