

< DOKUMENT >

SUCHWORT >

KURZTITELLISTE >

RECHTSSATZ >

Typ

VfGH Erkenntnis

Datum

19980311

Sammlungsnummer

15129

Geschäftszahl

G363/97, G364/97, G365/97, G463/97, G464/97, G478/97, G484/97, G16/98, G17/98, G18/98, G29/98, G36/98, G41/98

Index

62 Arbeitsmarktverwaltung
62/01 Arbeitsmarktverwaltung

Norm

B-VG Art140 Abs1 / Prüfungsumfang;
B-VG Art140 Abs5 / Fristsetzung;
B-VG Art140 Abs7 zweiter Satz;
StGG Art5;
EMRK 1. ZP Art1;
EMRK Art14;
AlVG §33, §34;

Leitsatz

Verstoß des Ausschlusses bestimmter Ausländer vom Bezug der Notstandshilfe gegen das Diskriminierungsverbot und das Recht auf Achtung des Eigentums der Europäischen Menschenrechtskonvention; Recht auf Notstandshilfe als vermögenswertes Recht im Sinne der Konvention; Zugehörigkeit des Arbeitslosenversicherungsrechts zur Sozialversicherung aufgrund des Zusammenhangs von Leistung und Gegenleistung; keine sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Behandlung von ausländischen Arbeitslosen mit Befreiungsschein und inländischen bzw diesen gleichgestellten ausländischen Arbeitslosen

Spruch

I. §33 Abs2 lita des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977 (AlVG), BGBl. Nr. 609/1977, sowie §34 Abs3 und 4 dieses Gesetzes idF BGBl. Nr. 416/1992 werden als verfassungswidrig aufgehoben.

Die aufgehobenen Bestimmungen sind nicht mehr anzuwenden.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Bundesgesetzblatt I verpflichtet.

II. Im übrigen werden die von Amts wegen eingeleiteten Verfahren eingestellt.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. Gemäß §33 Abs1 AlVG kann Arbeitslosen, die den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Karenzurlaubsgeld erschöpft haben, auf Antrag Notstandshilfe gewährt werden. Die Praxis versteht dies als sog. "Unechte Kann-Bestimmung" und nimmt an, daß Arbeitslose, die den im Gesetz angeführten Voraussetzungen entsprechen, einen Anspruch auf Gewährung von Notstandshilfe haben. Zu diesen Voraussetzungen zählen neben den allgemeinen materiellen Leistungsvoraussetzungen der Arbeitsfähigkeit, Arbeitswilligkeit,

Arbeitslosigkeit und Vermittelbarkeit sowie der Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld oder Karenzurlaubsgeld und den formellen Voraussetzungen entsprechender Antragstellung die Voraussetzung der österreichischen Staatsbürgerschaft und die besondere Anspruchsvoraussetzung der Notlage iSd §33 Abs3 ALVG (vgl. Dirschmied, Arbeitslosenversicherungsrecht³, 1996, 250 ff.).

§33 ALVG (die in allen Gesetzesprüfungsverfahren (vgl. unten Pkt. II.1. und II.3.) in Prüfung stehende Bestimmung ist hervorgehoben) lautet:

"§33. (1) Arbeitslosen, die den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Karenzurlaubsgeld erschöpft haben, kann auf Antrag Notstandshilfe gewährt werden.

(2) Voraussetzung für die Gewährung der Notstandshilfe ist, daß der Arbeitslose

- a) die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt,
- b) arbeitsfähig und arbeitswillig ist und
- c) sich in Notlage befindet.

(3) Notlage liegt vor, wenn dem Arbeitslosen die Befriedigung der notwendigen Lebensbedürfnisse unmöglich ist.

(4) Notstandshilfe kann nur gewährt werden, wenn sich der Arbeitslose innerhalb dreier Jahre nach Erschöpfung des Anspruches auf Arbeitslosengeld oder Karenzurlaubsgeld um die Notstandshilfe bewirbt. Die vorstehende Frist verlängert sich darüber hinaus um Zeiträume gemäß §15 Abs2."

(Abs1 und 2 idF BGBl. 609/1977, Abs3 idF BGBl. 416/1992, Abs4 idF BGBl. 201/1996)

Arbeitslose, die die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen, sind - gemäß §34 ALVG (die in den amtswegig eingeleiteten Verfahren (vgl. unten Pkt. II.1.) in Prüfung genommenen Bestimmungen sind hervorgehoben) - unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder teilweise den österreichischen Staatsbürgern gleichgestellt:

"§34. (1) Wenn die Lage auf dem Arbeitsmarkt für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen oder für bestimmte Gebiete andauernd günstig ist, kann der Bundesminister für soziale Verwaltung nach Anhörung der gesetzlichen Interessenvertretungen der Dienstgeber und der Dienstnehmer für solche Gruppen von Arbeitslosen oder für solche Gebiete die Gewährung der Notstandshilfe ausschließen.

(2) Der Bundesminister für soziale Verwaltung kann die Gewährung der Notstandshilfe an arbeitslose Angehörige eines anderen Staates zulassen, wenn dieser Staat eine der österreichischen Notstandshilfe gleichwertige Einrichtung besitzt, die auf österreichische Staatsbürger in gleicher Weise wie auf eigene Staatsangehörige angewendet wird.

(3) Für den Anspruch auf Notstandshilfe stehen den Arbeitslosen, die die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, folgende Arbeitslose gleich:

1. Flüchtlinge im Sinne des Artikels 1 des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge;

2. Staatenlose im Sinne des Artikels 1 des am 28. September 1954 in New York unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen;
3. Personen, die im Bereich des gegenwärtigen Staatsgebietes der Republik Österreich geboren sind und in diesem Gebiet seither ununterbrochen ihren Wohnsitz haben;
4. Personen, die seit 1. Jänner 1930 ununterbrochen im Bereich des gegenwärtigen Staatsgebietes der Republik Österreich ihren Wohnsitz haben;
5. ausländische Staatsbürger, soweit dies durch zwischenstaatliche Abkommen oder internationale Verträge geregelt ist;
6. Inhaber von Befreiungsscheinen und ihnen gleichgestellte Personen nach Maßgabe des Abs4;
7. versetzte Personen, die im Besitz eines von einer österreichischen Behörde ausgestellten Personalausweises sind;
8. Südtiroler- und Canaltaler-Umsiedler.

(4) Nach Erschöpfung eines Anspruches auf Arbeitslosengeld oder Karenzurlaubsgeld sind zum Bezug der Notstandshilfe für die Anspruchsdauer von 52 Wochen oder Sondernotstandshilfe für die Anspruchsdauer gemäß §39 Abs1 zugelassen:

1. Personen, für die im Zeitpunkt der Geltendmachung der Notstandshilfe ein gültiger Befreiungsschein gemäß dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975, in der jeweils geltenden Fassung ausgestellt ist;
2. Personen, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, jedoch im Zeitpunkt der Geltendmachung der Notstandshilfe die Voraussetzungen für einen Befreiungsschein erfüllen und für die nur deshalb kein Befreiungsschein ausgestellt wurde, weil ihre Beschäftigung nicht dem Ausländerbeschäftigungsgesetz unterliegt."

