

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 308/2018-8

1. Dezember 2018

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz der Präsidentin
Dr. Brigitte BIERLEIN,

in Anwesenheit des Vizepräsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Helmut HÖRTENHUBER,
Dr. Claudia KAHR,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael RAMI,
Dr. Johannes SCHNIZER und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin
Mag. Claudia REITHMAYER-EBNER
als Schriftführerin,

in dem von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 10a und des § 10b Burgenländisches Mindestsicherungsgesetz, LGBl. 20/2017, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

- I. § 10a und § 10b Burgenländisches Mindestsicherungsgesetz, LGBl. für Burgenland Nr. 20/2017, werden als verfassungswidrig aufgehoben.
- II. Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Kraft.
- III. Die aufgehobenen Bestimmungen sind nicht mehr anzuwenden.
- IV. Der Landeshauptmann von Burgenland ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Landesgesetzblatt verpflichtet.

Entscheidungsgründe

I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl E 1275/2018 eine auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt: 1
- 1.1. Mit Bescheiden des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl vom Februar 2016 bzw. vom Mai 2017 wurde den staatenlosen Beschwerdeführern (einer Familie, bestehend aus zwei Erwachsenen und vier minderjährigen Kindern) der Status der Asylberechtigten (Herkunftsstaat: Syrien) zuerkannt. Am 17. August 2017 beantragten die Beschwerdeführer Leistungen nach dem Burgenländischen Mindestsicherungsgesetz (Bgl. MSG). 2
- 1.2. Mit Bescheid vom 8. September 2017 gewährte die Bezirkshauptmannschaft Oberwart unter Anwendung der Mindeststandards-Integration (§ 10a Bgl. MSG) bedarfsorientierte Mindestsicherung. Im Monat September 2017 wurde die Leistung mit Hinweis auf die in § 10b Bgl. MSG geregelte Deckelung der Mindeststandards auf € 1.500,- gekürzt. Die gegen diesen Bescheid erhobene Beschwerde wies das Landesverwaltungsgericht Burgenland, nach Durchführung 3

einer mündlichen Verhandlung, mit Erkenntnis vom 23. Februar 2018 als unbegründet ab. Das Landesverwaltungsgericht Burgenland gibt den Berechnungsvorgang der von der Behörde gewährten Mindeststandards wieder und führt aus, dass es die §§ 10a und 10b Bgld. MSG für verfassungs- und unionsrechtskonform hält. Mit Verweis auf das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten "Sozialleistungen an 'international Schutzberechtigte und Schutzsuchende' – Möglichkeiten zur Differenzierung gegenüber Staatsangehörigen" (*Rebhahn/Pfalz/Stella*) erläutert das Landesverwaltungsgericht, dass Art. 23 Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 29 Status-Richtlinie als Gleichbehandlungsgebote zu verstehen seien und nicht als Verbote mittelbarer Diskriminierung. Da § 10a Bgld. MSG nicht nach der Staatsangehörigkeit differenziere, sei die Regelung unproblematisch. Die in § 10b Bgld. MSG vorgesehene Deckelung der Mindeststandards führe nicht zu einer Benachteiligung von Kindern in Mehrkindfamilien, weil der Mehrbedarf durch andere Transferleistungen (bspw. die Familienbeihilfe) gedeckt werde. Das Landesverwaltungsgericht setzt sich mit dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 11.662/1988 auseinander und kommt zum Schluss, dass diese Rechtsprechung auf Grund der veränderten Sachlage nicht heranzuziehen sei: Im Jahr 1987 sei das monatliche Nettoeinkommen eines Arbeitnehmers um 146,7 % höher gewesen als der Höchsttrichsatz an Sozialhilfe. Demgegenüber sei das monatliche Einkommen eines Alleinverdieners im Jahr 2016 nur um 14,7 % höher als die in § 10b Bgld. MSG vorgesehene Deckelung der Mindeststandards. Der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes zu VfSlg. 11.662/1988 liege demnach ein anderes Verhältnis von Lohnniveau und "arbeitsfreiem Einkommen" zugrunde. § 10b Bgld. MSG nehme im Übrigen eine verfassungsrechtlich zulässige Durchschnittsbetrachtung vor.

2. Bei der Behandlung der gegen diese Entscheidung gerichteten Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 10a und des § 10b Bgld. MSG entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 10. Oktober 2018 beschlossen, diese Gesetzesbestimmungen von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. 4

3. Der Verfassungsgerichtshof legte seine Bedenken, die ihn zur Einleitung des Gesetzesprüfungsverfahrens bestimmt haben, in seinem Prüfungsbeschluss wie folgt dar: 5

"4.1. Wenngleich es dem Gesetzgeber grundsätzlich freisteht, auf eine den öffentlichen Haushalt übermäßig belastende Nachfrage nach bestimmten steuerfinanzierten Transferleistungen zu reagieren und den Zugang zu diesen Leistungen zu erschweren, muss er dabei an sachliche Kriterien anknüpfen (vgl. VfGH 7.3.2018, G 136/2017 ua., Rz 103 mwN). Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Anwendung der (niedrigeren) Mindeststandards - Integration gemäß § 10a Bgld. MSG ausschließlich von der bisherigen Aufenthaltsdauer im Inland abhängt. In seiner Entscheidung vom 7. März 2018, G 136/2017 ua., hat der Verfassungsgerichtshof bereits ausgesprochen, dass die Aufenthaltsdauer im Inland kein sachliches Kriterium für die Anwendung geringerer Mindeststandards ist (siehe insbesondere Rz 104 f.). Wie die mit Erkenntnis G 136/2017 ua. aufgehobene Bestimmung scheint auch § 10a Bgld. MSG sowohl Staatsbürger untereinander als auch Fremde untereinander – abhängig von ihrem bisherigen Aufenthalt im Inland – ungleich zu behandeln.

4.1.1. Da Staatsbürger voraussetzungsgemäß in Österreich integriert sind, ist für den Verfassungsgerichtshof vorerst nicht erkennbar, inwiefern deren Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt sein kann.

4.1.2. Wenngleich es grundsätzlich vertretbar erscheint, besondere Bestimmungen für Fremde vorzusehen, die deren Integration fördern, scheint § 10a Bgld. MSG Unionsbürger und Drittstaatsangehörige mit unterschiedlichen Aufenthaltstiteln (darunter auch Asylberechtigte) – trotz erheblicher Unterschiede im Tatsächlichen – rechtlich gleich zu behandeln: Die Voraussetzung, innerhalb der letzten sechs Jahre fünf Jahre im Inland aufhältig gewesen zu sein, um (höhere) Mindeststandards gemäß § 9 Bgld. MSG zu erhalten, scheint vor allem der besonderen Situation von Asylberechtigten nicht Rechnung zu tragen. Asylberechtigte mussten ihr Herkunftsland wegen wohlbegründeter Furcht vor Verfolgung verlassen und können (derzeit) nicht dorthin zurückkehren. Anders als Unions- oder andere Drittstaatsangehörige können Asylberechtigte daher keine Sozialleistungen in ihrem Herkunftsstaat in Anspruch nehmen (vgl. VfGH 7.3.2018, G 136/2017 ua., Rz 114).

4.1.3. Für den Verfassungsgerichtshof bleibt vorerst auch unklar, inwiefern die Regelung einen höheren Arbeitsanreiz schaffen soll, weil das Kriterium des fünfjährigen Aufenthalts innerhalb der letzten sechs Jahre – soweit ersichtlich – auch durch bloßes Zuwarten im Inland erfüllt werden kann. Es ist vorderhand nicht nachvollziehbar, weshalb Personen, die in den letzten sechs Jahren weniger als fünf Jahre in Österreich waren, einen stärkeren Anreiz zur Arbeitsaufnahme benötigen als Personen, die schon länger in Österreich aufhältig sind (vgl. VfGH 7.3.2018, G 136/2017 ua., Rz 108). § 10a Bgld. MSG scheint daher hinsichtlich österreichischer Staatsbürger gegen Art. 7 B-VG und hinsichtlich Asylberechtigter gegenüber Unionsbürgern und anderen Drittstaatsangehörigen gegen Art. 1 Abs. 1 BVG gegen rassistische Diskriminierung zu verstoßen.

4.2. Die in § 10b Bgld. MSG vorgesehene Deckelung der Mindeststandards bei € 1.500,- pro Haushalt scheint die Berücksichtigung des konkreten Bedarfes aller

Hilfe suchenden Personen zu verhindern, die gemäß §§ 4 iVm 9 bzw. 10a Bgld. MSG einen Anspruch auf Versorgung haben: Die Deckelung wird – soweit ersichtlich – bei Mindeststandards gemäß § 9 Bgld. MSG ab einer Familie, bestehend aus zwei Erwachsenen und zwei minderjährigen Kindern, die Familienbeihilfe beziehen, bzw. ab einer Wohngemeinschaft von drei Erwachsenen ohne wechselseitige Unterhaltspflichten wirksam. Bei Mindeststandards - Integration wird die Deckelung ab einer Familie mit zwei Erwachsenen und drei minderjährigen Kindern, die Familienbeihilfe beziehen, bzw. ab einer Wohngemeinschaft von drei Erwachsenen ohne wechselseitige Unterhaltspflichten wirksam. Der burgenländische Landesgesetzgeber scheint davon auszugehen, dass sich der Bedarf einer Haushaltsgemeinschaft ab dem zweiten Kind bzw. ab dem dritten Mitbewohner und unabhängig davon, wie viele weitere Personen im Haushalt leben, nicht mehr erhöht. Wenngleich es in Haushaltsgemeinschaften gewisse Synergieeffekte gibt (vgl. VfGH 12.12.2017, V 101/2017), hat der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 11.662/1988 ausgesprochen, dass pro Person ein Aufwand in einiger Höhe erforderlich ist, der in der Regel nicht allein aus der Familienbeihilfe bestritten werden kann. Der burgenländische Landesgesetzgeber scheint daher für unterschiedliche Bedarfslagen betragsmäßig gleichhohe Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung vorzusehen und sohin Ungleiches gleich zu behandeln. § 10b Bgld. MSG scheint daher seinen eigentlichen Zweck, nämlich die Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung oder anderer sozialer Notlagen (§ 1 Abs. 1 Bgld. MSG), zu verfehlen (vgl. VfSlg. 19.698/2012). Inwiefern sich diese Maßnahme im Besonderen auf Kinder auswirkt und ob das Kindeswohl auch im Hinblick auf Art. 1 BVG über die Rechte von Kindern ausreichend berücksichtigt wurde, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein.

