

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 28,29/11-7

16. Juni 2011

## IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des  
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Peter OBERNDORFER,

DDr. Hans Georg RUPPE,

Dr. Johannes SCHNIZER

sowie des Ersatzmitgliedes

MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein der Schriftführerin

Mag. Dr. Natalie PFLUG,

über den Antrag der Kärntner Landesregierung, näher bezeichnete Wortfolgen in § 2 Abs. 1, § 6 Abs. 2, § 8 Abs. 8, § 9 und § 55 Abs. 17 lit. e, f, g und i des Bundesgesetzes vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBl. Nr. 376, in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010 sowie Art. 135 Z 3 des Budgetbegleitgesetzes 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Der Antrag wird abgewiesen, soweit er sich gegen § 8 Abs. 8 des Bundesgesetzes vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBl. Nr. 376 idF BGBl. I Nr. 111/2010, richtet.
- II. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

## Entscheidungsgründe

### I. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Aufgrund ihres Beschlusses vom 22. Februar 2011 stellt die Kärntner Landesregierung gemäß Art. 140 B-VG den Antrag,

1

"folgende Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967 in der Fassung BGBl. I Nr. 111/2010) als verfassungswidrig aufzuheben,

1. in § 2 Abs. 1 lit. b erster Satz den Begriff '24. Lebensjahr';
2. in § 2 Abs. 1 lit. c den Begriff '25. Lebensjahres';
3. § 2 Abs. 1 lit. d zur Gänze;
4. in § 2 Abs. 1 lit. e den Begriff '24. Lebensjahr';
5. in § 2 Abs. 1 lit. g den Begriff '24. Lebensjahr' und den Begriff '25. Lebensjahres';
6. in § 2 Abs. 1 lit. h den Begriff '25. Lebensjahr';
7. in § 2 Abs. 1 lit. i jeweils den Begriff '24. Lebensjahr' sowie die Begriffe '24. Lebensjahres' und '25. Lebensjahres';
8. § 2 Abs. 1 lit. j und k zur Gänze;
9. in § 6 Abs. 2 lit. a den Begriff '24. Lebensjahr';
10. § 6 Abs. 2 lit. b zur Gänze;
11. in § 6 Abs. 2 lit. c den Begriff '24. Lebensjahr';
12. in § 6 Abs. 2 lit. d den Begriff '25. Lebensjahres';

13. in § 6 Abs. 2 lit. f den Begriff '24. Lebensjahr' und den Begriff '25. Lebensjahres';
14. in § 6 Abs. 2 lit. g den Begriff '25. Lebensjahr';
15. in § 6 Abs. 2 lit. h jeweils den Begriff '24. Lebensjahr', sowie die Begriffe '24. Lebensjahres' und '25. Lebensjahres';
16. § 6 Abs. 2 lit. i und j zur Gänze;
17. § 8 Abs. 8 zur Gänze;
18. § 9 letzter Satz;
19. in § 55 Abs. 17 lit. e die Zitate '§ 2 Abs. 1 lit. d' und '§ 6 Abs. 2 lit. b';
20. § 55 Abs. 17 lit. f, g und i zur Gänze;
21. Z 3 der Änderung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 mit Art. 135 von BGBI. I Nr. 111/2010."

1.1. Zum Anfechtungsumfang führt die Kärntner Landesregierung aus, dass die dargelegten Bedenken auf die Beseitigung aller mit dem Budgetbegleitgesetz 2011, BGBI. I 111/2010, (in der Folge: BBG 2011) vorgenommenen Änderungen im Hinblick auf die Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe abzielten. Die Einschränkung des Aufhebungsantrags auf die im Rahmen der Novelle durch das BBG 2011 ersetzten Begriffe "26. Lebensjahr" bzw. "27. Lebensjahr" durch die Begriffe "24. Lebensjahr" bzw. "25. Lebensjahr" erfolge mit Blickrichtung auf Art. 140 Abs. 6 B-VG und die dortige Anordnung, dass durch ein verfassungswidriges Gesetz aufgehobene gesetzliche Bestimmungen mit der Aufhebung ex constitutione wieder wirksam werden, außer der Verfassungsgerichtshof ordnet anderes an. Damit solle der Intention, dass im Falle der Verfassungswidrigkeit Regelungen nur in dem Ausmaß aus dem Rechtsbestand ausgeschieden werden sollen, als dies zur Bereinigung der Rechtslage unbedingt notwendig ist, Rechnung getragen werden. Dieses Ziel werde auch mit der Anfechtung der Z 3 in Art. 135 BBG 2011 verfolgt, weil nur so die Streichung des Familienbeihilfeanspruchs volljähriger arbeitssuchender Kinder bis zum 21. Lebensjahr repariert werden könne. Wegen der dagegen in gleicher Weise bestehenden Bedenken werde weiters die Aufhebung des § 8 Abs. 8 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (in der Folge: FLAG 1967) beantragt, mit dem sowohl der Anwendungsbereich als auch die Höhe der so genannten 13. Familienbeihilfe eingeschränkt werde. Ebenso vom Anfechtungsumfang erfasst sei schließlich die Regelung des § 9 letzter Satz FLAG 1967, mit dem der Mehrkindzuschlag gekürzt werde. Im Hinblick auf den untrennbaren Zusammenhang würden auch die In-Kraft-Tretens-Bestimmungen in § 55 Abs. 17 lit. e, f, g und i FLAG 1967 angefochten.

1.2. In der Sache bringt die Kärntner Landesregierung folgende Bedenken vor:

1.2.1. Eingangs verweist die Kärntner Landesregierung auf die hg. Judikatur zur einkommensteuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltslasten (insbesondere VfSlg. 12.940/1991, 14.992/1997 und 16.026/2000). Sie räumt zwar ein, dass auch schon nach der vor In-Kraft-Treten des BBG 2011 geltenden Rechtslage der Zeitpunkt des Erlöschens des Anspruchs auf Familienbeihilfe und der Zeitpunkt des Erreichens der den Unterhaltsanspruch beendenden Selbsterhaltungsfähigkeit nicht immer zusammenfielen. Mit der Herabsetzung der Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe durch das BBG 2011 sei dieses Auseinanderfallen jedoch nicht mehr ein in Kauf zu nehmender Härtefall, sondern vielmehr zum Regelfall geworden. Eine statistische Betrachtung des Alters der Studierenden zeige, dass die neue Altersgrenze für den Familienbeihilfeanspruch rein willkürlich gewählt und ausschließlich vom Aspekt der Erreichung kurzfristiger budgetärer Einsparungsziele getragen sei.

4

Unberücksichtigt bleibe bei der Herabsetzung des Anspruchsalters für die Gewährung der Familienbeihilfe auch die in letzter Zeit immer häufiger aus der Überbelegung einzelner Studienzweige resultierenden Verzögerungen im Studienfortschritt. Es sei zwar zutreffend, dass mit dem Umstieg auf das Bachelor-/Mastersystem die Selbsterhaltungsfähigkeit der unterhaltsanspruchsberechtigten Kinder früher erreicht werde. Abgesehen davon, dass für eine Reihe von Studienrichtungen das Bachelorstudium gar nicht angeboten werde, habe sich jedoch herausgestellt, dass in vielen Berufen eine Vorbildung auf Masterstudiumsniveau verlangt wird.