(Abs1 und 2 idF BGBl. 609/1977, Abs3 und 4 idF BGBl. 416/1992)

Diesen Bestimmungen zufolge ist die Notstandshilfe österreichischen Staatsbürgern und den diesen durch §34 Abs3 Z1 bis 5, 7 und 8 oder durch "Zulassung" bei Gegenseitigkeit iSd §34 Abs2 ALVG gleichgestellten Personen so lange zu gewähren, als diese die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen; hingegen darf die Notstandshilfe den Personen, die den österreichischen Staatsbürgern gemäß §34 Abs3 Z6 und Abs4 ALVG gleichgestellt sind, nur einmal für einen Zeitraum von 52 Wochen gewährt werden (vgl. Dirschmied, aaO, 267).

(Mit ArtII des Bundesgesetzes BGBl. I 78/1997 wurden §33 Abs2 und §34 ALVG mit Wirkung ab 1. Jänner 2000 (§79 Abs40 ALVG idF BGBl. I 78/1997) geändert, was für das gegenständliche Verfahren aber ohne Bedeutung ist.)

II.1. Beim Verfassungsgerichtshof sind drei auf Art144 B-VG

gestützte Beschwerden ausländischer Staatsangehöriger, die in Österreich unselbständig erwerbstätig und damit arbeitslosenversichert waren, anhängig; sie wenden sich gegen im Instanzenzug ergangene Bescheide der Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Ausschuß für Leistungsangelegenheiten), mit denen auf Grundlage der §§33 und 34 Abs3 Z6 iVm Abs4 ALVG der Anspruch der nunmehrigen Beschwerdeführer auf Notstandshilfe nicht anerkannt wurde.

a) Der Beschwerdeführer zu B189/97 bezog vom 3. Oktober 1995 bis 28. Jänner 1996 und vom 3. Februar bis 5. Oktober 1996 Notstandshilfe. Aufgrund eines (neuerlichen) Antrages vom 26. September 1996 wurde der Anspruch des Beschwerdeführers auf Notstandshilfe anerkannt, wobei auf dem im Verwaltungsakt einliegenden "Zahlungs- und Verrechnungsblatt" als Beginn der 1. Oktober 1996 und die Dauer von 364 Tagen vermerkt ist.

Mit Bescheid des Arbeitsmarktservice Versicherungsdienste vom 15. November 1996 wurde der Bezug der Notstandshilfe für die Zeit vom 6. bis 31. Oktober 1996 widerrufen, weil der Beschwerdeführer mit 5. Oktober 1996 bereits durch 364 Tage (52 Wochen) Notstandshilfe bezogen habe.

Einer gegen diesen Bescheid erhobenen Berufung blieb der Erfolg versagt: Die Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Ausschuß für Leistungsangelegenheiten) bestätigte den erstinstanzlichen Bescheid. Nach §34 Abs3 Z6 iVm Abs4 ALVG könnten "Personen, die zwar nicht die österreichische Staatsbürgerschaft aber einen gültigen Befreiungsschein besitzen, nur für eine einmalige, zeitlich begrenzte Anspruchsdauer (nämlich insgesamt 52 Wochen) zum Bezug der Notstandshilfe zugelassen" werden.

b) Die Beschwerdeführerin zu B468/97, die mit geringen Unterbrechungen seit 1971 in Österreich berufstätig war, bezog aufgrund eines 1989 erlittenen Arbeitsunfalles zeitweise eine befristete Pension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit, zeitweise Arbeitslosengeld. Ab 3. Oktober 1995 bezog die Beschwerdeführerin Notstandshilfe, wobei im Karteiblatt des Verwaltungsaktes das Ende des Bezugs mit 30. September 1996 vermerkt wurde. Ihr am 23. September 1996 eingebrachter Verlängerungsantrag wurde mit Bescheid des Arbeitsmarktservice Versicherungsdienste vom 11. Oktober 1996 abgelehnt.

Aufgrund einer Berufung bestätigte die Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Ausschuß für Leistungsangelegenheiten) mit Bescheid vom 16. Jänner 1997 den erstinstanzlichen Bescheid. Eine der Voraussetzungen für den Bezug der Notstandshilfe sei die österreichische Staatsbürgerschaft des Arbeitslosen. Österreichischen Staatsbürgern seien im Besitz eines Befreiungsscheines befindliche Ausländer gleichzustellen, wobei diese jedoch höchstens für die Anspruchsdauer von 52 Wochen Notstandshilfe erhalten könnten.

c) Die Beschwerdeführerin zu B589/97 wiederum bezog nach Geburt ihres Kindes am 30. Jänner 1994 zunächst Karenzurlaubsgeld und im Anschluß daran Sondernotstandshilfe. Diese wurde mit 31. August 1996 eingestellt, weil für das Kind ab 1. September 1996 eine Unterbringungsmöglichkeit bestand, sodaß die gemäß §39 Abs1 ALVG erforderlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Sondernotstandshilfe nicht mehr gegeben seien.

Ihr am 2. September 1996 gestellter Antrag auf Gewährung von

Notstandshilfe wurde abgewiesen, weil sie als ausländische Staatsangehörige mit Befreiungsschein gemäß §34 Abs4 Z1 AlVG nach Erschöpfung des Anspruches auf Karenzurlaubsgeld nur zum Bezug von Sondernotstandshilfe gemäß §39 oder von Notstandshilfe für ein Jahr berechtigt sei. "Ein Wechsel auf Notstandshilfe" sei "aufgrund der Einmaligkeitsbestimmung" nicht möglich.

Die mit Berufung angerufene Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Ausschuß für Leistungsangelegenheiten) bestätigte mit Bescheid vom 13. Februar 1997 den erstinstanzlichen Bescheid: Nach dem Wortlaut des §34 Abs4 AlVG sei entweder der Bezug von Notstandshilfe oder von Sondernotstandshilfe möglich, ein Wechsel von einer Leistung zur anderen sei nicht vorgesehen. Da bereits Sondernotstandshilfe bezogen wurde, sei kein Anspruch auf Notstandshilfe gegeben.