4.3. Der Verfassungsgerichtshof versteht § 10b Bgld. MSG vorläufig dahingehend, dass Haushalte, in denen arbeitsunfähige Personen leben, Personen, die ihre Arbeitskraft wegen anderer Gründe nicht einsetzen können, oder Personen, die ein auf den Mindeststandard anzurechnendes Einkommen beziehen, nicht von der Deckelung erfasst sein sollen. Die Regelung scheint aber das vom Landesgesetzgeber angestrebte Ziel, einen Arbeitsanreiz zu setzen, nicht zu erfüllen: Der Gerichtshof geht weiters vorläufig davon aus, dass Haushalte, in denen mehrere volljährige Personen ohne wechselseitige Unterhaltspflichten leben, auch dann nicht von der Deckelung betroffen sind, wenn nur eine Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Inwiefern die (unter Umständen nur geringfügige) Erwerbsarbeit bloß eines Mitbewohners die Arbeitswilligkeit der anderen Mitbewohner fördern soll, ist für den Gerichtshof vorläufig nicht ersichtlich. Vor dem Hintergrund des Wortlautes von § 10b Abs. 1 Bgld. MSG (vgl. 'Einkommen' und der Verweis auf § 6 Abs. 1 Bgld. MSG) ist für den Verfassungsgerichtshof vorläufig auch nicht erkennbar, ob ein Einkommen, das eine Ausnahme von der Deckelung verschafft, auch im Bezug von Notstandshilfe oder ähnlichen Versicherungsleistungen liegen könnte. § 10b Bgld. MSG scheint daher gegen Art. 7 B-VG und gegen Art. I Abs. 1 Bundesverfassungsgesetz BGBl. 390/1973 zu verstoßen.

4.4. Im Gesetzesprüfungsverfahren wird daher zu klären sein, ob die im Erkenntnis vom 7. März 2018, G 136/2017 ua. aufgezeigten Bedenken auf §§ 10a und 10b Bgld. MSG übertragbar sind."

4. Die Burgenländische Landesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der den im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken wie folgt entgegengetreten wird:

6

"1.2 Zum System der bedarfsorientierten Mindestsicherung nach dem Bgld. MSG:

Das Ziel der bedarfsorientierten Mindestsicherung ist die Vermeidung und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausschließung oder von anderen sozialen Notlagen bei hilfsbedürftigen Personen, wobei die bedarfsorientierte Mindestsicherung vom Grundsatz der Subsidiarität geprägt ist. So sind die anspruchsberechtigten Personen dazu angehalten ihre Arbeitsbereitschaft zu zeigen und falls eine Arbeitsunfähigkeit aus Gründen mangelnder Qualifikation (fehlende Ausbildungen, mangelnde Deutschkenntnisse, ...) vorliegt, auf eine für eine Arbeitsaufnahme hinreichende Qualifikation hinzuarbeiten. Eigene Mittel und Leistungen Dritter sowie ökonomische Vorteile von Haushalts- und Wohngemeinschaften werden bei Festsetzung der Mindeststandards berücksichtigt. Die Bestimmungen über die bedarfsorientierte Mindestsicherung stellen dabei auf die Haushalts- oder Bedarfsgemeinschaft ab und wird der jeweilige Leistungsanspruch anhand der jeweiligen Mindeststandards im Rahmen der Haushalts- und Bedarfsgemeinschaft kalkuliert.

Der Gesetzgeber ist nach Rechtsprechung des VfGH (vgl. VfSlg. 5972/1969) nicht gehalten, Leistungen zu gewähren, wenn dies eine Förderung rechtspolitisch unerwünschter Ziele zur Folge hätte, bei deren Verfolgung er grundsätzlich frei ist. Weiters gehören nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zu VfSlg. 7705/1975 budgetäre Erwägungen durchaus in den Bereich sachlicher Überlegungen. Der dem Gesetzgeber zustehende Gestaltungsspielraum wird durch das Gleichheitsgebot insofern beschränkt, als es ihm verwehrt ist, Regelungen zu treffen, für die eine sachliche Rechtfertigung nicht besteht.

1.3 Zu den Bedenken, dass § 10a Bgld. MSG gegen Art. 7 B-VG sowie gegen Art. I Abs. 1 Bundesverfassungsgesetz zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung zu verstoßen scheint:

Zu der in § 10a Bgld. MSG normierten Wartefrist:

Gemäß Art. 23 Genfer Flüchtlingskonvention ist Flüchtlingen, die sich erlaubterweise in einem Staatsgebiet aufhalten, die gleiche Behandlung in der öffentlichen Unterstützung und Hilfeleistung zu gewähren, wie sie eigenen Staatsbürgern zuteil wird. Das Bgld. MSG differenziert nicht nach der Staatsangehörigkeit,

sondern richtet sich gleichermaßen an alle Personen, die sich innerhalb eines bestimmten Zeitraumes in Österreich aufgehalten haben. Die Regelung des § 10a Bgld. MSG stellt vielmehr weder auf eine Nationalität noch eine ethnische Zugehörigkeit ab, sondern macht eine Differenzierung der Leistungshöhe an der Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts in Österreich fest. Eine derartige sachliche Differenzierung ist insbesondere vor dem Hintergrund der budgetären Entwicklung und des Anstiegs von Personen mit Integrationsbedarf, die auf den Arbeitsmarkt drängen, geboten. Hierbei sei darauf verwiesen, dass Personen (egal ob österreichische Staatsbürger oder ihnen Gleichgestellte), die nach längerem Auslandsaufenthalt nach Österreich zurückkehren und auf Leistungen der BMS angewiesen sind, aus nachvollziehbaren Erwägungen schwerer in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind als diejenigen Personen, die die letzten Jahre vor dem Bezug der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Österreich aufhältig waren. Dabei stellt neben der Sprache, von deren Kenntnis man bei österreichischen Staatsbürgern zumeist ausgehen kann, insbesondere die fehlende fachliche Qualifikation für eine Integration in den Arbeitsmarkt oft eine große Hürde für eine Arbeitsaufnahme dar.

Weiters beurteilen auch REBHAHN/PFALZ/STELLA in ihrem Rechtsgutachten für die Österreichische Bundesregierung vom 29.03.2016 - wie das Landesverwaltungsgericht Burgenland zutreffend in seiner Entscheidung vom 23.02.2018, ZI: E 196/08/2017.006/005, darlegt - Art. 23 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Status-RL) als striktes Gleichbehandlungsgebot. Die Auslegung der vorgenannten Bestimmungen als Verbot mittelbarer Benachteiligung sei diesen nicht zu entnehmen. Dem folgend sei in der Regelung des § 10a Bgld. MSG kein Verstoß gegen Art. 23 GFK und Art. 29 Status-RL zu ersehen.

Im Hinblick auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 07.03.2018 zu G136/2017-19 ua. ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmung zwar der angefochtenen Bestimmung § 11a NÖ MSG ähnlich, doch keinesfalls wort- oder inhaltsgleich ist. Vielmehr gibt es signifikante Unterschiede im Regelungsinhalt: So sind die Leistungshöhen unterschiedlich ausgestaltet und ist die Bestimmung auch im Hinblick auf den Integrationsbonus deutlich von der Bestimmung des § 11a NÖ MSG abweichend, wie im Folgenden darzustellen sein wird:

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung betont, dass der Gesetzgeber bei der Verfolgung rechtspolitischer Ziele grundsätzlich frei sei und er diese Vorstellungen auch auf die ihm geeignete Art und Weise verwirklichen könne, solange die Umsetzungsmaßnahmen zur Zielerreichung nicht absolut untauglich seien (VfSlg 5972/1969, 7996/1977, 16176/2001, 16504/2002, u.a.) und dass budgetäre Erwägungen durchaus in den Bereich sachlicher Überlegungen fallen (VfSlg. 7705/1975). Das Bgld. MSG verfolgt die rechtspolitische Zielset-

zung, Menschen rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren und somit Anreize für eine rasche Arbeitsaufnahme zu schaffen. Darüber hinaus ist es aufgrund der Tatsache, dass immer mehr Menschen die Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Anspruch nehmen, erforderlich, die nachhaltige finanzielle Absicherung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung sicherzustellen. Es ist somit als sachlich gerechtfertigt anzusehen, für Personen, die sich erst seit kurzer Zeit in Österreich aufhalten, reduzierte Mindeststandards zu schaffen, die an die Durchführung von Integrationsmaßnahmen geknüpft sind.

Besonders durch die mit der Wartefrist verknüpften Anreize zur Integration und zum Erlernen der deutschen Sprache wird eine gute Basis für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration geschaffen.

Zu den seitens des Verfassungsgerichtshofs geäußerten Bedenken im Hinblick auf Art. I Abs. 1 BVG gegen rassistische Diskriminierung darf Folgendes festgehalten werden:

Gemäß den Erläuterungen zum Bundesverfassungsgesetz vom 3. Juli 1973 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl. Nr. 390/1973, RV 732, soll durch Art. I keine formelle Gleichheit statuiert werden. Ebenso wie hinsichtlich des Art. 7 B-VG werden sachlich gerechtfertigte Unterscheidungen zulässig bleiben. Die Formulierung des Art. I Abs. 1 BVG gegen rassistische Diskriminierung bringt dies im ersten Satz durch die Verwendung des Wortes 'Diskriminierung' und im zweiten Satz durch die Worte 'aus dem alleinigen Grund' zum Ausdruck.

