

## **Mindestsicherung aus Grundrechts- und Rechtsschutzperspektive**

**Barbara Weichselbaum (Universität Wien)**

Erschienen in: *Nachrichten und Stellungnahmen der ksoe 02/2015*, S.1-3 – [www.ksoe.at](http://www.ksoe.at)

**In der öffentlichen Diskussion zum Thema Mindestsicherung stehen vor allem die Probleme der ungleichen Lastenverteilung und der unterschiedlichen Leistungshöhe je Bundesland im Vordergrund. Doch wie ist das Thema Mindestsicherung in Österreich aus grundrechtlicher Sicht zu sehen? Wie sieht es mit dem Rechtsschutz aus? Die knappe Antwort im Hinblick auf die aktuellen Neuverhandlungen zwischen Bund und Ländern: Es gilt einiges besser zu machen.**

Liest oder hört man in den Medien zum Thema Mindestsicherung, hat man oft den Eindruck, dass nicht die Menschen im Vordergrund stehen, die diese benötigen, sondern die Länder und Gemeinden, die diese finanzieren und nicht übermäßig in Anspruch genommen werden sollen. Diskutiert werden dabei nicht nur ihre ungleiche Belastung durch unterschiedlich hohe Zahlen an LeistungsbezieherInnen, sondern auch die Vorgabe unterschiedlicher Leistungsstandards durch die Landesgesetzgebung. Der Rechnungshof hat in Bezug auf Vorarlberg und Tirol erst im Sommer 2014 moniert, dass es in gewissen Fällen Leistungen aus der Mindestsicherung gebe, die erheblich höher seien als die Mindeststandards, die in der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung festgeschrieben sind.<sup>1</sup> Ist eine ungleiche Belastung von Ländern und Gemeinden etwas, das es im Rahmen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen gilt,<sup>2</sup> kann es Betroffenen als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung anmuten, dass die Leistungsstandards je Bundesland differieren.

### **Konsequenz des Regelungsverzichts des Bundes**

Was als nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung erscheinen mag, ist jedoch schlicht Ausdruck des Föderalismus, dh der bundesstaatlichen Struktur Österreichs. Der Bund hat nie von seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Armenwesens nach Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG – die unbestritten zumindest die „*wesentlichste Grundlage für die Umsetzung des Vorhabens einer bedarfsorientierten Mindestsicherung auf Landesebene*“<sup>3</sup> ist – Gebrauch gemacht. Gibt es für die Länder keine inhaltlichen Vorgaben durch den Bund, so dürfen sie nach Art 15 Abs 6 B-VG diesen Bereich frei regeln, es besteht daher auch keine Verpflichtung, Geld- oder Sachleistungen in einer gewissen Höhe bzw einem gewissen Ausmaß einheitlich festzulegen.

Mit der 2010 in Kraft getretenen Mindestsicherungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern wurden zwar Mindeststandards akkordiert, dh Standards, die nur über-, aber nicht unterschritten werden dürfen. Diese Vereinbarung vermittelt Betroffenen jedoch keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch, dh kein subjektives Recht auf Gewährung einer Leistung wie in der Vereinbarung festgeschrieben.<sup>4</sup> Verstößt ein Bundesland etwa gegen die Vorgabe, dass Leistungen nach dem Familienlastenausgleichsgesetz auf die Mindestsicherungsleistung nicht angerechnet werden dürfen (Art 13 Abs 3 Z 2), so kann der VfGH nach Art 138a B-VG eine Verletzung der Vereinbarung nur auf Antrag einer Partei der Vereinbarung feststellen; diese (bloße) Feststellung hätte überdies keine Auswirkungen auf den Einzelfall. Die Länder können

<sup>1</sup> Siehe [http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/\\_jahre/2014/berichte/berichte\\_bund/Bund\\_2014\\_09.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/berichte_bund/Bund_2014_09.pdf), 13 ff.

<sup>2</sup> Öhlinger/Eberhard, *Verfassungsrecht*<sup>10</sup> (2014) Rz 262.

