

EIN RECHT AUF MATERIELLE GRUNDSICHERUNG.

Grundlagen, Reformperspektiven, Umsetzungsprobleme

Nikolaus Dimmel

1. Recht auf Grundsicherung

Der wohlfahrtsstaatliche Diskurs blieb bislang im wesentlichen der ökonomischen Fragestellung der Finanzierbarkeit einer Grundsicherung – entweder als (liberales) Mindesteinkommens- oder als (sozialreformistisches) bedarfsorientiertes Grundsicherungsszenario – zugewendet. Die rechtliche Dimension einer Grundsicherung wurde demgegenüber eher stiefmütterlich behandelt. Die Frage nach der rechtlichen Organisationsform einer Grundsicherung kann indes gar nicht hoch genug bewertet werden. Denn sie bezieht sich auf die verfassungsrechtliche Inartikulation (Kompetenzfrage), die einfachgesetzliche Adressierung (Soziotechnik, Programmimplementation durch die Verwaltung) und die Durchsetzbarkeit eines sozialen Grundrechts auf Grundsicherung (Justitiabilität, Zugang zum Recht). In diesem Zusammenhang stellt sich eine Reihe von prozeduralen Fragen: Wie wird die Höhe einer individuellen Grundsicherung verbindlich festgelegt? Wie werden Erwerbseinkommen und Grundsicherung aneinander gekoppelt? Wie läßt sich eine Grundsicherung individuell im Falle der Leistungsverweigerung durchsetzen?

Derartige Fragen stellen sich dem Grunde nach in beiden Szenarien, dem Mindesteinkommens- und dem bedarfsorientierten Grundsicherungsszenario. In beiden Fällen muß behördlich geprüft werden, wie hoch das zur Verfügung stehende Individual- und/oder Haushaltseinkommen ist, welche Vermögensbestandteile und geldwerten Leistungen an- bzw eingerechnet werden. Im bedarfsorientierten Szenario kommt die Prüfung des zumutbaren Einsatzes der eigenen Arbeitskraft noch hinzu. Beide Szenarien erfordern eine Neuorganisation der wohlfahrtsstaatlichen Transfer- und Dienstleistungsorganisation; beide schaffen einen „status positivus“, also einen Anspruch auf staatliches Tätigwerden.

Fraglos ist jede Form einer materiellen Grundsicherung äußerst voraussetzungsvoll. Sie muß, wenn und soweit sie ein existenzsicherndes Minimum gewährleisten soll, sowohl adaptierbar, durchsetzbar als auch formal überprüfbar sein. Daraus ergeben sich mE zumindest vier Anforderungen an die Konstruktion einer allgemeinen Grundsicherung:

- sie bedarf einer formell-verfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmung, die neben der Institutionalisierung einer Grundsicherung auch eine Neubestimmung des Zuständigkeitskanons des B-VG vorsieht. Zugleich wäre eine Reorganisation der Aufbau- und Ablauforganisation der Wohlfahrt weg von der Gemeindeebene hin zur unmittelbaren Bundesverwaltung erforderlich. Im Szenario eines garantierten Grundeinkommens (negative Einkommensteuer) etwa müßte ein Teil der Finanzverwaltung in eine Grundsicherungsverwaltung umgebaut werden; im Szenario einer bedarfsorientierten Grundsicherung wiederum würde dies bedeuten, nicht nur sämtliche Fürsorgeleistungen (Notstandshilfe, Sozialhilfe uam.) in eine einheitliche Leistungsart zu überführen, sondern

dies auch innerhalb einer Verwaltungsinstitution im Rahmen der unmittelbaren Bundesverwaltung zu konzentrieren;

- zum zweiten impliziert ein soziales Grundrecht auf materielle Grundsicherung die Etablierung eines individuellen Anspruchs, welcher aus der Perspektive des betroffenen Individuums mobilisier- und durchsetzbar, also justitiabel gestaltet sein muß. Dies bedeutet zweifellos, daß ein hoheitliches Verfahren über einen subjektiven Rechtsanspruch abgeführt werden muß. Dies gälte sowohl für das Grundeinkommensszenario, in dem auf Grundlage eines Jahressteuerbescheides über den Anspruch auf Transfer einer negativen Einkommensteuerleistung zu entscheiden wäre wie auch für das bedarfsorientierte Grundsicherungsszenario, in dem auf einer erweiterten Prüfungsgrundlage (Einsatz der Arbeitskraft, Ziel-Mittel-Wahlfreiheit der Behörde) über eine Grundsicherungsleistung bescheidförmig zu erkennen wäre. Für beide Szenarien stellt sich zudem die Frage nach einer Neu-Gestaltung des Rechtszugs,¹ zugleich aber auch die Frage nach einer effektiveren Vertretung im Rechtsmittelverfahren (Stichworte: rechtsfreundliche Vertretung durch eine neu zu gründende Sozialanwaltschaft; generelle Kostenbefreiung; stark verkürzte Verfahrensdauer);