Wie bereits zuvor dargestellt sind Personen, die entweder nach längerem Auslandsaufenthalt nach Österreich zurückkehren oder die erst seit kurzer Zeit rechtmäßig in Österreich aufhältig und auf Leistungen der BMS angewiesen sind, schwerer in den Arbeitsmarkt zu integrieren als diejenigen Personen, die die letzten Jahre vor dem Bezug der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Österreich aufhältig waren. Dabei stellt neben der Sprache insbesondere die fehlende fachliche Qualifikation für eine Integration in den Arbeitsmarkt oft eine große Hürde für eine Arbeitsaufnahme dar. Diese Problematik betrifft sowohl Unionsbürger und Drittstaatsangehörige einerseits als auch Asylberechtigte andererseits, weshalb hier keine erheblichen Unterschiede im Tatsächlichen, welche eine rechtliche Gleichbehandlung ausschließen würden, vorliegen.

Zusammengefasst ist daher in der in § 10a Bgld. MSG normierten Wartefrist weder ein Verstoß gegen Art. 7 B-VG noch gegen Art. I Abs. 1 BVG gegen rassistische Diskriminierung zu erblicken, da die Differenzierung nach der jeweiligen Dauer des rechtmäßigen Aufenthaltes sachlich gerechtfertigt ist.

1.4 Zu den Bedenken, dass § 10b Bgld. MSG gegen Art. 7 B-VG, gegen Art. I Abs. 1 BVG gegen rassistische Diskriminierung und gegen Art. 1 BVG über die Rechte von Kindern zu verstoßen scheint:

Zur in § 10b Bgld. MSG normierten 'Deckelung der Mindeststandards':

a) Unterschiede zum NÖ Mindestsicherungsgesetz

Die Bestimmung des § 10b Bgld. MSG unterscheidet sich wesentlich von der angefochtenen und aufgehobenen Bestimmung des § 11b NÖ MSG, sodass die hinsichtlich des Niederösterreichischen Mindestsicherungsgesetzes ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 07.03.2018 zu GZ G 136/2917-19 nicht auf die Bestimmung des § 10b Bgld. MSG umgelegt werden kann.

§10 b Bgld. MSG sieht vor, dass die Summe der Mindeststandards (§§ 9 und 10a) aller Personen, die gemeinsam in einem Haushalt leben, mit dem monatlichen Betrag von 1 500 Euro begrenzt ist, sofern die im Haushalt lebenden volljährigen Personen arbeitsfähig sind, der Einsatz der Arbeitskraft von diesen verlangt werden darf (§ 7 Abs. 4) und für diese keine Anrechnung von Einkommen (§ 6 Abs. 1) stattfindet.

Die Deckelung der Leistungen der Mindestsicherung kommt in Abweichung zur Bestimmung des § 11b NÖ MSG nur dann zur Anwendung, wenn die im Haushalt lebenden volljährigen Personen arbeitsfähig sind und nach der Bestimmung des § 7 Abs. 4 Bgld. MSG von diesen auch der Einsatz der Arbeitskraft verlangt werden darf und für diese Personen keine Anrechnung von Einkommen gemäß § 6 Abs. 1 Bgld. MSG stattfindet. Die 'Deckelung' nach § 10b Bgld. MSG ist daher nur auf jene Personen anzuwenden, die arbeitsfähig und nicht vom Einsatz der Arbeitskraft ausgenommen sind und keinerlei Einkommen (z.B. aus einer Teilzeitbeschäftigung, geringfügiger Beschäftigung etc.) aufweisen können. Dies verstärkt bei jenen, die arbeitsfähig und zum Einsatz der Arbeitskraft verpflichtet sind, den Anreiz – wenn auch keine Vollzeitbeschäftigung gefunden werden kann – zumindest teilweise durch eine Arbeitstätigkeit Einkünfte zu erwirtschaften. Das Bgld. MSG verfolgt mit dieser Regelung das rechtspolitische Ziel, eine rasche Arbeitsaufnahme und damit die Integration in den Arbeitsmarkt zu forcieren. Dabei kommt es nicht darauf an, in welchem Ausmaß eine Beschäftigung ausgeübt wird; es reicht somit bereits eine Erwerbstätigkeit auf geringfügiger Basis aus, damit die Deckelung gemäß § 10b Bgld. MSG nicht zur Anwendung gelangt. Bei dieser Deckelung handelt es sich – im Gegensatz zur Regelung im NÖ MSG – nicht um eine absolute, sondern lediglich um eine relative Deckelung, die differenzierend auf den Einzelfall abstellt.

Die Bestimmung des § 10b Bgld. MSG differenziert daher zwischen Haushaltsgemeinschaften, in denen die volljährigen Personen nach der Bestimmung des § 7 Abs.4 Bgld. MSG nicht gehalten sind ihre Arbeitskraft einzusetzen oder in denen Personen aufgrund einer Erwerbstätigkeit oder einer Versicherungsleistung ein Einkommen erzielen, und jenen Haushaltsgemeinschaften, in denen die volljährigen Personen arbeitsfähig sind aber keinerlei Einkommen erzielen und bei denen auch keine Ausnahme vom Einsatz der Arbeitskraft besteht (§ 7 Abs. 4 Bgld. MSG).

Erfahrungsgemäß gibt es zahlreiche Fallkonstellationen – insbesondere aufgrund von Kinderbetreuungspflichten - in denen am Arbeitsmarkt eine Erwerbstätigkeit nur in Teilzeit erzielt werden kann, sodass in der Bestimmung nicht auf eine Vollzeitbeschäftigung abgestellt wurde. Andererseits sind Bezieher von Leistungen nach dem ALVG unabhängig vom Sanktionssystem der Bestimmungen des Bgld. MSG schon aufgrund der Sanktionsbestimmungen des ALVG angehalten, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und auf eine zügige Arbeitsaufnahme hinzuwirken. Im Sanktionsfall droht eine gänzliche Einstellung der Leistung beziehungsweise wird Arbeitslosengeld nur zeitlich befristet gewährt.

In all jenen Fällen, in eine Arbeitsfähigkeit der volljährigen Personen einer Haushaltsgemeinschaft besteht und für diese keine Ausnahme vom Einsatz der Arbeitskraft vorliegt, aber keinerlei Einkommen im Sinne der Bestimmung des § 6 Abs. 1 Bgld. MSG erzielt wird, ist ein zusätzlicher Arbeitsanreiz und ein deutlicherer Unterschied zu einem Arbeitseinkommen erforderlich, um dem Ziel einer Arbeitsmarktintegration (Einsatz der Arbeitskraft, Bemühen um Qualifikation und Arbeitsaufnahme) durch die Bestimmungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung gerecht zu werden.

b) Subsidiarität der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung ist der Art nach nicht als bedingungsloses Grundeinkommen konzipiert, sondern verlangt von den Beziehern - soweit möglich - den Einsatz der Arbeitskraft und das Bemühen um Qualifikation und Arbeitsaufnahme. Ebenso werden Einkünfte und vorhandene Vermögenswerte von Personen, die Leistungen der BMS beziehen, nach Maßgabe der Bestimmung des § 6 Bgld. MSG bei der Leistungsgewährung berücksichtigt. Einer der Grundgedanken bei der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung war die Forcierung der Arbeitsmarktintegration von LeistungsbezieherInnen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung. Eine derartige Arbeitsmarktintegration setzt voraus, dass ein deutlicher Unterschied zwischen Arbeitseinkommen und Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung besteht. Diesem Gedanken wird eben durch die Bestimmung des § 10b Bgld. MSG Rechnung getragen und die bereits seit Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung vorhandenen Verpflichtungen zum Einsatz der Arbeitskraft und Einsatz des eigenen Einkommens und Vermögens entsprechend fortentwickelt. Wie aus den Erläuterungen zum Bgld. MSG hervorgeht, lag das Medianeinkommen in Österreich bei ca. 1.500 Euro (Quelle: Statistik Austria: Lohnsteuerdaten – Sozialstatistische Auswertungen, erstellt am 15.01.2016). Da die Bedarfsorientierte Mindestsicherung als Ersatz eines Erwerbseinkommens ausgestaltet ist, wurde dieser Betrag als Grundlage herangezogen. Zusätzlich zu den Leistungen gemäß Bgld. MSG stehen den BezieherInnen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung unter anderem Leistungen aus dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967, Kinderabsetzbeträge gemäß § 33 Abs. 4 Z 3 EStG 1988, pflegegeldbezogene Leistungen sowie Förderungen nach dem Bgld. Familienförderungsgesetz zu.

Eines der leitenden Prinzipien der bedarfsorientierten Mindestsicherung ist das der Subsidiarität. Ein Anspruch auf staatliche Unterstützung besteht demgemäß nur dann, wenn es an einer ausreichenden Deckung des Bedarfes durch eigene Mittel oder durch Leistungen Dritter fehlt und eine Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft besteht. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung VfSlg 19.698/2012 unter anderem festgestellt, dass der dem Gesetzgeber zugestandene Gestaltungsspielraum durch das Gleichheitsgebot nur insofern beschränkt ist, als es ihm verwehrt ist, Regelungen zu treffen, für die eine sachliche Rechtfertigung nicht besteht, was insbesondere dann der Fall wäre, wenn in einem vom Gesetzgeber eingerichteten System der Sicherung zur Gewährung eines zu einem menschenwürdigen Leben erforderlichen Mindeststandards der Zweck, dem betroffenen Personenkreis das Existenzminimum zu gewähren, nicht mehr gewährleistet sein würde. Nachdem sich das Bgld. MSG am Medianeinkommen in Österreich orientiert und BezieherInnen der bedarfsorientierten Mindestsicherung neben den Leistungen aus dem Bgld. MSG zusätzlich weitere Sozialleistungen zustehen, wird mit der vorgesehenen Deckelung zumindest das unterste Maß dessen gewährleistet, was für ein menschenwürdiges Leben notwendig erscheint.

c) Änderung der Rahmenbedingungen der Sozialhilfe und BMS in den letzten Jahren – seit VfSlg. 11.662/1988