5

Durch die Streichung des Familienbeihilfeanspruchs für Kinder, die das 24. (bzw. in Sonderfällen das 25.) Lebensjahr vollendet haben, ohne gleichzeitig für die betroffenen Eltern einen im Wesentlichen gleichgewichtigen Unterhaltsaufwandsersatz zu gewähren, werde eine sachlich nicht rechtfertigbare Diskriminierung von unterhaltspflichtigen Eltern gegenüber jenen Personen herbeigeführt, die nicht zur Unterhaltsleistung an Kinder verpflichtet sind.

6

Die unsachliche Diskriminierung der unterhaltspflichtigen Eltern durch die im Rahmen des BBG 2011 verfügten Kürzungen im Familienbeihilfeanspruch werde noch zusätzlich dadurch verschärft, dass bei den Familienbeihilfen seit Jahrzehnten keine inflationsabgeltende Valorisierung vorgenommen wurde.

7

1.2.2. Dieselben gleichheitsrechtlichen Bedenken bestünden auch gegen die Reduktion des Mehrkindzuschlages, gegen die Streichung der 13. Familienbeihilfe für über fünfzehnjährige und unter sechsjährige Kinder und deren Kürzung für die verbleibenden Anspruchsberechtigten sowie gegen den Entfall der Familienbeihilfe für volljährige Kinder bis zum 21. Lebensjahr während der Arbeitssuche. Zur Streichung der 13. Familienbeihilfe bringt die antragstellende Landesregierung wörtlich Folgendes vor:

8

"Der Beschluss der 13. Familienbeihilfe, die mit den angefochtenen Kürzungsregelungen ebenfalls in der Höhe wie auch was den Anspruch anbelangt, wesentlich reduziert wurde, wurde bei der Einführung als 'Quasi-Inflationsanpassung' argumentiert, weil die 13. Auszahlung den Jahresbeitrag der Familienbeihilfe um 8,3% erhöhte. Andererseits wollte man die 13. Familienbeihilfe auch als 'Schulstartgeld' verkaufen. Dass nun nur noch 100 Euro für Schüler zwischen 6 und 15 Jahren ausbezahlt werden und nicht wie bisher für alle die Grundbeträge und Alterszuschläge einschließlich der Geschwisterstaffelung und erhöhten Familienbeihilfen ein 13. Mal ausbezahlt werden, bildet selbst für jene, die zukünftig 100 Euro am Beginn des Schuljahres noch erhalten sollen, einen schweren Verlust. Unberücksichtigt bleibt dabei auch der Umstand, dass Erziehungskosten auch vor dem 6. Lebensjahr, beispielsweise in den Kindergärten entfallen [richtig wohl: anfallen] und auch die Schulausbildung sehr häufig über das 15. Lebensjahr hinausgeht."

1.2.3. Schließlich bringt die Kärntner Landesregierung vor, dass die mit dem BBG 2011 verbundenen Kürzungen zu einer verfassungswidrigen Verletzung des Vertrauensschutzes führen würden. Für die betroffenen Eltern bestehe keine realistische Chance, die zu erwartenden Einkommensverluste innerhalb der Frist von drei bzw. sechs Monaten auch nur annähernd abzufangen und sich in ihrer Lebensführung darauf einzustellen.

9

2. Die Bundesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie die Zurückweisung des Antrags als unzulässig beantragt. Zu den Prozessvoraussetzungen bringt die Bundesregierung wörtlich Folgendes vor:

10

"1. Der Antrag richtet sich auf die 'Beseitigung aller mit der Novelle [im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011] vorgenommenen Änderungen im Hinblick auf die Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe' (in § 2 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967), die Aufhebung des § 8 Abs. 8 und des § 9 letzter Satz leg.cit. sowie auf die Beseitigung jener Novellierungsanordnung im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011, mit der der Entfall des § 2 Abs. 1 lit. f und des § 6 Abs. 2 lit. e leg.cit. verfügt wurde. Darüber hinaus werden einzelne, die §§ 2 Abs. 1, 6 Abs. 2 und 8 Abs. 8 leg.cit. betreffende Inkrafttretensbestimmungen der durch Art. 135 des

Budgetbegleitgesetzes 2011 erfolgten Novellierung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 angefochten.

2. Vorauszuschicken ist, dass es sich hier um einen einzigen, einundzwanzig Punkte umfassenden Antrag (und nicht etwa um einundzwanzig Anträge oder um mehrere, ihrerseits jeweils mehrere Punkte umfassende Anträge) handelt.

Eine andere Betrachtungsweise verbietet sich schon deshalb, weil die Aufhebung bloß einzelner der unter den Punkten 1 bis 16 angefochtenen Wortfolgen nicht geeignet wäre, die von der Antragstellerin behauptete Verfassungswidrigkeit zu beseitigen. Derartige Einzelanträge müssten daher als unzulässig zurückgewiesen werden (vgl. zB VfSlg. 16.801/2003 mwN).

Hinzu kommt, dass sich die Begründung des Antrags in Hinblick auf § 55 Abs. 17 lit. e, f, g und i des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 im Hinweis auf 'den untrennbaren Zusammenhang' erschöpft. Ein Antrag gemäß Art. 140 B-VG muss die gegen die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen gesetzlichen Bestimmungen sprechenden Bedenken im Einzelnen darlegen (§ 62 Abs. 1 zweiter Satz VfGG); gegebenenfalls muss dargetan werden, dass die angefochtenen Bestimmungen in einem untrennbaren Zusammenhang mit Bestimmungen stehen, auf die sich solche Bedenken beziehen. Würde man in Hinblick auf § 55 Abs. 17 lit. e, f, g und i des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (Punkt 19 und 20) vom Vorliegen von Einzelanträgen ausgehen, müssten diese als unzulässig zurückgewiesen werden.

Im Übrigen besteht der von der Antragstellerin postulierte untrennbare Zusammenhang der unter Punkt 20 angeführten literae des § 55 Abs. 17 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 sowohl in Hinblick auf die unter Punkt 1 bis 16 bekämpften Wortfolgen (§ 55 Abs. 17 lit. g) als auch in Hinblick auf den unter Punkt 17 bekämpften Absatz (§ 55 Abs. 17 lit. i) wie auch in Hinblick auf die unter Punkt 21 bekämpfte Novellierungsanordnung (§ 55 Abs. 17 lit. f). Dies bedeutet: Würden zB die unter Punkt 1 bis 16 angefochtenen Wortfolgen aufgehoben, so müsste dies – in Hinblick auf den untrennbaren Zusammenhang zwischen § 2 Abs. 1 lit. b, c, e, g, h, i, j und k sowie § 6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g, h, i und j einerseits und § 55 Abs. 17 lit. g andererseits – die Stattgebung des unter Punkt 20 formulierten Antrags nach sich ziehen. Dies wiederum müsste – in Hinblick auf den untrennbaren Zusammenhang zwischen § 55 Abs. 17 lit. i zu § 8 Abs. 8 sowie zwischen § 55 Abs. 17 lit. f und Art. 135 Z 3 des Budgetbegleitgesetzes 2011 – notwendigerweise auch die Stattgebung der unter Punkt 17 und 21 formulierten Anträge zur Folge haben.

Es ist also nicht möglich, die einundzwanzig Punkte des Antrags als einundzwanzig einzelne Anträge zu deuten; ebensowenig kann vom Vorliegen mehrerer, ihrerseits jeweils mehrere Punkte umfassenden Anträge ausgegangen werden.