- zum dritten müssen soziale Grundrechte im Sinne einer „politischen Performanz“ anpassungsfähig ausgestaltet sein. Denkmöglich scheint hier einmal die Festsetzung eines Grundsicherungsniveaus mithilfe von Indexierungen, Wertschöpfungsindikatoren, Anrechnungs- oder Ausschlußbestimmungen. Zum anderen scheint eine weitestmögliche Versäulung des Willensbildungsprozesses (Leistungshöhe, Zugangsvoraussetzungen) etwa durch die Beiziehung semi-politischer Akteure (zB intermediäre Organisationen, Non-Profit-Organizations, Expertenkommissionen, zivilgesellschaftliche Interessenvertretungen, Beiräte, mediatorisch-anwaltschaftliche Einrichtungen) im Festsetzungsverfahren angezeigt;

- zum vierten bedarf sie auf einfachgesetzlicher Grundlage eines verfahrensförmigen Rechtsschutzes jenseits der derzeitigen Logik des Allgemeinen Verwaltungsverfahrenes.

Ich kann mich hier nur zwei dieser vier Fragen zuwenden, nämlich der verfassungsrechtlichen Kompetenzfrage sowie der Frage der Justitiabilität, also der verfahrensförmigen Durchsetzbarkeit derartiger Rechte.

2. Kompetenzrechtliche Probleme

Erhebliche Hindernisse für die Implementierung einer Grundsicherung ergeben sich aus der geltenden Kompetenzverteilung der Art 10 ff B-VG. Faktisch ist in Österreich nicht das gesamte Sozialrecht der Bundeskompetenz zugewiesen. Der Bund hat vielmehr im

¹ Für das Szenario einer negativen Einkommensteuer könnte das bedeuten: Gewährung des Grundeinkommens qua unmittelbare Bundesverwaltung im Rahmen der Finanzverwaltung; Rechtszug von FA an FLD; optionaler Rechtszug an den Bundesminister; Zuständigkeit der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts oder des OGH oder der UVS in den Ländern in Form von Landes-Verwaltungsgerichtshöfen. Für eine bedarfsorientierte Mindestsicherung könnte das bedeuten: Gewährung bedarfsgeprüfter existenzsichernder Leistungen durch eine neuzuschaffende Institution im Rahmen der unmittelbaren Bundesverwaltung, deren Agenda sich aus Aufgaben der Arbeitslosenversicherung, Sozial- und Behindertenhilfe zusammensetzt. Rechtszug von dieser Institution an das BMAGS; Prüfung durch den VwGH.

Sozialrecht nur gewisse, wenn auch umfangreiche Einzelkompetenzen. Sehr breit angelegt ist dabei vor allem die Kompetenz zur Regelung des Sozialversicherungswesens gem Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG.²

Eine sozialrechtliche Grundsatzgesetzgebungskompetenz steht dem Bund hinsichtlich der Krankenanstalten (Art 12 Abs 1 Z 1), der Mutterschafts- Säuglings und Jugendfürsorge (Art 12 Abs 1 Z 1) und des Armenwesens (Art 12 Abs 1 Z 1) zu. Die Ausführungsgesetze und die Vollziehung liegen in diesen Fällen bei den Ländern.

Alle anderen sozialrechtlichen Materien (etwa Fragen der Sozialhilfe, die nicht unter Armenwesen zu subsumieren sind) fallen nach der Generalklausel des Art 15 B-VG in die Kompetenz der Länder.