Wie das Landesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung in der gegenständlichen Angelegenheit zutreffend ausführt, hat sich das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Jahreseinkommen eines Arbeitnehmers (Alleinverdieners mit Frau und einem Kind) im Burgenland und der Sozialhilfe- bzw. BMS-Leistung deutlich angenähert. War das Erwerbseinkommen eines Alleinerziehers 1987 noch um 146,7 % höher als der Höchststrichsatz der Sozialhilfe für die entsprechende Familienkonstellation, so liegt das durchschnittliche Jahreseinkommen in der gleichen Konstellation im Jahr 2016 nur mehr 14,7% über den gedeckelten Höchstbetrag. Dieser Umstand zeigt einerseits, dass die Rahmenbedingungen, unter denen die Entscheidung des VfGH, VfSlg. 11.662/1988 getroffen wurde, mit den derzeitigen Rahmenbedingungen und der derzeitigen Rechtslage nicht vergleichbar sind. Andererseits bestätigt dieser Vergleich, dass die Deckelung – in den von § 10b Bgld. MSG normierten Anwendungsfällen – geboten ist, um einen Unterschied zwischen Erwerbseinkommen und Höhe der BMS-Leistung sicherzustellen und die Verpflichtung zum gehörigen Einsatz der Arbeitskraft (§7 Bgld. MSG) mit einem zusätzlichen Arbeitsanreiz zu unterstreichen.

d) Besserstellung von Mehrkinderfamilien nach FLAG – Bedarfsminderung bei ansteigender Haushaltsgröße

Nicht außer Acht gelassen werden darf auch, dass gerade Familien mit mehreren Kindern über die Familienbeihilfe durch die Geschwisterstaffelung in § 8 Familienlastenausgleichsgesetz idgF. gegenüber Familien mit wenigen Kindern begünstigt sind. Eine Anrechnung von Leistungen der Familienbeihilfe auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung findet nach dem Bgld. MSG nicht statt. Es

steigt daher bei Familien aufgrund der nach Kinderanzahl gestaffelten Familienbeihilfe trotz Deckelung das faktisch zur Verfügung stehende Haushaltseinkommen je weiterem Kind progressiv an. Insbesondere dieser Umstand war zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs VfSlg 11.662/1988 noch nicht vorhanden, da eine progressive Staffelung der Familienbeihilfe nach Anzahl der Kinder erst im Jahr 2000 eingeführt wurde. Dem steht aus dem Blickwinkel der Sozialhilfe-/Mindestsicherungslogik ein Abnehmen des Bedarfs je zusätzlicher Person im Haushalt gegenüber. Nach EU-SILC (Europäische Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen) ist der Regelbedarf eines Haushaltes mit zwei volljährigen Personen 150 % dessen einer allein stehenden Person. Wenn jedoch mehr als zwei volljährige Personen in einer Haushaltsgemeinschaft leben, treten weitere Synergieeffekte auf, sodass der Bedarf je Einzelperson weiter sinkt. Die Deckelung bei einem Betrag von € 1.500,- pro Haushalt trägt auch dieser Überlegung Rechnung.

Trotz der 'Deckelung' des § 10b Bgld. MSG kann ein im Einzelfall bestehender besonderer Bedarf für die Beschaffung von notwendigen Wohnraum auch aufgrund § 9 Abs. 4 Bgld. MSG idgF abgedeckt werden. Für sonstige dringende Bedarfslagen stehen auch die Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach § 15ff Bgld. SHG offen.

Letztendlich darf auch nicht übersehen werden, dass schon die Ausgestaltung der Mindeststandards in allen Bundesländern, wonach die Mindeststandards für Personengruppen (z.B. Volljährige, Kinder...) ab einer Anzahl geringer werden, ebenfalls eine allgemeine Regelung darstellt und auf konkrete Bedarfslagen nicht Bedacht nimmt.

In der Vergangenheit hat der Verfassungsgerichtshof aber auch in einem ähnlichen Zusammenhang, in dem es auf die soziale Bedürftigkeit einer Bezieherin der Studienbeihilfe ankam, in seiner Entscheidung VfSlg. 12.641/1991 ausgesprochen, dass eine starre Vermögensgrenze das Einkommen der Eltern betreffend ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände der sozialen Bedürftigkeit (durch mangelnde Durchsetzbarkeit eines Unterhaltsanspruchs) nicht dem Gleichheitssatz widerspricht.

Daher ist in § 10b Bgld. MSG weder ein Verstoß gegen Art. 7 B-VG noch gegen Art. I Abs. 1 BVG gegen rassistische Diskriminierung und gegen Art. 1 BVG über die Rechte von Kindern zu erblicken." (Zitat ohne Hervorhebungen im Original)

5. Die im Anlassfall beschwerdeführenden Parteien haben als beteiligte Parteien eine Äußerung erstattet, in der sie sich den im Prüfungsbeschluss zum Ausdruck gebrachten Bedenken anschließen und außerdem Folgendes vorbringen:

7

"Die beteiligten Parteien erstatten aus diesem Grunde nachstehend lediglich kurze ergänzende Ausführungen zu der im Prüfungsbeschluss aufgeworfenen

Frage, inwiefern sich die in § 106 Burgenländisches Mindestsicherungsgesetz (Bgl. MSG) vorgesehene Deckelung der Mindeststandards bei einem Betrag in Höhe von Eur 1.500,00 pro Haushalt im Besonderen auf Kinder auswirkt und ob die in Prüfung gezogene Norm das Kindeswohl auch im Hinblick auf Art 1 BVG über die Rechte von Kindern ausreichend berücksichtigt (vgl Rz 19 aE) und erlauben sich in diesem Zusammenhang anzumerken, dass mit der Anzahl der Kinder auch der absolute finanzielle Aufwand zur Wahrung deren Wohles steigt, sodass ihrem Dafürhalten nach eine sachlich nachvollziehbare Regelung daher die Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung mit der Anzahl der Kinder erhöhen müsste.

Indem die Deckelung des § 10b Bgl. MSG genau das Gegenteil verfolgt, steigt in Familien mit mehreren Kindern deren Armutsgefährdung mit jedem weiteren Geschwisterteil und jedem Lebensjahr, da die Lebenserhaltungskosten sowohl mit der Anzahl der zu versorgenden Kinder als auch mit dem zunehmenden Alter der Kinder steigen.

Die beteiligten Parteien finden sich mit dieser Auffassung in Übereinstimmung mit den von den Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs im Rahmen der öffentlichen Debatte zur Deckelung von Mindestsicherungsleistungen bereits im März 2016 formulierten Bedenken [abrufbar unter [https://www.kija.at/files/Stellungnahme zur Kürzung bei der Mindestsicherung.pdf](https://www.kija.at/files/Stellungnahme_zur_Kürzung_bei_der_Mindestsicherung.pdf)].

Bei den einschreitenden beteiligten Parteien handelt es sich um ein Ehepaar mit vier minderjährigen Kindern im weit auseinander liegenden Alter von drei bis siebzehn Jahren. Die dem jeweiligen Alter entsprechenden Bedürfnisse in Bezug auf Nahrung, Kleidung, Ausbildung, Entwicklungsförderung, Freizeitgestaltung etc sind angesichts der großen Altersunterschiede so verschieden ausgestaltet, dass sich bei den beteiligten Parteien keine als solche in der Debatte bezeichneten Synergieeffekte (vgl dazu auch die Ausführungen in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs betreffend die Vorarlberger Rechtslage, VfGH 12.12.2017, V 101/2017, Rn 49) im Vergleich zu Familien mit weniger Kindern ergeben. Die von der Bezirkshauptmannschaft im Rahmen ihrer im Ausgangsverfahren erstatteten Äußerung angesprochene 'progressive Staffelung' der Familienbeihilfe (vgl § 8 Abs 3 FLAG) vermag die durch die starre Deckelung der Mindestsicherungsleistungen bewirkte Verringerung der für die einzelnen Kinder jeweils zur Verfügung stehenden Mittel nicht auszugleichen.

Gemäß Art 1 des BVG über die Rechte von Kindern hat jedes Kind 'Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung, sowie auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit. Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.'

Durch die Deckelung der Mindestleistungen auf Eur 1.500,00 pro Haushalt wird das Kindeswohl insbesondere in Familien mit mehreren Kindern nicht mehr ausreichend berücksichtigt. Das Ausmaß, in dem ihr Wohl demnach berücksichtigt wird, hängt für Kinder in Mehrkindfamilien von der Anzahl ihrer Geschwister ab. Dabei handelt es sich um ein aleatorisches Element, das mit dem Kindeswohl in keinen sachlich begründbaren Zusammenhang zu bringen ist."

II. Rechtslage

Die maßgeblichen Bestimmungen des Burgenländischen Mindestsicherungsgesetzes idF LGBl. 20/2017 lauten wie folgt (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

8

"2. Abschnitt

Voraussetzungen für die Leistung Bedarfsorientierter Mindestsicherung

§ 4

Personenkreis

(1) Einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung haben alle Personen, die - mit Ausnahme von Z 5 - zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind und ihren Hauptwohnsitz oder mangels eines solchen, ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Burgenland haben soweit sie ihren Lebensmittelpunkt im Burgenland haben und ihren Lebensunterhalt im Burgenland bestreiten müssen. Diese sind:

1. österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger;
2. Personen, die über ein unionsrechtliches Aufenthaltsrecht gemäß den §§ 15a und 15b FPG oder gemäß den §§ 51 bis 54a und 57 NAG verfügen,
3. Personen, die über einen Aufenthaltstitel
 - a) „Daueraufenthalt-EU“ gemäß § 45 NAG,
 - b) „Familienangehöriger“ gemäß § 47 Abs. 2 NAG oder
 - c) gemäß § 49 NAGverfügen;

4. Asylberechtigte (§ 3 AsylG 2005);

5. subsidiär Schutzberechtigte (§ 8 AsylG 2005), sofern diese Personen nicht Leistungen im Rahmen der vorübergehenden Grundversorgung oder auf der Grundlage des Bgld. SHG 2000, LGBl. Nr. 5, erhalten. Der Anspruch von subsidiär Schutzberechtigten auf die Gewährung von Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung ist mit der Höhe der Leistungen aus der vorübergehenden Grundversorgung begrenzt.