3. Der Antrag, ein Gesetz als verfassungswidrig aufzuheben, muss – wie schon erwähnt – die gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes sprechenden Bedenken im Einzelnen darlegen (§ 62 Abs. 1 zweiter Satz VfGG). Diesem Erfordernis genügt der vorliegende Antrag in Hinblick auf seinen Punkt 21 – darin wird die Novellierungsanordnung 3 des Art. 135 des Budgetbegleitgesetzes 2011 angefochten – nach Auffassung der Bundesregierung nicht.

Gegenstand der mit der angefochtenen Novellierungsanordnung aufgehobenen §§ 2 Abs. 1 lit. f und 6 Abs. 2 lit. e des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 war der Bezug der Familienbeihilfe für volljährige Kinder, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, wenn sie weder Präsenz- oder Ausbildungsdienst noch Zivildienst leisteten und bei der regionalen Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservices als Arbeitsuchende vorgemerkt waren und weder einen Anspruch auf eine Leistung nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 hatten noch eine Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes durch das Arbeitsmarktservice erhielten.

Die Antragstellerin beschränkt die Darlegung der 'gegen die Verfassungsmäßigkeit [...] sprechenden Bedenken im Einzelnen' auf den Hinweis, dass gegen diese Anordnung '[d]ie selben gleichheitsrechtlichen Bedenken' bestünden, wie gegen die Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe. Diese Bedenken werden von der Antragstellerin mit Ausführungen zur Altersgrenze für den Bezug der Familienbeihilfe und § 34 Abs. 7 Z 5 des Einkommensteuergesetzes 1988 (EStG 1988), BGBl. Nr. 400, zur Alterspyramide der Studenten sowie zu aus der Überbelegung einzelner Studienzweige resultierenden Verzögerungen im Studienfortschritt begründet; darüber hinaus weist die Antragstellerin darauf hin, dass der Entfall des Familienbeihilfeanspruchs den Entfall anderer an diesen gekoppelten Begünstigungen nach sich ziehe; und schließlich macht die Antragstellerin auf seit Jahrzehnten bestehende Versäumnisse in Hinblick auf eine inflationsabgeltende Valorisierung der Familienbeihilfe sowie auf eine vom einfachen Gesetzgeber verfolgte Zielsetzung, 'auch der kinderreichen Familie eine auskömmliche Lebensgestaltung' zu ermöglichen, aufmerksam.

Für die Bundesregierung ist nicht ersichtlich, dass derartige Ausführungen auch nur abstrakt geeignet sein könnten, die Verfassungswidrigkeit der Aufhebung von Regelungen über den Bezug von Familienbeihilfe für arbeitssuchende volljährige Kinder, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, darzutun. Im Ergebnis fehlt eine Begründung für die behauptete Verfassungswidrigkeit der unter Punkt 21 des Antrages bekämpften Novellierungsanordnung vollständig. Die Antragstellung entspricht somit nicht den sich aus § 62 Abs. 1 zweiter Satz VfGG ergebenden Anforderungen. Da es sich – wie unter Punkt 2 dargelegt – um einen einzigen, einundzwanzig Punkte umfassenden Antrag handelt, ist dieser zur Gänze als unzulässig zurückzuweisen."

In eventu beantragt die Bundesregierung die Abweisung des Antrags. Zur Kürzung der 13. Familienbeihilfe nimmt sie dabei wörtlich wie folgt Stellung:

"2.1. Das Familienlastenausgleichsgesetz, BGBl. Nr. 18/1955, sah ursprünglich die Auszahlung der Familienbeihilfe in zwölf gleich hohen Monatsbeträgen vor. Im Zeitraum von 1958 bis 1977 war für die Monate Februar, Mai, August und November jeweils eine Sonderzahlung vorgesehen, deren Höhe wiederholt geändert wurde (vgl. § 7 leg.cit. in den Fassungen der Novellen BGBl. Nr. 284/1957, BGBl. Nr. 175/1959 und BGBl. Nr. 239/1960, sowie § 9 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967, BGBl. Nr. 376). Mit der Novelle BGBl. Nr. 646/1977 kehrte man jedoch zur Auszahlung der Familienbeihilfe in zwölf gleich hohen Monatsbeträgen zurück. Erst mit der Novelle BGBl. I Nr. 131/2008 wurde von diesem System neuerlich abgegangen und eine Verdoppelung des 'Gesamtbetrag[s] an Familienbeihilfe für September' angeordnet (§ 8 Abs. 8 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967).

2.2. Es wird ein weiteres Mal (vgl. dazu schon unter Punkt 1.2.1.) darauf hingewiesen, dass dem Gesetzgeber im Bereich der Familienpolitik im Allgemeinen und bei der Regelung von Beihilfen im Besonderen ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zur Verfügung steht. Nach Auffassung der Bundesregierung hat der Bundesgesetzgeber mit keiner der unter Punkt 2.1. dargestellten Rechtslagen die Grenzen dieses Gestaltungsspielraums überschritten. Dies gilt insbesondere auch für die durch das Budgetbegleitgesetz 2011 geschaffene Rechtslage.

Dass es verfassungsrechtlich geboten wäre, Sonderzahlungen für bestimmte Monate vorzusehen, ist nicht ersichtlich. Umso weniger kann es verfassungsrechtlich geboten sein, eine Sonderzahlung nicht bloß für Kinder bestimmten Alters, sondern für sämtliche Kinder, für die Familienbeihilfe bezogen wird, vorzusehen. Vielmehr liegt es innerhalb der Grenzen des rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes des Gesetzgebers, neben der allgemeinen Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe eine engere Altersgrenze für die Gewährung einer Sonderzahlung vorzusehen.

2.3. Soweit die Antragstellerin auf die Motive des Gesetzgebers bei der Einführung der 13. Familienbeihilfe im Jahr 2008 Bezug nimmt und darauf verweist, dass auch außerhalb der nunmehr begünstigten Altersgruppe bestimmte 'Erziehungskosten' anfallen, so vermag die Antragstellerin mit diesem Vorbringen lediglich darzulegen, dass der Gesetzgeber des Budgetbegleitgesetzes 2011 ein anderes Ziel verfolgt als dies der Gesetzgeber des Jahres 2008 getan hat. Dass damit eine Gleichheitswidrigkeit der nunmehr bestehenden Regelung dargetan würde, ist für die Bundesregierung jedoch nicht ersichtlich.

Mit der im September auszuzahlenden 13. Familienbeihilfe in der Höhe von 100 € sollen besondere Kosten für Schüler, die der Schulpflicht unterliegen, begünstigend erfasst werden. Wenn die Antragstellerin darauf verweist, dass auch in anderen Altersgruppen bestimmte Kosten anfallen, so ist ihr entgegenzuhalten, dass es dem Gesetzgeber freisteht, aus familienpolitischen Überlegungen Begünstigungen für typischerweise auftretende Aufwendungen vorzusehen,

ohne dass er deswegen gehalten wäre, jegliche Aufwendungen jedweden Personenkreises mit einzubeziehen.

2.4. Schließlich wird auch nicht erkennbar, inwieweit es verfassungsrechtlich bedenklich sein soll, wenn der Bundesgesetzgeber eine Zusatzleistung, die er erst zwei Jahre zuvor eingeführt hatte, in Zeiten erforderlicher Budgetkonsolidierung (vgl. den ausdrücklichen Hinweis im Besonderen Teil der Erläuterungen RV 981 BlgNR XXIV. GP) hinsichtlich ihres persönlichen Anwendungsbereichs einschränkt. Dazu wird auf das Erkenntnis VfSlg. 15.269/1998 hingewiesen (vgl. Näheres unter Punkt 5.2.)."