<sup>3</sup> Siehe die Erläuterungen zur Mindestsicherungsvereinbarung, 677 BlgNR 24. GP, 2.

<sup>4</sup> Vgl Öhlinger/Eberhard, Rz 320.

somit sanktionslos von den vertraglichen Verpflichtungen abweichen, die sie eingegangen sind. Wäre eine solche Vorgabe hingegen in einem Bundes-Grundsatzgesetz enthalten, wäre diese von den Ländern zwingend zu beachten, widrigenfalls die einschlägige landesgesetzliche Ausführungsbestimmung vom VfGH als grundsatzgesetzwidrig aufgehoben werden könnte. Ein zusätzliches Problem liegt darin, dass die Mindestsicherungsvereinbarung einheitliche Standards auch nur beschränkt festlegt. Defizite ergeben sich etwa dadurch, dass den Ländern zur Deckung eines angemessenen Wohnbedarfs freigestellt wird, dafür erforderliche Zusatzleistungen in nicht näher bestimmter Höhe auch privatrechtsförmig, dh ohne Rechtsanspruch, zu erbringen (Art 11). Eine ungleiche Leistungserbringung je Bundesland ist insofern von der Mindestsicherungsvereinbarung sogar gedeckt. Will man eine echte Gleichbehandlung im gesamten Bundesgebiet erreichen, muss der Bund einheitliche Grundsätze für eine angemessene Leistungserbringung festlegen. Betroffene sollen „gleich“ und nicht nur „mindest-“ gesichert sein; „gesichert“ auch dadurch, dass sie Ansprüche in einem rechtsförmigen Verfahren durchsetzen können.

### **(Grund-)Rechtsschutzdefizite durch „Flucht ins Privatrecht“**

Die Durchsetzbarkeit ist deshalb wichtig, weil sie dem Begriffsverständnis von Grundrechten immanent ist.<sup>5</sup> Wird mit Mindestsicherungsregelungen die „*Flucht ins Privatrecht*“ angetreten, dh wird für manche Leistungen kein Rechtsanspruch eingeräumt, bedeutet dies eine beachtliche Rechtsschutzlücke. Einen gewissen Ausgleich können hier nur die Zivilgerichte schaffen. So hat der Oberste Gerichtshof (OGH) hinsichtlich des Ausschlusses aus der Grundversorgung – die in ihrer Funktion der Mindestsicherung vergleichbar ist – klar festgehalten, dass auch bei Erbringung von Leistungen, auf deren Gewährung vom Gesetzgeber kein Rechtsanspruch eingeräumt wurde, das Gleichbehandlungsgebot einzuhalten ist, widrigenfalls „*insoweit ein klagbarer Anspruch*“ besteht.<sup>6</sup>

Derzeit fehlt noch eine klare Positionierung des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) zur Einräumung von Leistungsansprüchen im Mindestsicherungsbereich. In einer jüngeren Entscheidung zum Wiener Mindestsicherungssystem hat der VfGH dazu nicht die Gelegenheit ergriffen,<sup>7</sup> für künftige Fälle bleibt zu hoffen, dass er auf seine Rechtsprechung zum rechtsstaatlich gebotenen effizienten Rechtsschutz rekurriert, wonach „*Verwaltungsakte, die erhebliche Rechtswirkungen haben, rechtlich nicht als unbekämpfbare Verwaltungsakte konstruiert werden dürfen, weil das verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechtssystem sonst leerlaufen würde.*“<sup>8</sup> Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat zum Hartz IV-System bereits vorbildlich festgehalten: „*Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein. ... Ein Hilfebedürftiger darf nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist.*“<sup>9</sup>

### **Welche Grundrechte sind betroffen?**

Inwiefern sind Menschen in ihrer Grundrechtssphäre berührt, wenn es um die Mindestsicherung als staatliche Sozialleistung geht? Die österreichische Bundesverfassung kennt zwar keinen Katalog sozialer Grundrechte bzw stellen soziale Grundrechte in Österreich keine

<sup>5</sup> Berka, Verfassungsrecht<sup>5</sup> (2014) Rz 1156.