(2) Keinen Anspruch auf Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung des Landes haben: 1. nicht erwerbstätige Bürgerinnen und Bürger einer Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweizer Eidgenossenschaft und deren Familienangehörige, jeweils in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts; 2. schutzbedürftige Fremde; 3. Personen während ihres sichtvermerksfreien oder sichtvermerkspflichtigen Aufenthalts im Inland, soweit nicht Z 1 anwendbar ist.

(3) An andere als die in Abs. 1 genannten Personen können Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung vom Land als Träger von Privatrechten erbracht werden, wenn dies aufgrund der persönlichen, familiären oder wirtschaftlichen Verhältnisse dieser Personen zur Vermeidung einer sozialen Härte geboten erscheint.

[...]

§ 6

Einsatz der eigenen Mittel

(1) Bei der Bemessung von Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung des Landes ist das Einkommen und das verwertbare Vermögen der Hilfe suchenden Person nach Maßgabe der folgenden Absätze zu berücksichtigen. Zum Einkommen zählen alle Einkünfte, die der Hilfe suchenden Person tatsächlich zufließen.

(2) Als Einkommen zählen nicht:

1. Leistungen nach dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967 mit Ausnahme von Zuwendungen aus dem Familienhospizkarenz-Härteausgleich (§ 38j FLAG 1967);
2. Kinderabsetzbeträge (§ 33 Abs. 4 Z 3 EStG 1988);
3. Pflegegeld nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften und andere pflegebezogene Geldleistungen;
4. Förderungen nach dem Bgld. Familienförderungsgesetz, LGBl. Nr. 20/1992;
5. nicht pauschalierte Abgeltungen durch das Arbeitsmarktservice für einen tatsächlichen Mehraufwand, der aus der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme resultiert.

(3) Bei der Ermittlung des zu berücksichtigenden Einkommens sind Zahlungen Hilfe suchender Personen in dem Ausmaß in Abzug zu bringen, das erforderlich ist, um eine drohende soziale Notlage der Hilfe suchenden oder eine ihr gegenüber gesetzlich unterhaltsberechtigten Person zu verhindern, eine soziale Notlage leichter zu bewältigen oder deren dauerhafte Überwindung zu erleichtern. Das gilt insbesondere für:

1. Zahlungen aufgrund einer gesetzlichen Unterhaltsverpflichtung;
2. Zahlungen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung (insbesondere Selbstbehalte) oder zur Sicherung einer angemessenen Altersvorsorge für die Hilfe suchende Person;
3. Zahlungen im Rahmen eines von einer geeigneten Einrichtung begleiteten Schuldenregulierungsverfahrens.

(4) Die Verwertung von Vermögen darf nicht verlangt werden, wenn dadurch eine soziale Notlage erst ausgelöst, verlängert oder deren Überwindung gefährdet werden könnte. Das ist jedenfalls anzunehmen bei:

1. Gegenständen, die zur Fortsetzung oder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder der Befriedigung angemessener geistig-kultureller Bedürfnisse der Hilfe suchenden Person dienen;
2. Gegenständen, die als angemessener Hausrat anzusehen sind;
3. Kraftfahrzeugen, die berufsbedingt oder aufgrund besonderer Umstände (insbesondere Behinderung, unzureichende Infrastruktur) erforderlich sind;
4. Ersparnissen bis zu einem Freibetrag in Höhe des Fünffachen des Mindeststandards nach § 9 Abs. 1 Z 1;

5. sonstigen Vermögenswerten ausgenommen unbewegliches Vermögen, soweit sie den Freibetrag nach Z 4 nicht übersteigen und solange Leistungen nach §§ 9 oder 10 nicht länger als sechs Monate bezogen werden.

(5) Von der Verwertung von unbeweglichem Vermögen ist vorerst abzusehen, wenn dieses der Deckung des unmittelbaren Wohnbedarfs der Person, die Leistungen nach den §§ 9 oder 10 geltend macht, und der ihr gegenüber gesetzlich unterhaltsberechtigten oder in Lebensgemeinschaft lebenden Personen dient. Werden Leistungen länger als sechs Monate bezogen, kann eine grundbücherliche Sicherstellung der Ersatzforderung vorgenommen werden.

(6) Bei der Bemessung der Frist nach Abs. 4 Z 5 und Abs. 5 sind auch frühere ununterbrochene Zeiten des Bezugs von Leistungen nach §§ 9 oder 10 von jeweils mindestens zwei Monaten zu berücksichtigen, wenn sie nicht länger als zwei Jahre vor dem neuerlichen Bezugsbeginn liegen.

§ 7

Einsatz der Arbeitskraft

[...]

(4) Der Einsatz der Arbeitskraft darf jedenfalls nicht verlangt werden von Personen, die

1. das Regelpensionsalter nach dem ASVG erreicht haben;
2. eine Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits- oder Erwerbsunfähigkeitspension nach sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften beziehen;
3. Betreuungspflichten gegenüber Kindern haben, welche das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, und keiner Beschäftigung nachgehen können, weil keine geeigneten Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen;
4. pflegebedürftige Angehörige (§ 123 ASVG), welche ein Pflegegeld mindestens der Stufe 3 beziehen, überwiegend betreuen;
5. Sterbebegleitung oder Begleitung von schwersterkranken Kindern leisten;
6. in einer bereits vor Vollendung des 18. Lebensjahres begonnenen und zielstrebig verfolgten Erwerbs- oder Schulausbildung stehen.

[...]

§ 9

Mindeststandards für den Lebensunterhalt und den Wohnbedarf

(1) Ausgangswert für die Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nach diesem Gesetz ist der für alleinstehende Ausgleichszulagenbezieherinnen oder Ausgleichszulagenbezieher (§ 293 Abs. 1 lit. a sublit. bb ASVG) monatlich vorgesehene Betrag abzüglich des davon einzubehaltenden Beitrags zur Krankenversicherung.

(2) Für den monatlichen Mindeststandard für Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nach diesem Gesetz gelten folgende Prozentsätze des Ausgangswerts nach Abs. 1:

1. für Alleinstehende, Alleinerzieherinnen oder Alleinerzieher, die nur mit ihnen gegenüber unterhaltsberechtigten minderjährigen oder volljährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt leben:

pro Person 100%;

2. für Ehegattinnen oder Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner, Lebensgefährtinnen oder Lebensgefährten oder volljährige Personen, die mit anderen Volljährigen im gemeinsamen Haushalt leben:

- a) pro Person 75%;
- b) ab der dritten leistungsberechtigten volljährigen Person, wenn diese einer anderen Person im gemeinsamen Haushalt gegenüber unterhaltsberechtig ist..... 50%;
3. für volljährige Personen, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht und die mit zumindest einer oder einem Volljährigen oder einer Person, der gegenüber sie unterhaltsberechtig sind, im gemeinsamen Haushalt leben:
pro Person 30%;
4. für minderjährige Personen, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht und die mit zumindest einer oder einem Volljährigen oder einer Person, der gegenüber sie unterhaltsberechtig sind, im gemeinsamen Haushalt leben:
pro Person 19,2%.
- (3) Die Mindeststandards nach Abs. 2 Z 1 bis 3 enthalten einen Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs im Ausmaß von 25%. Kann der Wohnbedarf mit diesem Grundbetrag nicht gedeckt werden, können zusätzliche Geldleistungen vom Land als Träger von Privatrechten dafür gewährt werden. Besteht kein oder ein geringerer Wohnbedarf oder ist dieser anderweitig gedeckt, so sind die jeweiligen Mindeststandards, die einen Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs enthalten, um diesen Anteil höchstens jedoch um 25% zu kürzen.
- (3a) Bei Personen, die miteinander im gemeinsamen Haushalt leben, ohne dass zwischen ihnen Unterhaltsansprüche bestehen, wird das Vorliegen einer Bedarfsgemeinschaft vermutet. Die Vermutung kann von der Hilfe suchenden Person im Ermittlungsverfahren widerlegt werden.
- (4) Reichen die eigenen Mittel zur Beschaffung von notwendigem Wohnraum nicht aus, können zusätzliche Geldleistungen vom Land als Träger von Privatrechten dafür gewährt werden.
- (5) Die Mindeststandards nach Abs. 2 gebühren zwölfmal pro Jahr, wobei alle Monate mit 30 Tagen berechnet werden. Sie sind auf volle Eurobeträge kaufmännisch zu runden.
- (6) Der Mindeststandard nach Abs. 1 erhöht sich mit dem gleichen Prozentsatz wie der Ausgleichszulagenrichtsatz nach § 293 Abs. 1 lit. a sublit. bb ASVG. Die Beträge der Mindeststandards werden durch Verordnung der Landesregierung kundgemacht.

[...]

§ 10a

Mindeststandards - Integration und Integrationsbonus

(1) Für Hilfe suchende Personen, die sich innerhalb der letzten sechs Jahre weniger als fünf Jahre in Österreich aufgehalten haben, gelten abweichend von § 9 die Mindeststandards nach Abs. 2.

(2) Die Mindeststandards - Integration zur Deckung des notwendigen Lebensunterhaltes betragen für

1. Alleinerzieherinnen oder Alleinerzieher, die nur mit ihnen gegenüber unterhaltsberechtigten minderjährigen oder volljährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt leben:

pro Person 72% des Ausgangswerts gemäß § 9 Abs. 1;

2. Volljährige Personen, die alleine oder mit anderen volljährigen Personen im gemeinsamen Haushalt leben:

a) pro Person 75% des Wertes gemäß § 10a Abs. 2 Z 1

b) ab der dritten leistungsberechtigten volljährigen Person, wenn diese einer anderen Person im gemeinsamen Haushalt gegenüber unterhaltsberechtig ist

.....50 % des Wertes gemäß § 10a Abs. 2 Z 1;

3. für volljährige Personen, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht und die mit zumindest einer oder einem Volljährigen oder einer Person, der gegenüber sie unterhaltsberechtig sind, im gemeinsamen Haushalt leben:

pro Person 30% des Wertes gemäß § 10a Abs. 2 Z 1;

4. für minderjährige Personen, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht und die mit zumindest einer oder einem Volljährigen oder einer Person, der gegenüber sie unterhaltsberechtig sind, im gemeinsamen Haushalt leben:

pro Person 19,2% des Wertes gemäß § 10a Abs. 2 Z 1.