## II. Rechtslage

1. Die maßgeblichen Bestimmungen des FLAG 1967, BGBl. 376, lauten idF des BBG 2011, BGBl. I 111/2010, wie folgt (die angefochtenen Wortfolgen sind hervorgehoben):

12

"§ 2. (1) Anspruch auf Familienbeihilfe haben Personen, die im Bundesgebiet einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben,

a) für minderjährige Kinder,

b) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist. Bei volljährigen Kindern, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992, BGBl. Nr. 305, genannte Einrichtung besuchen, ist eine Berufsausbildung nur dann anzunehmen, wenn sie die vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt um nicht mehr als ein Semester oder die vorgesehene Ausbildungszeit um nicht mehr als ein Ausbildungsjahr überschreiten. Wird ein Studienabschnitt in der vorgesehenen Studienzeit absolviert, kann einem weiteren Studienabschnitt ein Semester zugerechnet werden. Die Studienzeit wird durch ein unvorhergesehenes oder unabwendbares Ereignis (zB Krankheit) oder nachgewiesenes Auslandsstudium verlängert. Dabei bewirkt eine Studienbehinderung von jeweils drei Monaten eine Verlängerung der Studienzeit um ein Semester. Zeiten als Studentenvertreterin oder Studentenvertreter nach dem Hochschülerschaftsgesetz 1998, BGBl. I Nr. 22/1999, sind unter Berücksichtigung der Funktion und der zeitlichen Inanspruchnahme bis zum Höchstausmaß von vier Semestern nicht in die zur Erlangung der Familienbeihilfe vorgesehene höchstzulässige Studienzeit einzurechnen. Gleiches gilt für die Vorsitzenden und die Sprecher der Heimvertretungen nach dem Studentenheimgesetz, BGBl. Nr. 291/1986. Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie hat durch Verordnung die näheren Voraussetzungen für diese Nichteinrechnung festzulegen. Zeiten des Mutterschutzes sowie die Pflege und Erziehung eines eigenen Kindes

bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres hemmen den Ablauf der Studienzzeit. Bei einem Studienwechsel gelten die in § 17 Studienförderungsgesetz 1992, BGBl. Nr. 305, angeführten Regelungen auch für den Anspruch auf Familienbeihilfe. Die Aufnahme als ordentlicher Hörer gilt als Anspruchsvoraussetzung für das erste Studienjahr. Anspruch ab dem zweiten Studienjahr besteht nur dann, wenn für ein vorhergehendes Studienjahr die Ablegung einer Teilprüfung der ersten Diplomprüfung oder des ersten Rigorosums oder von Prüfungen aus Pflicht- und Wahlfächern des betriebenen Studiums im Gesamtumfang von acht Semesterwochenstunden oder im Ausmaß von 16 ECTS-Punkten nachgewiesen wird. Der Nachweis ist unabhängig von einem Wechsel der Einrichtung oder des Studiums durch Bestätigungen der im § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannten Einrichtungen zu erbringen. Für eine Verlängerung des Nachweiszeitraumes gelten die für die Verlängerung der Studienzzeit genannten Gründe sinngemäß,

c) für volljährige Kinder, die wegen einer vor Vollendung des 21. Lebensjahres oder während einer späteren Berufsausbildung, jedoch spätestens vor Vollendung des 25. Lebensjahres, eingetretenen körperlichen oder geistigen Behinderung voraussichtlich dauernd außerstande sind, sich selbst den Unterhalt zu verschaffen,

d) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für die Zeit zwischen dem Abschluss der Schulausbildung und dem Beginn einer weiteren Berufsausbildung, wenn die weitere Berufsausbildung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Abschluss der Schulausbildung begonnen wird,

e) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für die Zeit zwischen der Beendigung des Präsenz- oder Ausbildungs- oder Zivildienstes und dem Beginn oder der Fortsetzung der Berufsausbildung, wenn die Berufsausbildung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach dem Ende des Präsenz- oder Zivildienstes begonnen oder fortgesetzt wird,

g) für volljährige Kinder, die in dem Monat, in dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, den Präsenz- oder Ausbildungsdienst oder Zivildienst leisten oder davor geleistet haben, bis längstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres, sofern sie nach Ableistung des Präsenz- oder Ausbildungsdienstes oder Zivildienstes für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; für Kinder, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer,

h) für volljährige Kinder, die erheblich behindert sind (§ 8 Abs. 5), das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn

ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; § 2 Abs. 1 lit. b zweiter bis letzter Satz sind nicht anzuwenden,

i) für volljährige Kinder, die sich in dem Monat, in dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, in Berufsausbildung befinden und die vor Vollendung des 24. Lebensjahres ein Kind geboren haben oder an dem Tag, an dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, schwanger sind, bis längstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres; für Kinder, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer,

j) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, bis längstens zum erstmöglichen Abschluss eines Studiums, wenn sie

aa) bis zu dem Kalenderjahr, in dem sie das 19. Lebensjahr vollendet haben, dieses Studium begonnen haben, und

bb) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums bis zum erstmöglichen Studienabschluss zehn oder mehr Semester beträgt, und

cc) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums nicht überschritten wird,

k) für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, und die sich in Berufsausbildung befinden, wenn sie vor Vollendung des 24. Lebensjahres einmalig in der Dauer von acht bis zwölf Monaten eine freiwillige praktische Hilfstätigkeit bei einer von einem gemeinnützigen Träger der freien Wohlfahrtspflege zugewiesenen Einsatzstelle im Inland ausgeübt haben; für Kinder, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer.

(2) - (8) ...

...

§ 6. (1) Anspruch auf Familienbeihilfe haben auch minderjährige Vollwaisen, wenn

a) sie im Inland einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben,

b) ihnen nicht Unterhalt von ihrem Ehegatten oder ihrem früheren Ehegatten zu leisten ist und

c) für sie keiner anderen Person Familienbeihilfe zu gewähren ist.

(2) Volljährige Vollwaisen haben Anspruch auf Familienbeihilfe, wenn auf sie die Voraussetzungen des Abs. 1 lit. a bis c zutreffen und wenn sie

a) das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und für einen Beruf ausgebildet werden oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; § 2 Abs. 1 lit. b zweiter bis letzter Satz sind anzuwenden; oder

b) das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für die Zeit zwischen dem Abschluss der Schulausbildung und dem Beginn einer weiteren Berufsausbildung, wenn die weitere Berufsausbildung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach Abschluss der Schulausbildung begonnen wird, oder

c) das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, für die Zeit zwischen Beendigung des Präsenz- oder Zivildienstes und dem Beginn oder der Fortsetzung der Berufsausbildung, wenn die Berufsausbildung zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach dem Ende des Präsenz- oder Ausbildungs- oder Zivildienstes begonnen oder fortgesetzt wird, oder

d) wegen einer vor Vollendung des 21. Lebensjahres oder während einer späteren Berufsausbildung, jedoch spätestens vor Vollendung des 25. Lebensjahres, eingetretenen körperlichen oder geistigen Behinderung voraussichtlich dauernd außerstande sind, sich selbst den Unterhalt zu verschaffen, und sich in keiner Anstaltspflege befinden, oder