2. Aus Anlaß dieser Beschwerden hat der Verfassungsgerichtshof die zu G363-365/97 protokollierten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §33 Abs2 lita sowie des §34 Abs2 bis 4 AlVG eingeleitet und folgendes Bedenken geäußert:

"a) Durch den Einleitungssatz des §34 Abs4 AlVG wird der Anspruch auf Notstandshilfe für Ausländer, die über einen Befreiungsschein verfügen (Z1), und für diesen durch §34 Abs4 Z2 leg.cit. gleichgestellte Personen auf 52 Wochen beschränkt. Damit wird diese Gruppe von Arbeitslosen anders behandelt als Arbeitslose mit österreichischer Staatsbürgerschaft und diesen durch andere Bestimmungen des §34 AlVG umfassend gleichgestellte Personen. Eine sachliche Rechtfertigung für diese unterschiedliche Behandlung ist dem Verfassungsgerichtshof vorerst nicht erkennbar, zumal auch die in ihrem Anspruch auf Notstandshilfe beschränkten Arbeitslosen allen anderen Anspruchsvoraussetzungen wie österreichische Staatsbürger entsprechen müssen und wie diese Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben.

b) Diese unterschiedliche Behandlung, die eine Gruppe von Arbeitslosen gegenüber anderen zu diskriminieren scheint, dürfte angesichts des Art14 EMRK verfassungswidrig sein. Diese Bestimmung erweitert zwar den Gleichheitsgrundsatz für sich nicht (vgl. VfSlg. 7909/1976, 10324/1985) und hat auch keine selbständige, von den übrigen normativen Vorschriften der Konvention losgelöste Bedeutung (EGMR 23.7.1968, Belgischer Sprachenstreit, deutsche Übersetzung abgedruckt in EuGRZ 1975, 298); sie verlangt aber, daß der Genuß der Rechte und Freiheiten, die durch die EMRK gewährt sind, ohne Benachteiligung gewährleistet wird. Es widerspricht daher Art14 EMRK, Konventionsrechte in diskriminierender Weise einer Gruppe von Normunterworfenen vorzuenthalten (vgl. Frowein-Peukert, EMRK-Kommentar2, 1996, 437 ff.).

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner bisherigen Judikatur die Auffassung vertreten, daß sich der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz nur auf vermögenswerte Privatrechte erstreckt (vgl. etwa VfSlg. 2644/1954, 3684/1960, 7267/1974, 9139/1981). Der Anspruch auf Notstandshilfe wurzelt aber im öffentlichen Recht, sodaß er nicht als (vermögenswertes) Privatrecht qualifiziert werden kann (vgl. VfSlg. 2644/1954).

Nun hat der EGMR in seinem Urteil vom 16. September 1996, Nr. 39/1995/545/631 (Gaygusuz gegen Österreich; die folgenden Zitate sind der Wiedergabe in ÖJZ 1996, 955 f., entnommen) entschieden, daß das durch das AlVG eingeräumte Recht auf

Notstandshilfe ein vermögenswertes Recht im Sinne des Art1 1. ZPEMRK darstellt.

Angesichts dieser Entscheidung des EGMR sieht sich der Verfassungsgerichtshof veranlaßt, seine bisherige Judikatur zu überdenken. Jedenfalls vorläufig nimmt der Verfassungsgerichtshof mit dem EGMR an, daß der Anspruch auf Notstandshilfe als vermögenswertes Recht iSd Art1 1. ZPEMRK geschützt ist. Er geht dabei vorläufig davon aus, daß es sich bei den in Rede stehenden Leistungen nicht um solche der Fürsorge, sondern um Sozialversicherungsleistungen handelt (vgl. Mazal, Zum Ausschluß Fremder vom Bezug der Notstandshilfe, ZAS 1985, 131, insb. 133 ff.) und daß diese Leistungen zur Gänze oder doch ganz überwiegend aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden. Für die Qualifikation der Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung als Rechte iSd Art1 1. ZPEMRK dürfte es von entscheidender Bedeutung sein, daß die Leistungen, mögen sie auch staatliche Leistungen darstellen, von einer (vorher zu erbringenden) Gegenleistung des Anspruchsberechtigten abhängen. So hat der EGMR in seiner Entscheidung ausdrücklich auf den Umstand hingewiesen, daß die Berechtigung auf diese Sozialleistung an die Zahlung von Beiträgen geknüpft ist, welche eine Voraussetzung für die Leistung von Arbeitslosenunterstützung darstellen, woraus folge, daß es kein Recht auf Notstandshilfe gebe, wenn solche Beiträge nicht geleistet werden (Z39 der Entscheidung). Die Qualifikation der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung durch den EGMR entspricht nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes auch der Tendenz der Spruchpraxis der EKMR, "solche Ansprüche öffentlich-rechtlichen Charakters in den Schutzbereich des Art1 einzubeziehen, die durch eigene Leistungen des Anspruchsberechtigten begründet wurden" (Frowein-Peukert, aaO, 777).

Unter der Prämisse, daß der Anspruch auf Notstandshilfe im Schutzbereich des Art1 1. ZPEMRK liegt, bestehen Bedenken gegen die oben (unter Pkt. II.3.a) dargelegte unterschiedliche Behandlung von ausländischen Arbeitslosen mit Befreiungsschein einerseits und österreichischen und diesen umfassend gleichgestellten ausländischen Arbeitslosen andererseits. Denn zumindest vorerst kann der Verfassungsgerichtshof keine sachliche Rechtfertigung für die vom Gesetzgeber getroffene Unterscheidung finden.

Er folgt insoweit vorläufig ebenfalls der mehrfach zitierten Entscheidung des EGMR, in der es u.a. heißt:

'Nach der Rechtsprechung des GH ist eine unterschiedliche Behandlung diskriminierend iSd Art14 wenn sie 'keine objektive und vernünftige Rechtfertigung hat', dh, wenn sie kein 'berechtigtes Ziel' verfolgt oder wenn keine 'vernünftige Verhältnismäßigkeitsbeziehung zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel' besteht. Außerdem verfügen die Vertragsstaaten über einen bestimmten Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob und in welchem Ausmaß Unterscheidungen in sonst ähnlichen Situationen eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Dem GH müssen jedoch sehr gewichtige Gründe vorgelegt werden, damit er eine unterschiedliche Behandlung, die sich ausschließlich auf den Grund der Staatsangehörigkeit gründet, als mit der Konvention vereinbar ansehen kann. (Z42) ...

Die österreichische Regierung hat vorgebracht, die in Rede stehende Gesetzesbestimmung sei nicht diskriminierend. Sie argumentierte, daß der Unterschied in der Behandlung auf die

Vorstellung gegründet sei, der Staat habe gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen eine besondere Verantwortlichkeit und er habe sich ihrer anzunehmen und für ihre wesentlichen Bedürfnisse zu sorgen. Außerdem sähen die §§33 u 34 AlVG gewisse Ausnahmen vom Erfordernis der Staatsbürgerschaft vor. ... (Z45)

An erster Stelle hält der GH fest, daß Herr Gaygusuz sich rechtmäßig in Österreich aufhielt und zu gewissen Zeiten dort arbeitete, wobei er Beiträge an den AlV-Fonds in der gleichen Eigenschaft und auf der gleichen Grundlage (in the same capacity and on the same basis) einzahlte, wie österreichische Staatsbürger. (Z46)

Er bemerkt weiters, daß sich die Weigerung der Behörden, dem Bf Notstandshilfe zu gewähren, ausschließlich auf den Umstand gründete, daß dieser nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besaß, wie dies §33 Abs2 lita AlVG 1977 verlangt. (Z47)

Außerdem ist nicht argumentiert worden, der Bf habe die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen für den Zuspruch der in Rede stehenden Sozialleistung nicht erfüllt. Er war daher in der gleichen Situation wie österreichische Staatsbürger, was sein Anrecht auf diese Leistung anlangt. (Z48) ...