(3) Die Mindeststandards - Integration zur Deckung des Wohnbedarfes betragen für

1. alleinerziehende Personen gemäß §10a Abs. 2 Z 1, pro Person 256 Euro;

2. für volljährige Personen, pro Person 128 Euro.

(4) Besteht kein oder ein geringerer Aufwand zur Deckung des Wohnbedarfes oder erhält die Hilfe suchende Person bedarfsdeckende Leistungen, sind die jeweiligen Mindeststandards - Integration zur Deckung des Wohnbedarfs um diese Anteile entsprechend zu reduzieren.

(5) Die Mindeststandards - Integration nach Abs. 2 und 3 sind auf volle Eurobeträge kaufmännisch zu runden und zwölf Mal pro Jahr zu gewähren. Alle Monate werden mit 30 Tagen berechnet.

(6) Die Mindeststandards zur Deckung des notwendigen Lebensunterhaltes enthalten für alleinerziehende und volljährige Personen (Abs. 2 Z 1, 2 und 3) einen Integrationsbonus im Ausmaß von 30%.

(7) Der Mindeststandard nach Abs. 3 Z 2 steht nur zwei Personen pro gemeinsamen Haushalt zu, wobei Personen, für die ein Mindeststandard nach § 9 Abs. 2 anzuwenden ist, zu berücksichtigten sind.

§ 10b

Deckelung der Mindeststandards

(1) Die Summe der Mindeststandards (§§ 9 und 10a) aller Personen, die gemeinsam in einem Haushalt leben, ist mit dem monatlichen Betrag von 1 500 Euro begrenzt, sofern die im Haushalt lebenden volljährigen Personen arbeitsfähig sind, der Einsatz der Arbeitskraft von diesen verlangt werden darf (§ 7 Abs. 4) und für diese keine Anrechnung von Einkommen (§ 6 Abs. 1) stattfindet.

(2) Im Falle einer Überschreitung des Betrages nach Abs. 1 sind die Mindeststandards der einzelnen Personen gleichmäßig prozentuell zu kürzen, sodass ihre Summe genau 1 500 Euro beträgt."

III. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit des Verfahrens

Im Verfahren hat sich nichts ergeben, was an der Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Bestimmungen zweifeln ließe. Da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, erweist sich das Gesetzesprüfungsverfahren insgesamt als zulässig. 9

2. In der Sache

Die im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes konnten im Gesetzesprüfungsverfahren nicht zerstreut werden: 10

2.1. Der Gleichheitsgrundsatz gebietet dem Gesetzgeber, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln und setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er es verbietet, andere als sachlich begründbare Differenzierungen zwischen den Normadressaten zu schaffen (vgl. VfSlg. 17.315/2004, 17.500/2005). Innerhalb dieser Schranken ist es dem Gesetzgeber jedoch von Verfassungs wegen durch den Gleichheitsgrundsatz nicht verwehrt, seine politischen Zielvorstellungen auf die ihm geeignet erscheinende Art zu verfolgen (VfSlg. 16.176/2001, 16.504/2002). 11

2.1.1. Sieht man von speziellen, hier aber keine Rolle spielenden Problemstellungen im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Vertrauensschutz ab, bietet der Gleichheitsgrundsatz weder einen Schutz vor (auch nachteiligen) Gesetzesänderungen noch legt er dem Gesetzgeber Grenzen auf, die ihn bei seiner Entscheidung über das "ob" der Gesetzesänderung in irgendeiner Weise beschränken würden, sofern nur das Gesetz in der geänderten Fassung den Anforderungen des Gleichheitssatzes entspricht (VfSlg. 19.434/2011). 12

2.1.2. Dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung sozialer Bedarfslagen und bei der Ausgestaltung der an diese Bedarfslagen anknüpfenden sozialen Maßnahmen ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zu (vgl. VfSlg. 18.885/2009 zur unterschiedlichen Anhebung von Pensionsbezügen nach 13

Pensionshöhe bei gleichzeitiger Anhebung des Ausgleichszulagenrichtsatzes, der nicht allen Pensionsbeziehern zusteht). Der Gesetzgeber ist daher nicht gehalten, Leistungen der Mindestsicherung (bzw. der Sozialhilfe) in unbeschränkter Weise zu gewähren, wenn dies eine Förderung rechtspolitisch unerwünschter Ziele zur Folge hätte (vgl. VfSlg. 5972/1969 und 8541/1979); ist allerdings in einem vom Gesetzgeber eingerichteten System der Sicherung zur Gewährung eines zu einem menschenwürdigen Leben erforderlichen Mindeststandards der Zweck, dem betroffenen Personenkreis das Existenzminimum zu gewähren, nicht mehr gewährleistet, dann verfehlt ein solches Sicherungssystem offensichtlich insoweit seine Aufgabenstellung (VfSlg. 19.698/2012).

2.2. Zu § 10a Bgld. MSG 14

2.2.1. Gemäß § 4 Bgld. MSG haben österreichische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen sowie Fremde, die zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind, Anspruch auf bedarfsorientierte Mindestsicherung, soweit ihr Lebensmittelpunkt im Burgenland liegt. Asylberechtigte sind daher grundsätzlich nach dem Bgld. MSG anspruchsberechtigt (vgl. § 4 Abs. 1 Z 4 Bgld. MSG). 15

2.2.1.1. Soweit sich anspruchsberechtigte Personen gemäß § 4 Bgld. MSG innerhalb der letzten sechs Jahre weniger als fünf Jahre in Österreich aufgehalten haben, haben sie Anspruch auf Mindeststandards - Integration gemäß § 10a Bgld. MSG. Personen, die sich länger in Österreich aufgehalten haben, haben Anspruch auf Mindeststandards gemäß § 9 Bgld. MSG. 16

2.2.1.2. Die Mindeststandards gemäß § 9 Bgld. MSG orientieren sich am Ausgleichszulagenrichtsatz (§ 293 Abs. 1 lit. a sublit. bb ASVG). Gemäß § 9 Bgld. MSG iVm § 1 Abs. 1 Z 1 Burgenländische Mindeststandardverordnung idF LGBl. 32/2018 (im Folgenden: Bgld. MSV) stehen Alleinstehenden und Alleinerziehenden € 864,- für den Lebensunterhalt und Wohnbedarf zu, volljährigen Personen, die mit anderen Volljährigen in Haushaltsgemeinschaft leben € 648,- (§ 1 Abs. 1 Z 2 lit. a Bgld. MSV) und minderjährigen Kindern mit Anspruch auf Familienbeihilfe € 166,- (§ 1 Abs. 1 Z 4 Bgld. MSV). Die Mindeststandards - Integration gemäß § 10a Bgld. MSG sehen hingegen rund € 594,04 an Lebensunterhalt und Wohnbedarf für volljährige Personen vor und rund € 119,31 für minderjährige Kinder, die Familienbeihilfe beziehen (vgl. § 10a Abs. 2 Z 2 und 4 17

sowie § 10a Abs. 3 Z 2 Bgld. MSG). Die Mindeststandards - Integration sind daher für Alleinstehende um rund 28 %, für volljährige Personen um rund 8 % und für minderjährige Kinder um rund 28 % geringer als die Mindeststandards gemäß § 9 Bgld. MSG.

2.2.2. Der Burgenländische Landesgesetzgeber hat damit eine Regelung geschaffen, die einerseits österreichische Staatsbürger untereinander und andererseits Fremde untereinander im Hinblick auf die Höhe der zu gewährenden Mindeststandards – abhängig von ihrer Aufenthaltsdauer im Inland – ungleich behandelt. 18

2.2.2.1. Es steht dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, auf eine die öffentlichen Haushalte übermäßig belastende Nachfrage nach bestimmten steuerfinanzierten Transferleistungen zu reagieren und den Zugang zu diesen Leistungen zu erschweren (VfSlg. 19.434/2011 zum Bundespflegegeldgesetz). Dabei muss der Gesetzgeber aber an sachliche Kriterien anknüpfen (vgl. etwa den in Stunden bemessenen Pflegebedarf [VfSlg. 19.434/2011], die tatsächliche Gewährung von Hilfeleistungen durch andere [VfSlg. 20.036/2015] oder den Aufenthaltsstatus [VfSlg. 20.177/2017]). Wie der Verfassungsgerichtshof wiederholt ausgesprochen hat, verwehrt der Gleichheitsgrundsatz dem Gesetzgeber, andere als sachlich begründbare Differenzierungen zu schaffen (vgl. schon VfSlg. 9006/1981). 19

2.2.2.2. Das vom Burgenländischen Landesgesetzgeber gewählte Kriterium der Aufenthaltsdauer in Österreich innerhalb der letzten sechs Jahre stellt keine sachliche Differenzierung im Sinne dieser Rechtsprechung dar: 20

2.2.2.3. Die Burgenländische Landesregierung bringt vor, dass Personen, die nach einem längeren Auslandsaufenthalt nach Österreich zurückkehrten, schwieriger in den Arbeitsmarkt zu integrieren seien, als Personen, die "die letzten Jahre vor dem Bezug der bedarfsorientierten Mindestsicherung in Österreich aufhältig waren". Fehlende fachliche Qualifikationen und Sprachkenntnisse stellten oft eine große Hürde für die Arbeitsaufnahme dar. Diese Problematik betreffe Asylberechtigte, Unionsbürger und Drittstaatsangehörige gleichermaßen, sodass keine Unterschiede im Tatsächlichen vorlägen, die eine Gleichbehandlung ausschließen würden. Die Burgenländische Landesregierung bringt außerdem vor, dass die reduzierten Mindeststandards für Personen, die sich erst seit kurzer Zeit in Österreich aufhielten, an die Durchführung von Integrationsmaßnahmen 21

geknüpft seien, einen Arbeitsanreiz schaffen und das System der bedarfsorientierten Mindestsicherung nachhaltig finanziell absichern sollten.