f) In dem Monat, in dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, den Präsenz- oder Ausbildungsdienst oder Zivildienst leisten oder davor geleistet haben, bis längstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres, sofern sie nach Ableistung des Präsenz- oder Ausbildungsdienstes oder Zivildienstes für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; Vollwaisen die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer,

g) erheblich behindert sind (§ 8 Abs. 5), das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist; § 2 Abs. 1 lit. b zweiter bis letzter Satz sind nicht anzuwenden,

h) sich in dem Monat, in dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, in Berufsausbildung befinden und die vor Vollendung des 24. Lebensjahres ein Kind geboren haben oder an dem Tag, an dem sie das 24. Lebensjahr vollenden, schwanger sind, bis längstens zur Vollendung des 25. Lebensjahres; Kinder, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studiendauer,

i) das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, bis längstens zum erstmöglichen Abschluss eines Studiums, wenn sie  
aa) bis zu dem Kalenderjahr, in dem sie das 19. Lebensjahr vollendet haben, dieses Studium begonnen haben, und  
bb) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums bis zum erstmöglichen Studienabschluss zehn oder mehr Semester beträgt, und  
cc) die gesetzliche Studiendauer dieses Studiums nicht überschritten wird,

j) das 24. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, und sich in Berufsausbildung befinden, wenn sie vor Vollendung des 24. Lebensjahres einmalig in der Dauer von acht bis zwölf Monaten eine freiwillige praktische Hilfstätigkeit bei einer von einem gemeinnützigen Träger der freien Wohlfahrtspflege zugewiesenen Einsatzstelle im Inland ausgeübt haben; Vollwaisen, die eine in § 3 des Studienförderungsgesetzes 1992 genannte Einrichtung besuchen, jedoch nur im Rahmen der in § 2 Abs. 1 lit. b vorgesehenen Studierendauer.

(3) - (5) ...

...

§ 8. (1) - (7) ...

(8) Für jedes Kind, das in einem Kalenderjahr das 6. Lebensjahr bereits vollendet hat oder vollendet und das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, erhöht sich die Familienbeihilfe für den September dieses Kalenderjahres um 100 €.

§ 9. Zusätzlich zur Familienbeihilfe haben Personen unter folgenden Voraussetzungen (§§ 9a bis 9d) Anspruch auf einen Mehrkindzuschlag. Der Mehrkindzuschlag steht für jedes ständig im Bundesgebiet lebende dritte und weitere Kind zu, für das Familienbeihilfe gewährt wird. Ab 1. Jänner 2011 beträgt der Mehrkindzuschlag 20 € monatlich für das dritte und jedes weitere Kind.

...

§ 55. (1) - (16) ...

(17) Für das Inkrafttreten durch das Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, neu gefasster, geänderter oder eingefügter sowie für das das Außerkrafttreten durch das genannte Bundesgesetz entfallender Bestimmungen gilt Folgendes:

a) - d) ...

e) §§ 2 Abs. 1 lit. d, 5 Abs. 1 lit. a, 6 Abs. 2 lit. b und 6 Abs. 3 lit. a treten mit 1. März 2011 in Kraft.

f) § 2 Abs. 1 lit. f sowie § 6 Abs. 2 lit. e treten mit 1. März 2011 außer Kraft.

g) §§ 2 Abs. 1 lit. b, c, e, g, h, i, j und k sowie 6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g, h, i und j treten mit 1. Juli 2011 in Kraft.

h) §§ 30g Abs. 1 und 30k Abs. 1 treten mit 1. September 2011 in Kraft.

i) § 8 Abs. 8 tritt mit dem der Kundmachung dieses Bundesgesetzes folgenden Tag in Kraft und ist erstmals in Bezug auf den September 2011 anzuwenden."

2. Art. 135 BBG 2011, BGBl. I 111/2010, mit dem das FLAG 1967 novelliert wurde, bestimmt in der zur Gänze angefochtenen Z 3 Folgendes: 13

"§ 2 Abs. 1 lit. f sowie § 6 Abs. 2 lit. e entfallen." 14

Nach diesen Bestimmungen idF vor dem BBG 2011 bestand ein Anspruch auf Gewährung der Familienbeihilfe für volljährige Kinder bzw. von volljährigen Vollwaisen, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, wenn sie 15

"aa) weder den Präsenz- oder Ausbildungsdienst noch den Zivildienst leisten und bb) bei der regionalen Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservice als Arbeitssuchende vorgemerkt sind und weder einen Anspruch auf eine Leistung nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, BGBl. Nr. 609, haben noch eine Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes durch das Arbeitsmarktservice erhalten; das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist durch eine Bestätigung des Arbeitsmarktservice nachzuweisen; dabei bleiben ein zu versteuerndes Einkommen (§ 33 Abs. 1 EStG 1988) sowie Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 und Beihilfen durch das Arbeitsmarktservice im Sinne dieses Absatzes in einem Kalendermonat bis zur Geringfügigkeitsgrenze nach § 5 Abs. 2 Z 1 ASVG außer Betracht".

### III. Erwägungen

#### 1. Prozessvoraussetzungen

1.1. Gemäß Art. 140 Abs. 1 zweiter Satz B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen auf Antrag einer Landesregierung. Solche Anträge sind zulässig, sobald das Gesetz rechtswirksam erlassen wurde, und zwar auch schon dann, wenn es noch nicht in Wirksamkeit getreten ist (vgl. VfSlg. 6460/1971, 14.187/1995, 14.895/1997). Das BGBl. I 111/2010 wurde am 30. Dezember 2010 ausgegeben. Der Antrag ist am 25. Februar 2011 beim Verfassungsgerichtshof eingelangt und daher insofern zulässig. 16

1.2. Der Antrag der Kärntner Landesregierung besteht aus 21 Punkten, die jeweils ein Aufhebungsbegehren enthalten. Die Bundesregierung bestreitet die Zulässigkeit des Antrags mit der Begründung, es handle sich um einen einzigen, einundzwanzig Punkte umfassenden Antrag, der bei Unzulässigkeit eines einzigen dieser Punkte (welche die Bundesregierung für den Punkt 21. behauptet) zur Gänze als unzulässig zurückzuweisen sei. 17

Dieser Auffassung kann sich der Verfassungsgerichtshof nicht anschließen: Aus der Begründung des Antrags der Kärntner Landesregierung geht mit gerade noch hinreichender Deutlichkeit hervor, dass die Bedenken bestimmten (Gruppen von) Normen zuzuordnen sind, und zwar zunächst jenen, die im Zusammenhang mit der Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze stehen, sodann dem § 8 Abs. 8 FLAG 1967, der die 13. Familienbeihilfe regelt, dem § 9 FLAG 1967, der den Mehrkindzuschlag normiert, und der Z 3 des Art. 135 BBG 2011, die den Entfall des Anspruchs auf Gewährung der Familienbeihilfe bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres während der Arbeitssuche anordnet. Der Verfassungsgerichtshof geht daher davon aus, dass es sich um einen Antrag handelt, der aus mehreren, voneinander grundsätzlich unabhängigen Teilen besteht. 18

1.3. Der vorliegende Antrag der Kärntner Landesregierung ist jedoch aus folgenden Gründen unzulässig, soweit er die mit der Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze in Zusammenhang stehenden Bestimmungen, den § 9 FLAG 1967 und die Z 3 des Art. 135 BBG 2011 betrifft: 19