<sup>6</sup> Siehe zB OGH 25.6.2014, 7 Ob72/14k.

<sup>7</sup> VfSlg 19.716/2012.

<sup>8</sup> VfSlg 13.699/1994.

<sup>9</sup> BVerfG 9.2.2010 - 1 BvL 1/09 ua, Rz 136.

verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte dar. Allerdings sind Leistungsansprüche diskriminierungsfrei einzuräumen – insofern wird der Gleichheitssatz schlagend; dies ist auch bei plötzlichen und starken Leistungskürzungen der Fall.<sup>10</sup> Es ist auch Art 3 EMRK ins Treffen zu führen, der das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung normiert. Ist er in Fällen maßgeblich, wo es darum geht, ob Fremde ohne Aufenthaltsrecht in ihren Heimatstaat zurückgeschickt werden dürfen, wenn sie dort einer Grundversorgung mit Lebensmitteln, medizinischer Versorgung etc entbehren würden, so ist er ebenso für den Fall relevant, dass dieses Problem auch für Menschen in Österreich selbst auftritt.<sup>11</sup> Zu denken ist ferner an das in Art 2 EMRK verankerte Recht auf Leben, wird dazu doch vertreten, dass der Staat zu verhindern hat, dass dieses durch Armut bedroht ist.<sup>12</sup> Auch das Grundrecht auf Eigentum ist von Bedeutung, denn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat zu Art 1 1. ZP EMRK judiziert, dass auch staatliche Sozialleistungen dadurch geschützt werden.<sup>13</sup> Damit ist freilich nur der Schutz bestehender Ansprüche vor unverhältnismäßigen Eingriffen, nicht jedoch ein Anspruch auf zukünftige (höhere) Leistungen verbürgt.<sup>14</sup>

## Ergebnis

Eine echte Verbesserung wird wohl nur dann eintreten, wenn der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht, Grundsätze für einheitliche Leistungen festzulegen. Vereinbarungen nach Art 15a B-VG nützen den Betroffenen mangels Durchsetzbarkeit wenig. Eine Absage ist auch der „Flucht ins Privatrecht“ zu erteilen, zumal es unabhängig von verfassungsrechtlichen Vorgaben auch im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegt, die Mittelverteilung hinsichtlich ihrer Rechtsrichtigkeit einer Kontrolle zu unterziehen. Soll eine Leistung im Bedarfsfall ohnehin gewährt werden, ist nicht erfindlich, warum darauf kein Rechtsanspruch bestehen soll. Auch darf ein gewisser Leistungsstandard nicht unterschritten werden: Ein Rückschritt hinter bisherige Standards bzw auch die Unterschreitung der Schwelle für ein „menschwürdiges Dasein“ an sich können den VfGH dazu veranlassen, entsprechende Regelungen als grundrechtswidrig aufzuheben. Hat er dem Gesetzgeber in der Vergangenheit einen „weiten Gestaltungsspielraum“ eingeräumt, so hat er doch auch klar festgehalten: *„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.“*<sup>15</sup>

Autorin: Mag. Dr. Barbara Weichselbaum ist Assistenzprofessorin am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien.

Die Autorin war Vortragende bei der von der Armutskonferenz veranstalteten Mindestsicherungs-Konferenz am 10.10.2014.

---

<sup>10</sup> VfSlg 19.698/2012.

<sup>11</sup> Vgl *Wiederin*, Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortlichkeit und Fürsorge, VVDStRL 64 (2005) 53 (71 f).

<sup>12</sup> *Meyer-Ladewig*, EMRK3 (2011) Artikel 2, Rz 10.

<sup>13</sup> EGMR 30.9.2003, *Poirrez*, 40.892/98.

<sup>14</sup> Vgl VfSlg 18.885/2009.

<sup>15</sup> VfSlg 19.698/2012.