2.2.2.4. Der Gerichtshof hat bereits in seinem Erkenntnis vom 7. März 2018, G 136/2017 ua. ausgesprochen, dass ein Mindestsicherungssystem, das zur Festsetzung des Bedarfes auf die Aufenthaltsdauer einer Person im Inland abstellt, nicht mit einem Anreiz zur Arbeitsaufnahme gerechtfertigt werden kann, zumal der bloße Aufenthalt im In- oder Ausland keinen Rückschluss auf die Arbeitswilligkeit einer Person zulässt. Mindestsicherungsbezieher sind ohnehin verpflichtet ihre Arbeitskraft einzusetzen und Maßnahmen zu ergreifen, die der Steigerung ihrer Arbeitsfähigkeit oder der Vermittelbarkeit dienen. Soweit dieser Verpflichtung nicht entsprochen wird, ist die Leistung aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung gemäß § 7 Abs. 5 Bgld. MSG zu kürzen. Gleiches gilt für das Vorbringen der Burgenländischen Landesregierung, die niedrigeren Mindeststandards - Integration setzten einen Integrationsanreiz für Fremde, die innerhalb der letzten sechs Jahre weniger als fünf Jahre in Österreich aufhältig gewesen seien: Soweit die Integrationsvereinbarung nicht erfüllt wird, sind die Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung zu kürzen (siehe § 7c Bgld. MSG).

22

2.2.2.5. Im Hinblick auf österreichische Staatsbürger genügt es darauf hinzuweisen, dass die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft eine vorhandene Integration voraussetzt (für die übrigen Fälle siehe *Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft, Band II, 1989, 126).

23

2.2.3. Nach dem Bgld. MSG ist der Kreis der anspruchsberechtigten ausländischen Staatsangehörigen auf Fremde begrenzt, die zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind (vgl. § 4 Abs. 1 Bgld. MSG). Damit verhindert das Bgld. MSG, dass Personen ausschließlich zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach Österreich migrieren. Ein Ausschluss solcher Personen ist – auch im Hinblick auf Unionsbürger (vgl. EuGH 11.11.2014, Rs. C-333/13, *Dano*) – unbedenklich: Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen steht es grundsätzlich frei, in ihren Herkunftsstaat zurückzukehren, um Sozialleistungen ihres Herkunftsstaats, nach den dort geltenden Vorgaben, in Anspruch zu nehmen.

24

- 2.2.3.1. Im Unterschied zu dieser Personengruppe haben Asylberechtigte ihr Herkunftsland nicht aus freiem Entschluss verlassen und ihren Wohnsitz in Österreich nicht frei gewählt (vgl. sinngemäß EGMR 27.9.2011, Fall *Bah*, Appl. 56.328/07, Rz 45; 6.11.2012, *Hode und Abdi*, Appl. 22.341/09, Rz 47). Asylberechtigte mussten ihr Herkunftsland wegen "wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden", verlassen und können aus denselben Gründen (derzeit) nicht dorthin zurückkehren. Schon dies begründet einen Unterschied im Tatsächlichen, der es im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes verbietet, Asylberechtigte gleich wie die vorhin umschriebene Personengruppe zu behandeln, die jederzeit in ihren Herkunftsstaat zurückkehren kann. Dieser besonderen Situation der Asylberechtigten trägt auch das Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden: GFK) Rechnung, das für Österreich verbindlich ist: Art. 23 GFK verlangt eine nach Art und Höhe gleich ausgestaltete öffentliche Unterstützung und Hilfeleistung für Asylberechtigte und Staatsbürger (vgl. EGMR 28.10.2010, Fall *Fawsie*, Appl. 40.080/07, Rz 38; siehe auch Art. 29 Status-RL). Österreich hat die – innerstaatlich im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehende – GFK mit der Maßgabe ratifiziert, dass unter den in Art. 23 GFK angeführten "Öffentlichen Unterstützungen und Hilfeleistungen" nur Zuwendungen aus der öffentlichen Fürsorge (Armenversorgung) zu verstehen sind. Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung sind jedenfalls Zuwendungen aus der öffentlichen Fürsorge ("Armenwesen" im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG).
- 2.2.3.2. Im Hinblick auf das Vorbringen der Burgenländischen Landesregierung, § 10a Bgld. MSG sei sowohl mit Art. 23 GFK als auch mit Art. 29 Status-RL vereinbar, weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, dass diese Bestimmungen im vorliegenden Verfahren gemäß Art. 140 B-VG keinen Maßstab für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 10a Bgld. MSG bilden. Soweit der Verfassungsgerichtshof auf diese Bestimmungen Bezug nimmt, dient dies lediglich der Erläuterung der Rechtslage, die auch für die Beurteilung der Regelung anhand des Gleichheitsgrundsatzes maßgeblich ist (zur Vereinbarkeit mit Art. 29 Status-RL siehe EuGH 21.11.2018, Rs. C-713/17, *Ayubi*).
- 2.2.3.3. § 10a Bgld. MSG sieht vor, dass Asylberechtigte ebenso wie Unionsbürger und Drittstaatsangehörige je nach der Aufenthaltsdauer in den letzten sechs

Jahren in Österreich eine unterschiedlich hohe Mindestsicherung erhalten. Für diese Regelung fehlt – auch im Hinblick auf Asylberechtigte – eine sachliche Rechtfertigung (siehe VfGH 7.3.2018, G 136/2017 ua., Rz 113 ff.).

2.2.4. § 10a Bgld. MSG, der zwar nicht nach der Staatsangehörigkeit, aber nach der Aufenthaltsdauer im Inland differenziert, verstößt vor diesem Hintergrund gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 7 B-VG und Art. I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung). 28

2.3. Zu § 10b Bgld. MSG 29

2.3.1. Unabhängig davon, ob Mindeststandards gemäß § 9 oder § 10a Bgld. MSG gewährt werden, sieht § 10b Abs. 1 Bgld. MSG vor, dass pro Haushalt maximal € 1.500,- an Bedarfsorientierter Mindestsicherung zustehen. Im Fall der Überschreitung der Deckelung sind die Mindeststandards der im Haushalt lebenden Personen gleichmäßig prozentuell zu kürzen (§ 10b Abs. 2 Bgld. MSG). Die Deckelung kommt jedoch nur zur Anwendung, wenn die im Haushalt lebenden volljährigen Personen arbeitsfähig sind, der Einsatz der Arbeitskraft von ihnen verlangt werden kann und ihnen kein Einkommen auf den Mindeststandard angerechnet wird (§ 10b Abs. 1 Bgld. MSG). 30

2.3.2. Die Burgenländische Landesregierung bringt vor, dass sich die in § 10b Bgld. MSG vorgesehene Deckelung am Medianeinkommen in Österreich orientiere und das Ziel verfolge, einen deutlichen Unterschied zwischen Arbeitseinkommen und Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung sicherzustellen. § 10b Bgld. MSG sehe außerdem eine "relative Deckelung" vor, die nur auf volljährige Personen anzuwenden sei, die erwerbsfähig seien, nicht vom Einsatz der Arbeitskraft ausgenommen seien und keinerlei Einkommen aufwiesen. 31

2.3.3. Zur Frage der Deckelung von Leistungen der Mindestsicherung hat der Verfassungsgerichtshof bereits Stellung bezogen: 32

2.3.3.1. In VfSlg. 11.662/1988 hat der Verfassungsgerichtshof bereits betont, dass die Lebenshaltungskosten pro Person bei zunehmender Größe der Haushaltsgemeinschaft abnehmen mögen, jedoch immer noch je weitere Person ein 33

Aufwand in einiger Höhe erforderlich ist. Es ist also kein sachlicher Grund zu erkennen, richtsatzmäßige Geldleistungen für eine Haushaltsgemeinschaft ab dem dritten Haushaltsangehörigen abrupt zu kürzen. Aber auch dann, wenn für allfällige weitere Haushaltsangehörige Anspruch auf Familienbeihilfe besteht, kann in der Regel mit der Familienbeihilfe allein der Lebensunterhalt dieser weiteren Personen (beispielsweise des zweiten und dritten Kindes) nicht bestritten werden. In solchen Fällen, in denen allfällige weitere Haushaltsangehörige keine Familienbeihilfe beziehen, ist eine Höchstgrenze verfehlt.

2.3.3.2. Ist in einem vom Gesetzgeber eingerichteten System der Sicherung zur Gewährung eines zu einem menschenwürdigen Leben erforderlichen Mindeststandards der Zweck, dem betroffenen Personenkreis das Existenzminimum zu gewähren, nicht mehr gewährleistet, dann verfehlt ein solches Sicherungssystem offensichtlich insoweit seine Aufgabenstellung (VfSlg. 19.698/2012). 34

2.3.4. Der Verfassungsgerichtshof sieht sich nicht veranlasst, von dieser Rechtsprechung abzugehen: 35

2.3.4.1. Es steht dem Gesetzgeber frei, besondere Regelungen für Haushaltsgemeinschaften zu schaffen, weil hier grundsätzlich ein anderer Bedarf vorliegt als bei Einpersonenhaushalten. So haben in Haushaltsgemeinschaft lebende Personen geringere Wohnkosten und – in einem gewissen Ausmaß – auch geringere Lebenshaltungskosten, die sich beispielsweise in degressiven Mindeststandards niederschlagen können (vgl. VfGH 12.12.2017, V 101/2017). 36

2.3.4.2. Zweck der Bedarfsorientierten Mindestsicherung ist die verstärkte Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung oder anderer sozialer Notlagen sowie die Förderung einer dauerhaften Eingliederung oder Wiedereingliederung von Personen in das Erwerbsleben (vgl. § 1 Abs. 1 Bgld. MSG). Der Burgenländische Landesgesetzgeber legt in § 9 Bgld. MSG fest, dass alleinstehende und alleinerziehende Personen einen höheren Betrag zur Deckung ihres Lebensunterhaltes und Wohnbedarfes erhalten als volljährige Personen, die in Haushaltsgemeinschaft mit anderen volljährigen Personen leben oder Minderjährige, die mit anderen volljährigen Personen im Haushalt leben. Das System der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nach § 9 Bgld. MSG stellt somit – wenn auch einer Durchschnittsbetrachtung folgend – auf die konkrete 37