1.3.1. Die Kärntner Landesregierung begehrt mit den Punkten 1., 2., 4. bis 7., 9. und 11. bis 15. ihres Antrags die Aufhebung der Wortfolgen "24. Lebensjahr", "24. Lebensjahres", "25. Lebensjahr" bzw. "25. Lebensjahres" in § 2 Abs. 1 lit. b, c, e, g, h und i und in § 6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g und h FLAG 1967 idF des BBG 2011. 20

1.3.1.1. Zum Prüfungsumfang führt die Kärntner Landesregierung in diesem Zusammenhang aus, dass die Einschränkung des Aufhebungsantrags auf die angefochtenen Wortfolgen mit Blickrichtung auf Art. 140 Abs. 6 B-VG erfolge: Im Fall der Aufhebung eines Gesetzes als verfassungswidrig würden, sofern der Verfassungsgerichtshof nichts anderes ausspricht, ex constitutione die gesetzlichen Bestimmungen wieder wirksam werden, die durch das als verfassungswidrig erkannte Gesetz aufgehoben worden waren. Im vorliegenden Fall würden somit die vor dem BBG 2011 geltenden Altersgrenzen wieder in Kraft treten. Damit würde im Falle der Aufhebung nur so viel ausgeschieden, wie zur Bereinigung der Rechtslage unbedingt notwendig sei. 21

Dieser Argumentation vermag der Verfassungsgerichtshof nicht zu folgen. 22

Nach Art. 140 Abs. 6 B-VG treten im Fall der Aufhebung eines Gesetzes als verfassungswidrig durch den Verfassungsgerichtshof mit dem Tag des In-Kraft-Tretens der Aufhebung die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Kraft, die durch das vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannte Gesetz aufgehoben worden waren, falls das Erkenntnis nicht anderes ausspricht. In der Kundmachung über die Aufhebung ist auch zu verlautbaren, ob und welche gesetzlichen Bestimmungen wieder in Kraft treten. Die Einfügung einer solchen Vorschrift war bereits im Zuge der B-VG-Novelle 1925 diskutiert worden. Nach den Erläuterungen zur RV sollte dadurch "verhütet werden, daß auf wichtigen Gebieten der Gesetzgebung infolge Aufhebung eines Gesetzes durch den Verfassungsgerichtshof eine vacatio legis eintrete oder die Aufhebung terminiert werden muß, wenn dagegen wichtige Bedenken sprechen" (RV 327 BlgNR 2. GP, 12). Diese Bestimmung wurde vorderhand nicht Gesetz, weil es der Verfassungsausschuss nicht als angängig ansah, dem Verfassungsgerichtshof eine gesetzgebungsähnliche Funktion zuzuweisen (AB 422 BlgNR 2. GP, 2; dazu auch *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht, 1995, 209 ff., 217). Im Zuge der Beratungen der B-VG-Novelle 1929 wurde zunächst eine Ergänzung des Art. 140 erwogen, wonach der Verfassungsgerichtshof ermächtigt werden sollte, das 23

Wieder-In-Kraft-Treten jener Bestimmungen auszusprechen, denen durch das aufgehobene Gesetz derogiert worden war (RV 382 BlgNR 3. GP). Zum Beschluss erhoben wurde jedoch schließlich jene Fassung des Abs. 4, die im Wesentlichen dem heute geltenden Abs. 6 des Art. 140 B-VG entspricht (vgl. dazu *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht, 1995, 209 ff., 219).

Die ratio des Art. 140 Abs. 6 B-VG liegt somit primär darin, dem Verfassungsgerichtshof – als Alternative oder zusätzlich (vgl. VfSlg. 13.655/1993, 16.151/2001) zur Fristsetzung nach Art. 140 Abs. 5 B-VG – ein Instrument zur Lückenfüllung nach einer Gesetzesaufhebung in die Hand zu geben (VfSlg. 13.020/1991), mit dem sich gleichzeitig die Prolongierung der Verfassungswidrigkeit vermeiden lässt. Wenngleich das Wieder-In-Kraft-Treten der früheren gesetzlichen Bestimmungen nach dem Gesetzeswortlaut die Regel darstellt, ist doch aus der Entstehungsgeschichte der Norm abzuleiten, dass dem Verfassungsgerichtshof ohne Einschränkung die Freiheit zukommt, im Erkenntnis "anderes" auszusprechen. Keinesfalls entspricht es dem Konzept der Bundesverfassung, dass nach Aufhebung von Gesetzen oder gesetzlichen Bestimmungen durch den Verfassungsgerichtshof gleichsam automatisch das durch sie derogierte Altrecht wieder in Kraft tritt. Vielmehr hat der Verfassungsgerichtshof die Frage des Wieder-In-Kraft-Tretens von derogiertem Recht in jedem Einzelfall abzuwägen und dann zu entscheiden, ob und – wenn ja – in welchem Umfang früheres Recht wieder in Kraft tritt. Ihm – und nicht etwa dem Kundmachungsorgan – obliegt dabei auch die exakte Bestimmung jener Vorschriften, die wieder in Kraft treten (vgl. auch *Haller*, Die Prüfung von Gesetzen, 1979, 267). Dabei können eine Vielzahl von Faktoren – wie etwa die verfassungsrechtliche, die unionsrechtliche oder auch die rechtspolitische Beurteilung der derogierten Rechtslage, die Gründe für die Aufhebung oder auch Zweckmäßigkeitserwägungen – eine ausschlaggebende Rolle spielen (vgl. dazu zB VfSlg. 1454/1932, 3153/1957, 4036/1961, und in jüngerer Rechtsprechung 14.723/1997, 16.120/2001, 16.733/2002, 16.752/2002, 17.165/2004).

Vor diesem Hintergrund kann der Verfassungsgerichtshof nicht die Auffassung der antragstellenden Landesregierung teilen, dass bei Beurteilung der Zulässigkeit eines Gesetzesprüfungsantrags die möglichen Wirkungen eines die Aufhebung aussprechenden Erkenntnisses nach Art. 140 Abs. 6 B-VG einzubeziehen sind. Da sich der Verfassungsgerichtshof bei Ausübung des ihm nach Art. 140 Abs. 6 B-VG eingeräumten Ermessens am Sinn und Zweck eines Ausschlusses des Wieder-In-

24

25

Kraft-Tretens früherer Bestimmungen zu orientieren hat, dabei – wie erwähnt – eine Vielzahl von Gesichtspunkten eine Rolle spielen kann und eine Beurteilung häufig erst nach dem Ergebnis des Prüfungsverfahrens möglich ist, ist es ausgeschlossen, dass er diese Ermessensentscheidung bereits in der Phase der Prüfung der Prozessvoraussetzungen vorwegnimmt. Ebenso wenig ist es mit dem Charakter der in Art. 140 Abs. 6 B-VG vorgesehenen Entscheidung vereinbar, dass der Verfassungsgerichtshof durch den Antragsteller gezwungen werden kann, eine von diesem bestimmte Fassung einer Norm wieder in Kraft treten zu lassen.