Der GH ... findet daher, so wie die Kommission, daß sich die unterschiedliche Behandlung zwischen Österreichern und Nichtösterreichern, was den Anspruch auf Notstandshilfe anlangt, ... auf keinerlei 'objektive und vernünftige Rechtfertigung' (objective and reasonable justification) gründen kann. (Z51)''

3. a) Aus Anlaß mehrerer beim Verwaltungsgerichtshof anhängiger Beschwerden gegen Bescheide von Landesgeschäftsstellen des Arbeitsmarktservice, mit denen ebenfalls Anträgen ausländischer Staatsangehöriger auf Zuerkennung von Notstandshilfe (zum Teil in Form eines Pensionsvorschusses) unter Anwendung der §§33 und 34 AlVG keine Folge gegeben wurde, stellte der Verwaltungsgerichtshof die zu G463/97, G464/97, G478/97, G484/97 und G16/98 bis G18/98 protokollierten Anträge auf Aufhebung des §33 Abs2 lita und des §34 Abs3 und 4 Z1 und 2 AlVG idF BGBl. 416/1992.

Er schloß sich dem (oben unter Pkt. II.2. wiedergegebenen) Bedenken des Verfassungsgerichtshofes an.

b) Aus Anlaß von zwei weiteren bei ihm zu Z97/08/0642 und Z98/08/0027 protokollierten Beschwerden stellte der Verwaltungsgerichtshof zwei gleichlautende Anträge. Der hg. zu G29/98 protokollierte Antrag ist beim Verfassungsgerichtshof am 10. Februar 1998, der hg. zu G41/98 geführte Antrag am 23. Februar 1988 eingelangt.

Mit einem beim Verfassungsgerichtshof am 18. Februar 1998 eingelangten, zu G36/98 protokollierten Antrag begehrt der Verwaltungsgerichtshof aus Anlaß der bei ihm zu Z97/08/0632 anhängigen Beschwerde gegen einen Bescheid der Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Salzburg (Ausschuß für Leistungsangelegenheiten), mit dem ein Antrag eines ausländischen Staatsangehörigen auf Fortbezug der Notstandshilfe in Form eines Pensionsvorschusses gemäß §34 Abs4 iVm §35 Abs1 AlVG abgewiesen wurde, die Aufhebung des §33 Abs2 lita und des §34 Abs3 und 4 AlVG idF BGBl. 416/1992 als verfassungswidrig.

Eine formelle Einbeziehung der zu G29/98, G36/98 und G41/98 protokollierten Anträge in das Gesetzesprüfungsverfahren

war im Hinblick auf das fortgeschrittene Prozeßgeschehen nicht mehr möglich.

c) Schließlich teilte der Verwaltungsgerichtshof dem Verfassungsgerichtshof mit, daß bei ihm noch weitere Beschwerdesachen anhängig sind, in denen aber aus zeitlichen Gründen eine Antragstellung nicht mehr möglich gewesen sei.

4. Die Bundesregierung beantragte in ihrer Äußerung auszusprechen, daß die in Prüfung genommenen Bestimmungen nicht als verfassungswidrig aufgehoben werden. In eventu beantragte die Bundesregierung, eine Frist von 18 Monaten für das Außerkrafttreten zu bestimmen. Ihren Antrag begründet die Bundesregierung folgendermaßen:

"Zentrale Frage der gegenständlichen Diskussion ist die Beurteilung der rechtlichen Qualität der Notstandshilfe. Nach Ansicht des EGMR im Urteil Gaygusuz gegen Österreich stellt das Recht auf Notstandshilfe eine Versicherungsleistung und somit ein vermögenswertes Privatrecht dar. Dies ergebe sich nach Auffassung des EGMR daraus, daß eine Berechtigung zu dieser Sozialleistung unmittelbar an die Zahlung von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen geknüpft sei. Dagegen vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß der Notstandshilfe weniger der Charakter einer Versicherungsleistung, sondern vielmehr der einer Fürsorgeleistung - und damit eines öffentlich-rechtlichen Anspruches - zukommt.

Die Versicherung ist neben Versorgung und Fürsorge eine der im Sozialrecht anerkannten Methoden zur Schaffung einer Vorsorge für den Fall, daß der Eintritt eines Risikos (z.B. Arbeitslosigkeit) beim Betroffenen einen neuen Bedarf, den sogenannten 'risikobedingten Eventualbedarf', schafft. Kennzeichen der Versicherung ist, daß sich Personen, die von einem gemeinsamen Risiko bedroht sind, zu einer Gefahrengemeinschaft vereinigen, um einen Risikoausgleich herzustellen. Die Finanzierung erfolgt über Beiträge, die vom Versicherten und/oder für den Versicherten erbracht werden. Des weiteren ist die Versicherung durch ihre Planmäßigkeit charakterisiert: Die Versicherungsleistungen sind schon im vorhinein in der Höhe rechenmäßig fixiert. Beiträge müssen zwar nicht in einem strengen versicherungsmathematischen Verhältnis zu den Versicherungsleistungen stehen, sie müssen aber immerhin risikobezogen sein. Versicherung bedeutet damit stets eine Form der Eigenvorsorge (vgl. dazu Tomandl, Grundriß des österreichischen Sozialrechts³, 3).

Dagegen beruht die Fürsorge nicht auf einer entgeltlichen Gegenseitigkeitsveranstaltung wie die Versicherung, sondern sie ist 'öffentliche Leistung'. Zudem fehlt der Fürsorge auch noch das Element der Planmäßigkeit. Charakteristikum der Fürsorge ist, daß nicht im vorhinein schematisch fixierte und rechenmäßig festgelegte Leistungen gewährt werden, sondern daß Fürsorgeleistungen individualisierend wirken. Fürsorge versucht jedem Notstand dadurch gerecht zu werden, daß sie ihre Hilfe dem Einzelfall zuteil werden läßt. Sie wird daher nur dann geleistet, wenn andere Hilfsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen oder nicht ausreichen (Grundsatz der Subsidiarität; vgl. dazu Tomandl, a.a.O., 4).