Bedarfslage der hilfsbedürftigen Personen ab. § 10b Bgld. MSG begrenzt hingegen – in Abkehr vom System der Bedarfsorientierten Mindestsicherung – den Anspruch eines Haushaltes bei € 1.500,-, unabhängig davon, wie viele und welche Personen (volljährige, minderjährige, mit oder ohne Anspruch auf Transfer- bzw. Unterhaltsleistungen) dem Haushalt angehören. Diese Regelung kann aber nicht mit geringerem Wohnbedarf oder mit Synergieeffekten einer Haushaltsgemeinschaft sachlich gerechtfertigt werden. Die Deckelung gemäß § 10b Bgld. MSG wird überdies unabhängig davon wirksam, ob die weiteren Mitbewohner selbst Bedarfsorientierte Mindestsicherung beziehen. Damit hat der Burgenländische Landesgesetzgeber eine unsachliche Regelung geschaffen: Wenngleich € 1.500,- für bestimmte Haushaltskonstellationen ausreichend sein können, verhindert das Bgld. MSG eine einzelfallbezogene und damit sachliche Bedarfsprüfung.

2.3.4.3. Die prozentuelle Kürzung der Mindeststandards der Haushaltsmitglieder gemäß § 10b Abs. 2 Bgld. MSG ändert nichts daran, dass ihnen nach Maßgabe der Deckelung insgesamt nur € 1.500,- zustehen, und zwar unabhängig davon, wie viele und welche Personen tatsächlich im Haushalt leben und wie hoch deren konkreter Bedarf ist. Auch wenn die Lebenshaltungskosten pro Person bei zunehmender Größe der Haushaltsgemeinschaft abnehmen mögen, so ist doch immer noch je weitere Person ein Aufwand in einiger Höhe erforderlich (VfSlg. 11.662/1988). Die gemäß § 9 Abs. 4 Bgld. MSG bzw. gemäß §§ 15 ff. Burgenländisches Sozialhilfegesetz geschaffenen Möglichkeiten, Zusatzleistungen in Form des Privatrechts zu erbringen, können diese Systemwidrigkeit des § 10b Bgld. MSG nicht ausgleichen.

38

2.3.4.4. Die Burgenländische Landesregierung bringt vor, dass die Familienbeihilfe im System der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nicht angerechnet werde und daher sichergestellt sei, dass der Bedarf von Familien gedeckt sei. Der Verfassungsgerichtshof geht weiterhin davon aus, dass es zulässig ist, den Grundbetrag der Familienbeihilfe und den Kinderabsetzbetrag bei der Bemessung von Leistungen beim Anspruchsberechtigten aus der Mindestsicherung zu berücksichtigen (vgl. VfSlg. 19.913/2014). Der Lebensunterhalt einer hinzukommenden Person – etwa eines dritten Kindes – kann aber in der Regel nicht mit der Familienbeihilfe allein bestritten werden (vgl. VfGH 7.3.2018, G 136/2017 ua., Rz 122). Da die Deckelung vor allem Haushalte mit einer größeren Anzahl

39

von Kindern trifft, wodurch die Bedarfsdeckung besonders bei Kindern nicht mehr gewährleistet ist, ist in diesem Zusammenhang auch Art. 1 BVG über die Rechte von Kindern zu beachten. Danach hat jedes Kind Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit. Bei alle Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein. Die verfassungsrechtliche Vorgabe, bei Kinder betreffenden Maßnahmen das Kindeswohl als vorrangige Erwägung zu berücksichtigen, bindet auch den Gesetzgeber, wenn er die Grundlagen für solche Maßnahmen normiert (VfSlg. 20.018/2015). Die Ausgestaltung des § 10b Bgld. MSG, die es verhindert, den konkreten Bedarf von Personen wahrzunehmen, die in einer Haushaltsgemeinschaft leben, ist daher – auch in Anbetracht des Art. 1 BVG über die Rechte von Kindern – verfassungswidrig.

2.3.4.5. Die Burgenländische Landesregierung bringt außerdem vor, dass § 10b Bgld. MSG eine "relative Deckelung" darstelle, die nur auf volljährige Personen anzuwenden sei, die erwerbsfähig seien, nicht vom Einsatz der Arbeitskraft ausgenommen seien und keinerlei Einkommen aufwiesen. Bei diesen Personen sei ein zusätzlicher Arbeitsanreiz und ein "deutlicherer" Unterschied zu einem Arbeitseinkommen erforderlich. 40

2.3.4.6. Auch die mit Erkenntnis vom 7. März 2018, G 136/2017 ua., aufgehobene Bestimmung des NÖ MSG sah eine Ausnahme für Personen vor, die Pflegegeld oder erhöhte Familienbeihilfe bezogen haben bzw. dauerhaft arbeitsunfähig waren (vgl. § 11b Abs. 2 NÖ MSG idF LGBl. 103/2016). Der Verfassungsgerichtshof ist weiterhin der Ansicht, dass derartige Ausnahmeregelungen nicht geeignet sind, eine betragsmäßig fixe Deckelung der bedarfsorientierten Mindestsicherung, ohne entsprechende Mindestabsicherung pro hinzukommende Person, bei den von der Deckelung erfassten Anspruchsberechtigten zu rechtfertigen. 41

2.3.4.7. Gemäß § 7 Bgld. MSG haben arbeitsfähige Personen, die bedarfsorientierte Mindestsicherung beziehen, ihre Arbeitskraft im Rahmen ihrer Möglichkeiten einzusetzen und sich um entsprechende Erwerbstätigkeiten zu bemühen. Soweit dieser Verpflichtung nicht nachgekommen wird, können die Leistungen 42

aus der Bedarfsorientierten Mindestsicherung um bis 50 % gekürzt werden, bei beharrlicher Weigerung auch darüber hinaus.

2.3.4.8. Die Deckelung gemäß § 10b Bgld. MSG ist nur anzuwenden, soweit bei arbeitsfähigen, volljährigen Personen, denen der Einsatz ihrer Arbeitskraft zumutbar ist, keine Anrechnung von Einkommen stattfindet. Daraus folgt, dass etwa Haushalte, in denen Erwerbseinkommen erwirtschaftet wird, genauso wie Haushalte in denen Versicherungsleistungen (insbesondere Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe) bezogen werden, von der Deckelung ausgenommen sind. Der Burgenländische Landesgesetzgeber geht sohin davon aus, dass Personen, die in größeren Haushaltsgemeinschaften leben, grundsätzlich einen stärkeren Anreiz zur Arbeitsaufnahme benötigen. Sofern innerhalb eines Haushalts auch nur eine Person etwa Erwerbseinkommen oder eine Versicherungsleistung bezieht – so die Burgenländische Landesregierung –, sei dieser verstärkte Arbeitsanreiz nicht mehr notwendig. Der Verfassungsgerichtshof weist zunächst darauf hin, dass die Mindestsicherung ein System steuerfinanzierter Transferleistungen darstellt und diesem keine Anwartschaften oder Beitragsleistungen der berechtigten Personen gegenüberstehen (vgl. VfSlg. 20.177/2017). Es ist daher unsachlich, die Leistungshöhe der Mindestsicherung vom Bezug von Versicherungsleistungen abhängig zu machen.

43

2.3.4.9. Soweit § 10b Bgld. MSG unangewendet bleibt, wenn Erwerbseinkommen bezogen wird, ist diese Regelung auch nicht geeignet, die Deckelung zu rechtfertigen: Für den Verfassungsgerichtshof ist nicht erkennbar, inwiefern die Kürzung durch die Deckelung zu einem verstärkten Arbeitsanreiz führen soll, zumal § 10b Bgld. MSG nicht auf die Arbeitswilligkeit einer Person abstellt, sondern auf deren Wohnverhältnisse.

44

2.3.5. Das mit § 10b Bgld. MSG geschaffene System nimmt keine Durchschnittsbetrachtung vor, sondern verhindert die Berücksichtigung des konkreten Bedarfes von in Haushaltsgemeinschaft lebenden Personen. Dadurch verfehlt dieses System der Bedarfsorientierten Mindestsicherung ab einer bestimmten Haushaltgröße seinen eigentlichen Zweck, nämlich die Vermeidung und Bekämpfung von sozialen Notlagen bei hilfsbedürftigen Personen (vgl. VfSlg. 19.698/2012; VfGH 7.3.2018, G 136/2017 ua., Rz 121 ff.).

45

IV. Ergebnis

1. § 10a und § 10b Bgld. MSG sind daher wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz gemäß Art. 7 B-VG, gegen Art. I Abs. 1 BVG zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung und gegen Art. 1 BVG über die Rechte von Kindern als verfassungswidrig aufzuheben. 46
2. Der Ausspruch, dass frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Kraft treten, beruht auf Art. 140 Abs. 6 erster Satz B-VG. 47
3. Der Verfassungsgerichtshof sieht sich veranlasst, von der ihm durch Art. 140 Abs. 7 zweiter Satz B-VG eingeräumten Ermächtigung Gebrauch zu machen und auszusprechen, dass die aufgehobenen Bestimmungen nicht mehr anzuwenden sind. 48
4. Die Verpflichtung des Landeshauptmannes zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung und der damit im Zusammenhang stehenden sonstigen Aussprüche erfließt aus Art. 140 Abs. 5 erster Satz B-VG und § 64 Abs. 2 VfGG iVm § 2 Abs. 1 Z 2 Bgld. Verlautbarungsgesetz 2015. 49
5. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 50

Wien, am 1. Dezember 2018

Die Präsidentin:

Dr. BIERLEIN

Schriftführerin:

Mag. REITHMAYER-EBNER