1.3.1.2. Ist aber nach dem Gesagten bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Antrags auf Gesetzesprüfung im Hinblick auf den Prüfungsumfang die Anordnung des Art. 140 Abs. 6 B-VG außer Betracht zu lassen, erweist sich der durch den Antrag der Kärntner Landesregierung gezogene Prüfungsumfang als zu eng gezogen, soweit er § 2 Abs. 1 lit. b, c, e, g, h und i und § 6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g und h FLAG 1967 betrifft:

26

Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfenden Gesetzesvorschrift sind, wie der Verfassungsgerichtshof sowohl für von Amts wegen als auch auf Antrag eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren (vgl. zB VfSlg. 8155/1977, 8461/1978, 12.464/1990) schon wiederholt dargelegt hat, so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Gesetzesteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden. Dieser Grundposition folgend hat der Verfassungsgerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Gesetzesprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrags nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. zB VfSlg. 8155/1977, 12.235/1989, 13.915/1994, 14.131/1995, 14.498/1996, 14.890/1997). Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ergibt sich unter dem Aspekt einer nicht trennbaren Einheit in Prüfung zu ziehender Vorschriften ferner, dass ein solches Prozesshindernis auch dann vorliegt, wenn der Wegfall bestimmter angefochtener Sätze (Wortfolgen) den verbleibenden Rest der Gesetzesbestimmung unverständlich werden ließe oder Schwierigkeiten bezüglich dessen Anwendung hervorriefe, weil nicht mehr mit Bestimmtheit beurteilt werden könnte, ob ein der verbliebenen Vorschrift zu unterstellender Fall vorliegt (vgl. zB VfSlg. 12.235/1989; 15.773/2000).

27

Die isolierte Aufhebung der mit den Punkten 1., 2., 4. bis 7., 9. und 11. bis 15. des Antrags der Kärntner Landesregierung angefochtenen Wortfolgen ("24. Lebensjahr", "24. Lebensjahres", "25. Lebensjahr" bzw. "25. Lebensjahres") in § 2 Abs. 1 lit. b, c, e, g, h und i und in § 6 Abs. 2 lit. a, c, d, f, g und h FLAG 1967 idF des BBG 2011 hinterließe die verbleibenden Worte dieser Bestimmungen als einen sprachlich sinnentleerten Torso. Für den Rechtsanwender könnte an Hand der bereinigten Fassung nicht mehr beurteilt werden, ob für volljährige Kinder ein Anspruch auf Familienbeihilfe anzunehmen ist oder nicht. Der Antrag der Kärntner Landesregierung ist daher unzulässig, soweit er diese Bestimmungen des FLAG 1967 betrifft.

28

1.3.2. Mit den Punkten 3., 8., 10. und 16. ihres Antrags begehrt die antragstellende Landesregierung die Aufhebung der lit. d, j und k des § 2 Abs. 1 und der lit. b, i und j des § 6 Abs. 2 FLAG 1967 jeweils zur Gänze.

29

Diese Bestimmungen treten zwar ergänzend – zwecks Vermeidung von Härtefällen – zur lit. b des § 2 Abs. 1 und zur lit. a des § 6 Abs. 2 FLAG 1967 hinzu, stehen aber mit diesen Vorschriften nicht in einem untrennbaren Zusammenhang, da ihre isolierte Aufhebung keine Schwierigkeiten bezüglich der Anwendbarkeit der anderen, im Rechtsbestand verbleibenden Normen hervorrufen würde. Allerdings ist der Antrag auch insoweit unzulässig, als er diese zur Gänze angefochtenen Bestimmungen betrifft:

30

Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Erkenntnis VfSlg. 8461/1978 dargelegt hat, soll ein Gesetzesprüfungsverfahren dazu dienen, die behauptete Verfassungswidrigkeit – wenn sie tatsächlich vorläge – zu beseitigen. Unzulässig ist ein Antrag daher auch dann, wenn der Umfang der zur Aufhebung beantragten Bestimmungen so abgesteckt ist, dass die angenommene Verfassungswidrigkeit durch die Aufhebung gar nicht beseitigt würde (VfSlg. 16.191/2001 mwN).

31

Ein solcher Fall liegt hier vor: Durch Aufhebung der zur Gänze angefochtenen (Ausnahme)Bestimmungen des § 2 Abs. 1 lit. j und k und des § 6 Abs. 2 lit. i und j FLAG 1967 würden die jeweils strengeren Altersgrenzen der lit. b des § 2 Abs. 1 und der lit. a des § 6 Abs. 2 FLAG 1967 zur Anwendung kommen bzw. im Fall des § 2 Abs. 1 lit. d und des § 6 Abs. 2 lit. b FLAG 1967 der Anspruch für die Zeit zwischen dem Abschluss der Schulausbildung und dem Beginn einer weiteren Berufsausbildung, wenn die weitere Berufsausbildung zum frühestmöglichen

32

Zeitpunkt nach Abschluss der Schulausbildung erfolgt, überhaupt entfallen. Damit wird aber die von der antragstellenden Landesregierung angenommene Verfassungswidrigkeit nicht beseitigt, sondern vielmehr verstärkt, sodass der Antrag auch insoweit zurückzuweisen ist.

1.3.3. Mit den Punkten 19. und 20. des Antrags werden von der Kärntner Landesregierung in § 55 Abs. 17 FLAG 1967 idF des BBG 2011 die In-Kraft-Tretens-Bestimmungen hinsichtlich der §§ 2 Abs. 1, 6 Abs. 2 und 8 Abs. 8 FLAG 1967 idF des BBG 2011 angefochten.

33

Die antragstellende Landesregierung begründet die Anfechtung dieser Bestimmungen mit dem untrennbaren Zusammenhang zu den übrigen angefochtenen Bestimmungen (Wortfolgen). Ein solcher untrennbarer Zusammenhang ist dem Verfassungsgerichtshof jedoch nicht erkennbar. Der Umstand, dass diese Bestimmungen im Fall der Aufhebung von Wortfolgen in den §§ 2 Abs. 1, 6 Abs. 2 und 8 Abs. 8 FLAG 1967 unanwendbar werden, vermag für sich allein nämlich einen untrennbaren Zusammenhang dieser Bestimmungen nicht zu begründen (vgl. VfSlg. 15.885/2000 mwN). Der Antrag ist jedoch unzulässig, soweit er sich auf § 55 Abs. 17 FLAG 1967 bezieht:

34

Die gesonderte Aufhebung der In-Kraft-Tretens-Bestimmungen würde nämlich dazu führen, dass die mit dem BBG 2011 novellierten Bestimmungen der §§ 2 Abs. 1 und 6 Abs. 2 FLAG 1967 nicht erst mit 1. März bzw. 1. Juli 2011, sondern ohne Legisvakanz in Kraft träten. Dieser Effekt würde den im Gesetzesprüfungsantrag der Kärntner Landesregierung dargelegten Bedenken geradezu diametral entgegenlaufen: Diese Bedenken gehen nämlich (auch) in die Richtung, dass der Zeitraum, in dem sich die Rechtsunterworfenen auf diese neue Rechtslage einstellen und Dispositionen getroffen werden können, im Hinblick auf den Vertrauensschutz zu kurz bemessen sei. Im Fall des § 55 Abs. 17 lit. i FLAG 1967, der die Gewährung der 13. Familienbeihilfe betrifft und festlegt, dass § 8 Abs. 8 FLAG 1967 idF des BBG 2011 erstmals in Bezug auf den September 2011 anzuwenden ist, hätte die Aufhebung dieser Bestimmung überhaupt keine Auswirkung, da auch ohne diese ausdrückliche In-Kraft-Tretens-Vorschrift die Auszahlung der 13. Familienbeihilfe nach § 8 Abs. 8 FLAG 1967 idF des BBG 2011 erstmals mit September 2011 erfolgen bzw. nicht erfolgen würde.