Auch wenn Versicherung und Fürsorge in reiner Form kaum vorkommen und nahezu immer Mischformen darstellen, können dennoch bestimmte Sozialleistungen aufgrund überwiegender Merkmale dem einen oder anderen Idealtyp zugeordnet werden. Mißt man die

Notstandshilfe an einer solchen 'typologischen Betrachtungsweise' (vgl. dazu Korinek, Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, ZAS 1972, 165), dann ist sie nach Auffassung der Bundesregierung entgegen der Meinung des EGMR aus folgenden Gründen nicht als Versicherungsleistung sondern als Fürsorgeleistung zu qualifizieren: Als wichtiges Abgrenzungskriterium von Fürsorgeansprüchen gegenüber Versicherungsleistungen gilt das Merkmal der Subsidiarität des Leistungsanspruches (vgl. Schrammel, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des österreichischen VfGH, in: VSSR 1983, 213, insbesondere 227 ff). Die subsidiäre Wirkung der Notstandshilfe kommt bereits dadurch zum Ausdruck, daß sie ruht, wenn andere Sozialleistungen, wie Krankengeld, Wochengeld, Invaliditätspension oder Übergangsgeld bezogen werden (§16 i.V. mit §38 AlVG). Diese Regelung gilt zwar auch für den Bezug von Arbeitslosengeld (§16 AlVG), doch besagt dies lediglich, daß auch das Arbeitslosengeld insoweit subsidiär ist und in diesem Punkt weniger die Eigenschaft einer Versicherungsleistung als jene einer Fürsorgeleistung besitzt. Der subsidiäre Charakter ist bei der Notstandshilfe insgesamt freilich weit stärker ausgeprägt als beim Arbeitslosengeld. Dies zeigt sich vor allem darin, daß die Notstandshilfe anders als das Arbeitslosengeld Bedürftigkeit des Arbeitslosen voraussetzt (§33 Abs2 litc AlVG). Eine solche Notlage liegt gemäß §33 Abs3 AlVG vor, wenn dem Arbeitslosen die Befriedigung der notwendigen Lebensbedürfnisse unmöglich ist. Entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität sind bei der Beurteilung der Notlage die gesamten wirtschaftlichen Verhältnisse des Arbeitslosen selbst sowie des mit dem Arbeitslosen im gemeinsamen Haushalt lebenden Ehepartners (Lebensgefährten) zu berücksichtigen (vgl. Dirschmied, Arbeitslosenversicherungsrecht, 262). Das Einkommen des Ehepartners (Lebensgefährten/in), welcher mit dem Arbeitslosen im gemeinsamen Haushalt lebt, wird demnach bei der Beurteilung der Notlage angerechnet (§36 Abs3 litB AlVG). Weiters weist die Notstandshilfe die Besonderheit auf, daß sie grundsätzlich zeitlich unbegrenzt gewährt wird. Sie gebührt dem Arbeitslosen für die Dauer der Notlage und ist insofern unbefristet. Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld, das nur für einen entsprechenden Zeitraum gewährt wird (vgl. §18 AlVG), ist der Anspruch auf Notstandshilfe somit grundsätzlich unbegrenzt gegeben, sofern nur die in §14 AlVG normierte Mindestversicherungszeit für das Arbeitslosengeld erfüllt ist. Indem somit hinsichtlich der Dauer der Gewährung der Notstandshilfe ausschließlich auf die Bedürftigkeit abgestellt wird, kommt auch insoweit der Fürsorgecharakter dieser Maßnahme zum Ausdruck.

Insgesamt stellt daher die Notstandshilfe zwar eine für das Sozialrecht typische Mischform (vgl. Tomandl, a.a.O., 4) dar, die wohl auch Elemente eines Versicherungssystems enthält. Doch wurden diese vom EGMR zweifellos überbetont, weil bei einer Gesamtbeurteilung der Notstandshilfe die Elemente der Fürsorgeleistung klar überwiegen. Davon ausgehend kann aber der Anspruch auf Notstandshilfe auch nicht als durch Art1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK geschütztes Recht angesehen werden, weil bei der Notstandshilfe die Leistungserbringung für die durch Privatpersonen eingezahlten Beiträge keineswegs im Vordergrund steht und nur der zuletzt genannte Aspekt eine Schutzbedürftigkeit im Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum aufweisen kann. Im Gegensatz zur Meinung des EGMR fällt daher die Notstandshilfe gemäß §33 AlVG bei einer typologischen Betrachtungsweise nicht unter den Schutzbereich des Art1 des 1. Zusatzprotokolls zur MRK, weshalb auch eine Verletzung des Art14 MRK durch die in Prüfung gezogenen Regelungen nach Auffassung der Bundesregierung nicht in Betracht kommt.

Im übrigen ist - unbeschadet der oben angeführten Ausführungen - hinsichtlich der Einbeziehung ausländischer Arbeitsloser in das Fürsorgesystem der Notstandshilfe noch anzumerken, daß schon bisher schrittweise die Gruppe ausländischer Arbeitsloser, die Notstandshilfe beziehen kann, ausgedehnt wurde. Diese Tendenz wurde mit der jüngsten Novelle zum ALVG, BGBl. I Nr. 78/1997 fortgesetzt, womit die Voraussetzungen zur Erlangung der Notstandshilfe geändert wurden und die mit 1. Jänner 2000 in Kraft treten werden. Nunmehr wurden gemäß §33 Abs2 und §34 ALVG idF des Bundesgesetzes, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 geändert werden, BGBl. I Nr. 78/1997 für den Anspruch auf Notstandshilfe von der Staatsbürgerschaft - und damit vom Befreiungsschein - unabhängige Kriterien geschaffen. Sollte sich der Verfassungsgerichtshof der Argumentation der Bundesregierung nicht anschließen und die in Prüfung gezogenen Vorschriften aufheben, dann wäre aus der Sicht der Bundesregierung jedenfalls eine maximale Frist von 18 Monaten erforderlich, um die Überleitung zu der bereits beschlossenen Gesetzesänderung mit 1. Jänner 2000 zu ermöglichen."

5. In zwei der auf Antrag des Verwaltungsgerichtshofes geführten Verfahren unterstützten die Beschwerdeführer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens die Anträge.

III. Der Verfassungsgerichtshof hat in den zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfahren erwogen:

1. Die Verfahren sind hinsichtlich des §33 Abs2 lita sowie des §34 Abs3 und 4 ALVG zulässig:

a) In dem die Verfahren G363-365/97 einleitenden Beschluß nahm der Verfassungsgerichtshof vorläufig an, daß die Beschwerden zulässig seien und daß er bei ihrer Behandlung die Bestimmungen des §33 Abs2 lita sowie des §34 Abs3 Z6 und Abs4 ALVG, auf die sich die bekämpften Bescheide der Sache nach und teilweise auch explizit stützten, anzuwenden hätte. Diese Annahmen haben sich als zutreffend erwiesen.

Weiters nahm der Verfassungsgerichtshof an, daß die genannten Bestimmungen des ALVG mit dessen §34 Abs2 und mit den nicht unmittelbar angewendeten übrigen Teilen des §34 Abs3 leg.cit. in untrennbarem Zusammenhang stünden. Diese Auffassung hat sich hinsichtlich des Abs3 des §34 leg.cit. als zutreffend erwiesen: Durch dessen Regelung werden bestimmte Arbeitslose ungeachtet der fehlenden Anspruchsvoraussetzung der österreichischen Staatsbürgerschaft Österreichern gleichgestellt. §34 Abs3 ALVG steht daher mit der Bestimmung des §33 Abs2 lita leg.cit. insofern in untrennbarem Zusammenhang, als durch die beiden Bestimmungen gemeinsam jene Gruppe von Arbeitslosen abgegrenzt wird, für die bei Zutreffen der sonstigen Voraussetzungen Notstandshilfe zu gewähren ist.