Ein Mindesteinkommensmodell ist eindeutig nicht dem Kompetenztatbestand des Sozialversicherungswesens zuzuordnen. Dieser ist nach hM und Rechtsprechung des VfGH objektiv-historisch zu interpretieren. ("Versteinerungstheorie") Der Begriff ist danach so zu verstehen, wie er von der einfachen Gesetzgebung zur Zeit des Inkrafttretens des betreffenden Kompetenzartikels des B-VG (1925) verstanden wurde. Neuerungen können zwar durchaus eingeführt werden, sie müssen aber ihrem Inhalt nach systematisch dem Kompetenztatbestand angehören. Weiterentwicklungen sprengen den Kompetenztatbestand solange nicht, als sie dem Rechtstypus angehören. Damit wird eine systemimmanente Weiterentwicklung des Sozialversicherungsrechts zwar nicht ausgeschlossen, doch bleibt der (einfache) Bundesgesetzgeber an die damals maßgebenden Grundelemente des Begriffes Sozialversicherungswesen gebunden.

Im Ergebnis harmonisiert ein Mindesteinkommensmodell nicht mit Begriff und Funktion der Sozialversicherung, sodaß eine Grundsicherung kompetenzrechtlich nicht durch Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG gedeckt ist. Der Bund ist verhalten, die Grenzen des Kompetenztatbestandes Sozialversicherung einzuhalten, insbesondere wenn er die Rechte der Länder auf Gestaltung bestimmter Materien einschränkt. Dies stellt eine erhebliche verfassungsrechtliche Sperre für den Einbau eines Grundsicherungsmodells dar.

Anders sieht dies im Bereich eines bedarfsorientierten Grundsicherungsmodells aus, wenn es sich dabei um nicht mehr als um eine Ergänzung von Sozialversicherungsleistungen durch steuerfinanzierte bedarfsorientierte Transfers vergleichbar der Ausgleichszulage handelt. Aber auch hier stellt sich ein unüberwindliches Problem, sobald soziale Dienste jenseits des Leistungsrahmens der Krankenversicherung bundeseinheitlich geregelt und mit individuellem Rechtsanspruch versehen werden sollen.

Überdies kann der Bund auch Versorgungsrechte nur dann regeln, wenn ihm diesbezüglich eine eigenständige Sonderkompetenz eingeräumt wurde. Das ist aber nur beim Familienlastenausgleich, bei den Kriegsoptionen, bei der Heeresversorgung und bei der Beamtenversorgung (die Teil der Dienstrechtskompetenz ist) der Fall.

² Weitere Kompetenztatbestände des Bundes im Sozialrecht sind das Gesundheitswesen (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG), das Dienstrecht der Bundesbediensteten (Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG; hier geht es insofern um einen Teil des Sozialrechts im materiellen Sinne, als auch die Altersversorgung der Beamten und deren Hinterbliebenen durch diesen Kompetenz erfasst ist), die Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene (Art 10 Abs 1 Z 15) und der Bereich der Bevölkerungspolitik, der Kinderbeihilfen und des Familienlastenausgleichs (Art 10 Abs 1 Z 17).

Unter dem Kompetenztatbestand des Armenwesens, wo der Bund wenigstens in der Grundsatzgesetzgebungskompetenz zuständig wäre, läßt sich ein Mindesteinkommensmodell jedenfalls nicht subsumieren, weil es sich dabei um eine allen Staatsbürgern zukommende Leistung handelt und weil zum anderen die nach der Versteinerungstheorie maßgeblichen, historisch geprägten Strukturmerkmale der Armenfürsorge fehlen. Sehr wohl aber wäre der Bund iSd Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG berufen, im Wege der Grundsatzgesetzgebung zumindest einheitliche Standards der Armenfürsorge, etwa bundesweit einheitliche Richtsatzgrößen der Sozialhilfe, festzulegen – dies allerdings nur innerhalb des bestehenden Konsultationsmechanismus zwischen Bund und Ländern. Überdies fehlt es dem Bund auch an dieser Stelle an kompetenzrechtlichen Möglichkeiten, etwa die Agenda der Notstandshilfe und diejenige der Sozialhilfe in einer Institution zusammenzuführen.

Die Einführung eines Mindesteinkommens fiele von daher nicht in die Bundeskompetenz, sondern gem Art 15 B-VG grundsätzlich in die Landeskompetenz. Allerdings hätten die Länder ihrerseits nicht die Zuständigkeit, jene mit einem Grundeinkommensmodell verbundenen Veränderungen (Abschaffung von Arbeitslosengeld bzw Notstandshilfe, der Ausgleichszulage oder des Familienlastenausgleichs) vorzunehmen, die in der Bundeskompetenz liegen.