35

1.3.4. Die Kärntner Landesregierung bekämpft weiters unter Punkt 18. den letzten Satz des § 9 FLAG 1967, mit dem die Höhe des Mehrkindzuschlags mit € 20,-- für das dritte und jedes weitere Kind festgelegt wird. 36

Nach der unter Punkt 1.3.1.2. dargelegten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes hat die Abgrenzung des Prüfungsgegenstandes so zu erfolgen, dass auch alle mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle in untrennbarem Zusammenhang stehenden Bestimmungen erfasst werden; Fälle untrennbaren Zusammenhangs liegen insbesondere auch vor, wenn die Aufhebung ansonsten nicht zu einer klaren Rechtslage führte oder Schwierigkeiten bezüglich der Anwendung des im Rechtsbestand verbleibenden Rests der Bestimmung hervorriefe. 37

Ein solcher Fall liegt hier vor: Der Wegfall des von der Kärntner Landesregierung angefochtenen letzten Satzes des § 9 FLAG 1967, der die Höhe des Mehrkindzuschlags normiert, würde die verbleibenden Vorschriften zum Mehrkindzuschlag unanwendbar und unverständlich machen, da er überhaupt dessen Gewährung hinderte. Dieser Satz bildet daher mit jenen Bestimmungen, die den Mehrkindzuschlag und insbesondere die Voraussetzungen für dessen Gewährung regeln, eine untrennbare Einheit und wäre gemeinsam mit ihnen anzufechten gewesen. Da folglich der Anfechtungsumfang zu eng gewählt wurde, war der Antrag auch insoweit als unzulässig zurückzuweisen, als er den letzten Satz des § 9 FLAG 1967 betrifft. 38

1.3.5. Mit Punkt 21. ihres Antrags ficht die Kärntner Landesregierung die Z 3 des Art. 135 BBG 2011 an. Mit dieser Novellierungsanordnung werden die §§ 2 Abs. 1 lit. f und 6 Abs. 2 lit. e FLAG 1967 idF vor dem BBG 2011 aufgehoben, die einen Anspruch auf Familienbeihilfe für volljährige Kinder bzw. von volljährigen Vollwaisen vorsahen, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, wenn sie weder Präsenz- oder Ausbildungsdienst noch Zivildienst leisteten und bei der regionalen Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservices als Arbeitssuchende vorge­merkt waren und weder einen Anspruch auf eine Leistung nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 hatten noch eine Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes durch das Arbeitsmarktservice erhielten. 39

Bei der Prüfung der Prozessvoraussetzungen für die Durchführung eines Gesetzesprüfungsverfahrens nach Art. 140 B-VG kommt es auch darauf an, ob sich aus 40

dem Inhalt des Antrags eine Darlegung der im Einzelnen gegen die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes seinem ganzen Inhalt nach oder einer bestimmten Gesetzesstelle sprechenden Bedenken ergibt (VfSlg. 8700/1979). Ein Gesetzesprüfungsantrag, der sich – wie der hier vorliegende – auf mehrere näher bezeichnete Bestimmungen eines Gesetzes richtet, muss auch Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit aller dieser Bestimmungen darlegen (vgl. VfSlg. 7593/1975, 12.464/1990, 13.140/1992, 17.768/2006). Die Bundesregierung wendet – zu Recht – ein, dass der Antrag der Kärntner Landesregierung, soweit er den Punkt 21. betrifft, diesem Erfordernis nicht genügt:

Der Antrag der Kärntner Landesregierung begnügt sich mit einem Verweis auf die dargelegten Bedenken gegen die Herabsetzung der allgemeinen Altersgrenze bei der Gewährung von Familienbeihilfe durch das BBG 2011. Diese Ausführungen sind nicht geeignet, die Verfassungswidrigkeit der Aufhebung von Regelungen über den Bezug von Familienbeihilfe für arbeitssuchende volljährige Kinder, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, darzutun.

41

1.4. Soweit mit dem Antrag der Kärntner Landesregierung § 8 Abs. 8 FLAG 1967 zur Gänze bekämpft wird, ist dieser hingegen zulässig. Die Bedenken der antragstellenden Landesregierung richten sich sowohl gegen den Entfall der 13. Familienbeihilfe für über fünfzehnjährige und unter sechsjährige Kinder als auch gegen deren Kürzung für die verbleibenden Anspruchsberechtigten. Aufgrund des untrennbaren Zusammenhangs kann diesen Bedenken nur durch Anfechtung der gesamten Bestimmung Rechnung getragen werden.

42

## **2. In der Sache**

2.1. Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Verfassungsgerichtshof sich in einem auf Antrag eingeleiteten Normenkontrollverfahren auf die Erörterung der im Prüfungsantrag dargelegten Bedenken zu beschränken hat (zB VfSlg. 14.802/1997 mwN).

43

2.2. Soweit die Bedenken der antragstellenden Landesregierung sich gegen § 8 Abs. 8 FLAG 1967 idF des BBG 2011 richten, gehen sie im Wesentlichen dahin, dass es durch die Kürzung der 13. Familienbeihilfe sowohl hinsichtlich der Höhe als auch hinsichtlich des Bezieherkreises zu einer unsachlichen Diskriminierung

44

unterhaltspflichtiger Eltern gegenüber jenen Personen, die nicht zur Unterhaltsleistung an Kinder verpflichtet sind, komme, die noch dadurch verschärft werde, dass im Bereich der Familienbeihilfen seit Jahrzehnten keine inflationsabgeltende Valorisierung vorgenommen worden sei, und dass diese mit dem BBG 2011 durchgeführte Kürzung zu einer Verletzung des Vertrauensschutzes führte.

2.3. Der Verfassungsgerichtshof hat sich im Erkenntnis vom heutigen Tage zu G 6/11 ausführlich mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Familienlastenausgleichsgesetzgeber befasst. Aus den dort angestellten Erwägungen ergibt sich für den Verfassungsgerichtshof auch, dass er den Bedenken der hier antragstellenden Landesregierung nicht beitreten kann: Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, neben der in zwölf Teilbeträgen ausbezahlten Familienbeihilfe Sonderzahlungen für bestimmte Monate vorzusehen. Wenn er dies dennoch tut, so liegt es nicht nur in seinem weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraum, in welcher Höhe er diese Zahlung gewährt; es erscheint darüber hinaus auch nicht unsachlich, wenn er dabei davon ausgeht, dass in der Altersgruppe der Sechs- bis Fünfzehnjährigen – somit im Wesentlichen der Pflichtschüler – bei Schulbeginn typischerweise ein besonderer Mehraufwand entsteht, der durch die allgemeine altersabhängige Staffelung der Familienbeihilfe nicht hinreichend berücksichtigt ist. Bei der Kürzung der 13. Familienbeihilfe durch das BBG 2011 handelt es sich somit um eine familienpolitische Maßnahme, zu deren rechtspolitischer Würdigung der Verfassungsgerichtshof nicht berufen ist, die als solche aber jedenfalls im verfassungsrechtlich vorgegebenen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegt.

45

#### **IV. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen**

1. Der Antrag war sohin abzuweisen, soweit er sich auf § 8 Abs. 8 FLAG 1967 bezieht, im Übrigen jedoch als unzulässig zurückzuweisen.

46

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

47

Wien, am 16. Juni 2011

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:

Mag. Dr. PFLUG