Nicht aufrecht zu halten ist aber die Annahme eines untrennbaren Zusammenhanges hinsichtlich des Abs2. Diese Bestimmung steht weder zu §33 Abs2 lita ALVG noch zu den Abs3 und 4 des §34 leg.cit. in einem derartigen Zusammenhang, daß es im Falle des Zutreffens der aufgeworfenen Bedenken erforderlich wäre, die Bestimmung, auf die sich die Bescheide unmittelbar ja nicht gründen, mit aufzuheben. Eine Auslegung der Bestimmung in einer Weise, daß durch sie die Anspruchsvoraussetzung der österreichischen Staatsbürgerschaft konstituiert würde, verbietet sich angesichts des materiellen Teils dieser Entscheidung und der

Umstand, daß die Ermächtigung an den Bundesminister zur Erlassung einer Gleichstellungsverordnung, von der schon bislang kein Gebrauch gemacht wurde, durch Aufhebung des §33 Abs2 lita ALVG unanwendbar würde, begründet für sich noch keinen untrennbaren Zusammenhang (vgl. etwa VfSlg. 11591/1987, VfGH 14.3.1997, G392/96 ua.). Hinsichtlich des §34 Abs2 ALVG waren daher die von Amts wegen eingeleiteten Verfahren einzustellen.

b) Im Verfahren ist auch nichts hervorgekommen, was an der Zulässigkeit der Anträge des Verwaltungsgerichtshofes zweifeln ließe. §34 Abs2 leg.cit. wurde vom Verwaltungsgerichtshof gar nicht angefochten und der Umstand, daß hinsichtlich des Abs4 des §34 leg.cit. bloß die Z1 und 2, nicht aber der Einleitungssatz angefochten wurde, verschlägt nichts, da der nach einer allfälligen Aufhebung der beiden Ziffern verbleibende Teil des Absatzes bloß einen unanwendbaren Torso darstellte. Im übrigen ist darauf zu verweisen, daß in den von Amts wegen eingeleiteten Prüfungsverfahren, die mit den über Antrag des Verwaltungsgerichtshofes geführten Verfahren verbunden wurden, auch dieser Einleitungssatz in Prüfung genommen wurde.

2. Die Bedenken haben sich als zutreffend erwiesen: Die Bestimmungen des §33 Abs2 lita sowie des §34 Abs3 und 4 ALVG widersprechen Art14 EMRK iVm Art1 des 1. ZPEMRK und sind daher verfassungswidrig:

a) Durch §34 Abs4 ALVG wird der Anspruch auf Notstandshilfe für Ausländer, die über einen Befreiungsschein verfügen (Z1) und für Personen, die diesen durch Z2 gleichgestellt sind, auf 52 Wochen beschränkt, während durch die anderen in Prüfung stehenden Bestimmungen für Berechtigte österreichischer Staatsbürgerschaft und diesen durch §34 Abs3 leg.cit. umfassend gleichgestellte Personen für den Fall des Vorliegens der Voraussetzungen der Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit und der Notlage Notstandshilfe ohne derartige zeitliche Beschränkung zu gewähren ist. Darin liegt eine unterschiedliche Behandlung, die angesichts des Art14 EMRK verfassungswidrig wäre, fiel sie in dessen Anwendungsbereich und ließe sich für sie eine sachliche Rechtfertigung nicht erkennen. Denn Art14 EMRK erweitert für sich zwar nicht den Gleichheitsgrundsatz (vgl. VfSlg. 7909/1976, 10324/1985) und hat auch keine selbständige, von den übrigen normativen Vorschriften der Konvention losgelöste Bedeutung (vgl. EGMR 23.7.1968, Belgischer Sprachenstreit, deutsche Übersetzung abgedruckt in EuGRZ 1975, 298); diese Bestimmung verlangt aber, daß der Genuß der Rechte und Freiheiten, die durch die EMRK gewährt sind, ohne Benachteiligung gewährleistet wird. Es widerspricht daher Art14 EMRK, Konventionsrechte in diskriminierender Weise einer Gruppe von Normadressaten vorzuenthalten (vgl. Frowein-Peukert, EMRK-Kommentar2, 1996, 437 ff.).

b) Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner bisherigen Judikatur die Auffassung vertreten, daß sich der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz nur auf vermögenswerte Privatrechte erstreckt (vgl. etwa VfSlg. 2644/1954, 3684/1960, 7267/1974, 9139/1981), eine Position die sich aus der Entstehungsgeschichte und der Zielsetzung des Art5 StGG erklärt (vgl. dazu insb. Rill, Eigentum, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, VVDStRL Bd. 51 (1992), 178 ff., insb. 185 ff.). Der Verfassungsgerichtshof hat diesen Standpunkt in seiner bisherigen Rechtsprechung - allerdings ohne hiezu eine eigenständige Begründung zu geben - auch zur Eigentumsgewährleistung durch Art1 des 1. ZPEMRK eingenommen und auch diese Bestimmung in diesem Sinn ausgelegt (vgl. unter

ausdrücklicher Bezugnahme auf Art1 des 1. ZPEMRK etwa VfSlg. 4879/1964, 6733/1972, 7743/1976 sowie mehrere Entscheidungen, in denen nicht explizit auf Art1 1. ZPEMRK Bezug genommen wurde, etwa VfSlg. 7747/1976, 9139/1981, 12180/1989 oder 14090/1995). Er hat dabei auf eine formale Zuordnung abgestellt und Rechtspositionen, die - wie auch die Notstandshilfe - im öffentlichen Recht wurzeln, als durch die verfassungsrechtlichen Eigentumsverbürgungen nicht geschützt qualifiziert (kritisch dazu etwa Aicher, Gutachten 9. ÖJT 1985, Bd. I/1, 30 ff., und Öhlinger, Eigentum und Gesetzgebung, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hrsg.), Grund- und Menschenrechte in Österreich, Bd. II, 1992, 643 ff., hic: 655, beide mwH).

Nun hat der EGMR in seinem Urteil vom 16. September 1996, Nr. 39/1995/545/631 (Gaygusuz gegen Österreich; die folgenden Zitate sind der Wiedergabe in ÖJZ 1996, 955 f., entnommen) entschieden, daß das durch das ALVG eingeräumte Recht auf Notstandshilfe ein vermögenswertes Recht im Sinne des Art1 1. ZPEMRK darstellt. Dies entspricht im Ergebnis der in der österreichischen Lehre entwickelten Position, der zufolge der Eigentumsbegriff des Art1 1. ZPEMRK - der für die Interpretation dieser aus dem Völkerrecht stammenden Regelung maßgeblichen Interpretationsmaximen entsprechend - als von der historischen Interpretation des Art5 StGG abgekoppelt und nach Ziel und Zweck dieser Norm weiter gesehen werden müsse (vgl. etwa Kucsko-Stadlmayer, in: Ermacora/Nowak/Tretter (Hrsg.), Die europäische Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der österreichischen Höchstgerichte, 1983, 581 ff., hic: 608 ff.; zwischen den beiden verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistungen differenzierend auch Korinek, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Eigentumsschutzes und des Enteignungsrechts in Österreich, in: Korinek/Pauger/Rummel, Handbuch des Enteignungsrechts, 1994, 3 ff., insb. 8 f.).