In gleicher Weise verhält es sich im Szenario einer bedarfsorientierten Grundsicherung, wobei Sozialhilfe, Notstandshilfe und andere existenzsichernde Fürsorgeleistungen zusammenzuführen wären. Auch hier zeigt sich die zuvor bereits erwähnte Pattsituation. Bund und Länder müßten jeweils regeln, wozu sie verfassungsrechtlich in den Art 10 ff B-VG nicht berufen sind.

Diese kompetenzrechtliche Pattsituation beider Grundsicherungsmodelle ließe sich nur überwinden, wenn eine umfassende Kompetenz-Umschichtung (dh eine Konzentration aller sozialrechtlichen Materien hin zum Bund) vorgenommen würde. Die damit vorzunehmenden erheblichen Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder stoßen allerdings auf das absolute Vetorecht des Bundesrates gem Art 44 Abs 2 B-VG, das bei Verfassungsgesetzen oder in einfachen Gesetzen enthaltenen Bestimmungen besteht, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung eingeschränkt wird. Die vorgenommenen Kompetenzveränderungen sind überdies derart umfassend – immerhin wird nahezu das gesamte Sozialrecht auf den Bund übertragen, daß das Vorliegen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung nicht ganz ausgeschlossen werden kann.

Da sich eine Grundsicherung in keine der bestehenden Kompetenzbestimmungen 'hineininterpretieren' läßt, bleibt als eine realistische Implementationsperspektive die Einführung eines neuen Kompetenztatbestandes, der sowohl diese sozialrechtliche Leistung als auch alle erforderlichen flankierenden gesetzlichen Maßnahmen erfaßt. Nur so könnte man einem Grundsicherungssystem jene erhöhte Bestandfestigkeit zukommen lassen, die erforderlich ist, um nicht der 'performance' kurzfristiger Verteilungspolitiken nachgeordnet zu werden.

3. Justitiabilität sozialer Grundrechte

Die jener Kompetenzzuordnung entsprechenden, im Verfassungsrang stehenden subjektiven (Grund)Rechte auf ein existenzsicherndes Transferriveau wären im B-VG als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte einer Beschwerde gem Art 144 B-VG zugänglich. Auch einfache Gesetze wären im weiteren an den Verfassungsbestimmungen eines Grundsicherungspakets zu messen.

Wenn einmal ein soziales Grundrecht auf Grundsicherung im Verfassungsrang inartikuliert ist, dann sind auch der grundlegende Gehalt der Grundsicherung und ihre zentralen Elemente (je nach Modell die Abkoppelung von Anwartschaftszeiten, der Rechtsanspruch auf Fort- und Ausbildung, die Abhängigkeit von der Bereitschaft zur Verwertung der eigenen Arbeitskraft) verfassungsrechtlich abgesichert. Der Gesetzgeber wäre demgemäß verfassungsrechtlich dazu verhalten, ein derartiges System einzuführen und auch beizubehalten. Eine Abschaffung oder Verschlechterung unter den jeweils verfassungsgesetzlich gewährleisteten Standard wäre verfassungswidrig und derartige gesetzgeberischen Akte würden (auch auf Antrag jedes Anspruchsberechtigten) zu deren Aufhebung führen.

Zur Justitiabilität, also der gerichtsförmigen Kontrollierbarkeit und Durchsetzbarkeit eines sozialen Grundrechts auf Mindesteinkommen ist nun festzuhalten, daß ein soziales Grundrecht nicht nur als verfassungsgesetzliche Grundnorm, sondern unabdingbar auch in Gestalt eines subjektiven Forderungsrechts auf Leistung zu inartikulieren ist. Dieses wäre im vorliegenden Modell verwaltungsförmig zB in Form einer negativen Einkommensteuer oder zB in Form des Anspruchs auf einen Ausbildungsplatz alternativ zur Grundsicherung zu implementieren. Außer Frage steht dabei, daß erst die Bescheidförmigkeit der Leistungserbringung fundamentale Rechtsschutzoptionen (Fristenlauf, Objektivitätsgebot, Rechtsmittel) und damit die Überprüfbarkeit des staatlichen Handelns durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts gewährleistet.

Gegenstand der Prüfung durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts wäre etwa einerseits die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung etwa im Sinne der korrekten Applikation der einschlägigen Rechtsnormen, der Gesetzmäßigkeit im engeren Sinne sowie der Prüfung der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns, andererseits die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsetzung und Vollziehung einer Grundsicherungsnorm, worin der einfache Gesetzgeber eine grundrechtlich verbürgte Grundsicherung spezifiziert oder der Ordnungsgeber bestimmte Leistungsgrößen festlegt.

Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist hierbei nicht nur das objektive Recht, sondern auch das subjektive Recht des beschwerten Rechtsmittelwerbers zu wahren, wobei der Bias eher auf der meritorischen (in der Sache selbst entscheidenden) denn der kassatorischen (normbehebenden) Funktion liegen wird müssen.

Im Rahmen der Individualbeschwerde nach Art 144 B-VG, wobei der VfGH einerseits über Beschwerden gegen Verwaltungsakte erkennt, soweit der Beschwerdeführer durch den gegenständlichen Verwaltungsakt in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt zu sein behauptet, andererseits über Beschwerden erkennt, in denen der Beschwerdeführer behauptet, durch ein

verfassungswidriges Gesetz oder eine gesetzwidrige VO in seinen Rechten verletzt worden zu sein, liegt mE der neuralgische Punkt einer Grundsicherung.

Die Überprüfung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes kann sich in diesem Zusammenhang wohl nur auf die Grundrechtskonformität der Rechtsgrundlage beziehen, also etwa darauf, daß eine monetäre Grundsicherung im konkreten Fall verfassungswidrigerweise von einem bestimmten sozialen Verhalten (‘compliance’, Einsatz des eigenen Vermögens) oder anderen (verfassungsmäßig nicht vorgesehenen) Vorleistungen abhängig gemacht wird. Die Überprüfung einer Beschwerde, worin behauptet wird, wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm (Gesetz, VO; Art 144 B-VG) in seinen Rechten verletzt zu sein, wird sich im vorliegenden Zusammenhang wohl hauptsächlich auf die Frage der festgeschriebenen Leistungshöhen oder des festgeschriebenen Procedere und damit auf die Frage richten, ob etwa die einfachgesetzliche Grundlage dem Inklusionsgebot der Verfassung entspricht oder nicht.

Zugleich zeigt die Figur einer „Sozialgrundrechtsbeschwerde“ jenseits der Verfahrenslogik bei der Durchsetzung des „status negativus“ liberaler Grundrechte, daß im Konzert einer Grundsicherung auch neue Akteure (Sozialanwaltschaften, Sozial-Ombudsleute) mit neuen Kompetenzen (Parteistellung kopierter Akteure, soziale ‘collective action’) konzipiert werden müssen.

4. Zusammenfassung

Unerheblich ob als Mindesteinkommen oder als bedarfsorientierte Grundsicherung – jede Grundsicherung sieht sich der Herausforderung einer Umbaus der wohlfahrtsstaatlichen Institutionenlandschaft gegenüber. Letztlich wird die Frage der Machbarkeit eines Mindestsicherung nicht nur von Finanzierungs- und moralischen Legitimitätsfragen entschieden. Auch die Aufgabe, das bestehende Netzwerk rechtlicher Kompetenzen und Zuordnungen im Sinne erhöhter Transparenz und Leistungsgerechtigkeit neu zu ordnen, gehört mit auf die Agenda der Grundsicherungspolitik.

Verwendete Literatur:

Dimmel, N. / K.Firlel / G.Wohlfahrt: Rahmenbedingungen, Machbarkeit und Auswirkungen einer allgemeinen Grundsicherung, Forschungsbericht, Wien 1997

Gerstenberg, O.: Bürgerrechte und deliberative Demokratie, Frankfurt 1997

Huber, D.: Probleme im Zusammenhang mit dem Recht auf soziale Sicherheit und seiner verfassungsrechtlichen Verankerung in Österreich, Univ.-Dipl.-Arb., Innsbruck 1990

Offermann, V.: Sozialhilfe versus Bürgergeld; in: Arbeit und Sozialpolitik, 5-6/97, S. 31 ff.

Paischer, G.: Soziale Grundrechte vor dem Hintergrund des österreichischen Verfassungsrechts, Univ.-Dipl.-Arb., Salzburg 1993

Republik Österreich (Hg): 3. Grundrechts-Enquete. Soziale Grundrechte: Sozialversicherung, Sozialhilfe, Wien 1988

Wasshuber, G.: (K)Eine Chance für’s Grundeinkommen, Univ.-Dipl.-Arb., Graz 1996

Wu, H.: Soziale Grundrechte in der Verfassung, Tübingen 1997