Der Verfassungsgerichtshof folgt - in Abkehr von seiner vorhin zitierten Judikatur - dieser Auffassung und schließt sich der vom EGMR vorgenommenen Qualifikation des Anspruchs auf Notstandshilfe als vermögenswertes Recht im Sinn des Art1 1. ZPEMRK an. Ausschlaggebend dafür ist der auch vom EGMR in der zitierten Entscheidung hervorgehobene Umstand, daß es sich bei der Notstandshilfe um eine Sozialversicherungsleistung handelt, der eine (vorher zu erbringende) Gegenleistung des Anspruchsberechtigten gegenübersteht. Ausdrücklich hat der EGMR in seiner Entscheidung auf den Umstand hingewiesen, daß die Berechtigung zu dieser Sozialleistung an die Zahlung von Beiträgen geknüpft ist, welche eine Voraussetzung für die Leistung von Arbeitslosenunterstützung darstellen, woraus folge, daß es kein Recht auf Notstandshilfe gebe, wenn solche Beiträge nicht geleistet werden (Z39 der Entscheidung). Die Qualifikation der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung als durch die konventionsrechtliche Eigentumsgarantie geschützt entspricht auch der schon vor der mehrfach zitierten Entscheidung des EGMR erkennbaren Tendenz der Spruchpraxis der EKMR, "solche Ansprüche öffentlich-rechtlichen Charakters in den Schutzbereich des Art1 einzubeziehen, die durch eigene Leistungen des Anspruchsberechtigten begründet wurden" (Frowein-Peukert, aaO, 777).

Um derartige Ansprüche handelt es sich bei der Notstandshilfe. Wenn die Bundesregierung in ihrer Äußerung die Auffassung vertritt, daß den Leistungen der Notstandshilfe insbesondere infolge ihrer subsidiären Funktion der Charakter einer Fürsorgeleistung zukommt, so ist ihr folgendes zu erwidern: Daß es sich bei der Notstandshilfe um Fürsorgeleistungen im

rechtstechnischen Sinn handelt, ist schon aus kompetenzrechtlichen Gründen auszuschließen (vgl. schon VfSlg. 2841/1955). Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung nie Zweifel an der Zuordnung des Arbeitslosenversicherungsrechts zur Sozialversicherung gehegt (vgl. zuletzt etwa VfGH 12.6.1997, B1205/96, uvam.). Auch in der Literatur wird die Zuordnung der Arbeitslosenversicherung zur Sozialversicherung betont: vgl. etwa Mazal, Zum Ausschluß Fremder vom Bezug der Notstandshilfe, ZAS 1985, 131, insb. 133 ff., und Dirschmied, Verfassungsrechtliche und rechtshistorische Betrachtungen zum Notstandshilferecht, in FS Schwarz, 1991, 717 ff.; auch Funk, Verfassungsrechtliche Probleme der Arbeitslosenversicherung, in: Tomandl (Hrsg.), Grundlegende Rechtsfragen der Arbeitslosenversicherung, 1981, 117 ff., der die Bedeutung des Fürsorgegedankens im Arbeitslosenversicherungsrecht mit in seine Erwägungen einbezieht, ordnet das gesamte Arbeitslosenversicherungsrecht einschließlich des Rechts der Notstandshilfe dem Sozialversicherungsrecht zu.

Der Bundesregierung ist zuzugestehen, daß das Recht der Notstandshilfe - wie es dem gesamten Arbeitslosenversicherungsrecht stets typisch war (vgl. insb. die eben zitierten Arbeiten von Funk und Dirschmied) - auch Elemente einer Fürsorgeleistung enthält. Allein für die Beantwortung der Frage, ob Ansprüche auf Notstandshilfeleistungen Rechte im Sinne des Art1 des 1. ZPEMRK sind, kommt es weder auf die Etikettierung noch auf einzelne Voraussetzungen ihrer Berechnung an, sondern auf den Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung. Ein solcher besteht innerhalb der in der Arbeitslosenversicherung zusammengefaßten Riskengemeinschaft (vgl. VfGH 12.6.1997, B1205/96), in der sich die Kreise der beitragspflichtigen und der leistungsberechtigten Versicherten weitgehend decken, zweifellos. Jedenfalls für jene Versicherten, die Beiträge geleistet haben, genießen die Leistungsansprüche den Schutz des Art1 des 1. ZPEMRK. Dabei kann es angesichts des für die Sozialversicherung im allgemeinen wie für die Arbeitslosenversicherung im besonderen wesentlichen Strukturmerkmals der Riskengemeinschaft nicht auf das Verhältnis der konkret von einem Leistungsberechtigten erbrachten Beitragsleistungen zu seinen Ansprüchen aus der Versicherung ankommen, sondern nur darauf, daß er der Riskengemeinschaft im umschriebenen Sinn überhaupt angehört, wobei es aber im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegt, innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken allgemeine Voraussetzungen für den Erwerb und Umfang des Leistungsanspruchs wie für dessen Änderung (zB Wartefristen, einen nach der Dauer der Zugehörigkeit abgestuften Leistungsumfang, Aufenthalt im Inland u.ä.) vorzusehen.

Um festzustellen, ob gesamthaft gesehen ein Zusammenhang von Leistungen und Gegenleistungen besteht, kommt es auch nicht darauf an, ob sämtliche Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung durch das Beitragsaufkommen gedeckt sind, sondern darauf, daß die Leistungen im großen und ganzen aus den Beiträgen der Versicherten bestritten werden, was in der Literatur dort als nicht mehr gegeben erachtet wird, wo das Ausmaß der Fremdleistungen im Vergleich zu den Eigenleistungen der Versicherten das Prinzip der Selbsthilfe als Wesensmerkmal des Typus Sozialversicherung unwirksam werden ließe (vgl. Gottfried Winkler, Verfassungsrechtliche Probleme der Finanzierung der Sozialversicherung, in: Tomandl (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Probleme des Sozialversicherungsrechts, 1989, 97, hic: 101, mwH in FN 11). Der Zusammenhang zwischen den Leistungen der Versicherten einerseits und den aus der

Versicherung resultierenden Leistungsansprüchen ist aber angesichts der Regelung des Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetzes, BGBl. 315/1994, (in der zuletzt durch BGBl. I 30/1998 geänderten Fassung) für die Arbeitslosenversicherung insgesamt gegeben.

Zwar hat die Bundesregierung auf die ihr im Vorverfahren gestellte Frage, zu erläutern, in welchem Maß die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung durch Versicherungsbeiträge, Bundeszuschüsse oder sonstige Transfers finanziert werden und in welchem Maß Mittel der Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung anderer Sozialleistungen verwendet werden, geantwortet, daß bloß die Gebarung Arbeitsmarktpolitik insgesamt dargestellt werden könne; hingegen könnten "die einzelnen Einnahmen nicht mehr speziellen Ausgaben zugeordnet werden, auch der Arbeitslosenversicherungsbeitrag wird generell zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik eingehoben". Aus dem von der Bundesregierung vorgelegten vorläufigen Rechnungsabschluß der Gebarung Arbeitsmarktpolitik für das Jahr 1997 geht aber immerhin hervor, daß die Leistungen nach dem ALVG rund S 41,6 Mrd. betragen, während die Einnahmen an Arbeitslosenversicherungsbeiträgen mit rund S 47,9 Mrd. angegeben werden. Selbst wenn man in Rechnung stellt, daß den Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung allenfalls auch weitere Ausgaben aus dem Gebarungskomplex der Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen sein könnten (zB anteilige Verwaltungskosten oder Überweisungen an die Pensionsversicherungsanstalten), kann angesichts der genannten Zahlen kein Zweifel daran bestehen, daß die Leistungen der Arbeitslosenversicherung jedenfalls im großen und ganzen aus den Beiträgen der Versicherten bestritten werden.

Es hat sich somit die vorläufige Annahme des Verfassungsgerichtshofes als zutreffend erwiesen, daß es sich beim Anspruch auf Notstandshilfe um ein vermögenswertes Recht im Sinne des Art1 des 1. ZPEMRK handelt.

c) Unter dieser Prämisse hat der Verfassungsgerichtshof im Prüfungsbeschluß verfassungsrechtliche Bedenken ob der unterschiedlichen Behandlung von ausländischen Arbeitslosen mit Befreiungsschein (und diesen gleichgestellten Personen) einerseits und österreichischen und diesen umfassend gleichgestellten ausländischen Arbeitslosen andererseits geäußert. Er folgte hierbei ebenfalls der Entscheidung des EGMR, die im oben (Pkt. II.2.) wiedergegebenen Prüfungsbeschluß ausführlich zitiert ist.

Diese Bedenken sind berechtigt. Es ist dem Gesetzgeber durch Art14 EMRK keineswegs verwehrt, Voraussetzungen für den Erwerb oder den Umfang der Leistungsansprüche zu normieren und dabei nach sachlichen Kriterien zu differenzieren. So könnte er auch den Anspruch auf Notstandshilfe, die Dauer, für die sie zu gewähren ist, oder auch ihre Höhe von Umständen wie beispielsweise der Versicherungsdauer, dem rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet während der Anspruchsdauer oder der Bedürftigkeit abhängig machen, die geeignet sind, die Differenzierung sachlich zu rechtfertigen. Der Verfassungsgerichtshof schließt sich auch insofern der Auffassung des EGMR an, als er mit diesem eine unterschiedliche Behandlung nur dann als diskriminierend im Sinne des Art14 EMRK erachtet, wenn für sie "keine objektive und vernünftige Rechtfertigung" erkennbar ist oder "wenn keine vernünftige Verhältnismäßigkeitsbeziehung zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel besteht", wobei aus sehr gewichtigen Gründen eine Differenzierung auch ausschließlich auf den Grund

der Staatsangehörigkeit gestützt werden darf.

Rechtfertigungsgründe der genannten Art sind aber für die hier in Rede stehende, oben unter Pkt. III.2.a) geschilderte Differenzierung nicht erkennbar. Den vom Verfassungsgerichtshof in Übereinstimmung mit dem EGMR formulierten Bedenken ist die Bundesregierung auch gar nicht entgegengetreten und auch sonst ist im verfassungsgerichtlichen Verfahren nichts hervorgekommen, was die unterschiedliche Behandlung der beiden Gruppen von Normadressaten rechtfertigen könnte. Die eine bestimmte Gruppe von ausländischen Arbeitslosen diskriminierenden Vorschriften des ALVG widersprechen daher Art14 EMRK in Verbindung mit Art1 ihres 1. ZP und waren daher als verfassungswidrig aufzuheben.

3. a) Angesichts des Umstandes, daß die Verfassungswidrigkeit in einem Verstoß gegen die EMRK besteht, empfahl es sich, eine Frist für das Wirksamwerden der Aufhebung nicht zu bestimmen; denn während des Laufes einer solchen Frist wären die maßgeblichen einfachgesetzlichen Bestimmungen zwar verfassungsrechtlich immunisiert, ihre Anwendung würde aber zu einem vom EGMR wahrzunehmenden Verstoß gegen die Konvention führen.

b) Aus diesem Grund sah sich der Verfassungsgerichtshof auch veranlaßt, von der ihm nach Art140 Abs7 zweiter Satz B-VG eingeräumten Ermächtigung Gebrauch zu machen und auszusprechen, daß die aufgehobenen Bestimmungen nicht mehr anzuwenden sind:

Eine Erstreckung der Anlaßfallwirkung auf die beim Verwaltungsgerichtshof anhängigen Fälle, die teils zu Gesetzesprüfungsanträgen geführt haben, die beim Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf das fortgeschrittene Prozeßgeschehen nicht mehr in das Gesetzesprüfungsverfahren einbezogen werden konnten, teils aus zeitlichen Gründen noch zu keinem Gesetzesprüfungsantrag durch den Verwaltungsgerichtshof führen konnten, entspricht der ständigen Praxis des Verfassungsgerichtshofes. Hätte der Gerichtshof aber die Anlaßfallwirkung nur auf die beim Verwaltungsgerichtshof anhängigen Rechtssachen erstreckt, käme es insofern zu unbilligen Härten, als angesichts der Entscheidung, für den Wirksamkeitsbeginn der Aufhebung keine Frist zu bestimmen, bloß einige wenige Fälle noch nach der für verfassungswidrig erkannten Regelung zu erledigen wären.

Mit der Verfügung, daß die aufgehobenen Bestimmungen nicht mehr anzuwenden sind, erübrigt sich auch eine weitere Erledigung der vom Verwaltungsgerichtshof gestellten, zu G29/98, G36/98 und G41/98 protokollierten Gesetzesprüfungsanträge.

c) Der Ausspruch, daß frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Wirksamkeit treten, beruht auf Art140 Abs6 erster Satz B-VG.

d) Die Verpflichtung des Bundeskanzlers zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung und der damit im Zusammenhang stehenden Aussprüche erfließt aus Art140 Abs5 erster Satz B-VG und §64 Abs2 VerfGG iVm §2 Abs1 Z4 BGB1G.

4. Dies konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden.

Schlagworte

VfGH / Prüfungsumfang, Arbeitslosenversicherung,

Sozialversicherung, VfGH / Fristsetzung, Vermögenrecht privates,
VfGH / Anlaßverfahren

Dokumentnummer

JFT/10019689/97G00363

▲ Seitenanfang ▲