



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 66.805/1
vom 5. Februar 2020

über

einen Dekretvorschlag der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur
Abänderung des Dekrets vom 23. April 1988 über die
Familienleistungen‘ (*Parl. Dok. Parl. DG 2019, Nr. 24/1*)

Am 12. Dezember 2019 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Präsidenten des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Dekretvorschlag ‚zur Abänderung des Dekrets vom 23. April 2018 über die Familienleistungen‘ (*Parl. Dok. Parl. DG 2019, Nr. 24/1*) abzugeben.

Der Vorschlag wurde von der ersten Kammer am 16. Januar 2020 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Marnix VAN DAMME, Kammerpräsident, Wilfried VAN VAERENBERGH und Wouter PAS, Staatsräte, Michel TISON und Johan PUT, Beisitzer, und Annemie GOOSSENS, Greffier.

Der Bericht wurde von Brecht STEEN, Erster Auditor-Abteilungsleiter, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 5. Februar 2020 abgegeben.

*

1. Unter Anwendung von Artikel 84 § 3 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung hauptsächlich darauf konzentriert, die Befugnis des erlassenden Organs, die Rechtsgrundlage¹ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE

2. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorschlag der Deutschsprachigen Gemeinschaft zielt darauf ab, den Zuschlag für kinderreiche Familien auch jedem dritten Kind oder jedem folgenden Kind einer sogenannten „Stief- oder Patchworkfamilie“ zu gewähren.

Zu diesem Zweck wird in das Dekret vom 23. April 2018 ‚über die Familienleistungen‘ ein Artikel 16.1 eingefügt, der die Definition der kinderreichen Familie enthält, und wird Artikel 18 Absatz 1 des Dekrets vom 23. April 2018 abgeändert, sodass nicht das Band zu einem selben Empfänger, sondern die Tatsache, dass die betreffenden Kinder denselben Wohnsitz haben, ausschlaggebend ist, um zu bestimmen, ob das Kind zu einer kinderreichen Familie gehört.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

3. Im Begutachtungsantrag legt der Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft dem Staatsrat einige Fragen vor. Er schreibt Folgendes:

„Überdies wäre ich Ihnen sehr verbunden, wenn Sie zu folgenden Fragen Stellung beziehen könnten:

- ob sich durch den Dekretvorschlag eine Diskriminierung gegen eine Person oder Teile der Gesellschaft ergibt;
- ob der Dekretvorschlag ein Aufweichen der bisher geltenden Rechtsgrundlage bewirkt, wobei gewisse Grundprinzipien, auf denen die Regelung insgesamt fußt, infrage gestellt werden;
- ob die durch die Änderung gewünschten und angestrebten potenziellen Vorteile für eine Zielgruppe negative Auswirkungen auf andere Zielgruppen zur Folge haben könnten“.

Es gehört zur Aufgabe des Staatsrates, Gesetzgebungsabteilung, den Vorschlag rechtlich zu untersuchen. Im Prinzip befindet der Staatsrat nicht über die bloße Opportunität oder Durchführbarkeit des Vorschlags. In dieser Hinsicht betrachtet der Staatsrat die o.a. Fragen als eine Frage über die Übereinstimmung des Vorschlags mit dem verfassungsmäßigen Gleichheitsprinzip.

¹ Da es sich um einen Dekretvorschlag handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

4. Der Staatsrat hat in seinem Gutachten 62.149/1² folgende Bemerkungen über die Zulässigkeit des derzeit bestehenden Systems der Familienleistungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Lichte des Gleichheitsprinzips formuliert:

„17. Im untersuchten Entwurf wird das System der Familienleistungen tiefgreifend reformiert, insofern diese Reform vom Kindergeld als Recht des Kindes ausgeht und ein von der Arbeitsstation der Eltern unabhängiges einheitliches System festlegt. Dadurch ist das heutige System des gewährleisteten Kindergelds auch nicht mehr nützlich. Das Recht auf Kindergeld ist bis zum Alter von 18 Jahren ein bedingungsloses Recht, während es für Personen bis zum Alter von 25 Jahren unter bestimmten (Studien)bedingungen gilt. Jedes Kind erhält denselben Basisbetrag, sowohl den monatlichen Betrag als den jährlichen Betrag, unabhängig von dem Rang in der Familie und ungeachtet des Alters. Außerdem gibt es zusätzliche Zuschläge für kinderreiche Familien, für Familien mit niedrigerem Einkommen und für Familien mit einem Kind, das Recht auf eine erhöhte Beteiligung der Gesundheitspflegeversicherung hat. Überdies gibt es auch Zuschläge für Kinder mit Beeinträchtigung und für Waisen.

(...)

18. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass diese Regelung mit dem in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 6 der Verfassung gewährleisteten Recht in Übereinstimmung ist. Auch kann davon ausgegangen werden, dass die entworfene Regelung mit dem Gleichheitsgrundsatz in Übereinstimmung ist. Da derselbe Basisbetrag grundsätzlich für jedes Kind gewährt wird, können verschiedene Fälle gleich behandelt werden. Dieser Grundsatz wird jedoch um spezifische Zuschläge für kinderreiche Familien, Familien mit niedrigerem Einkommen, Familien mit Kindern mit Beeinträchtigung und Waisen ergänzt. Somit werden die verschiedenen Lagen der Familien und Kinder im Entwurf hinreichend berücksichtigt“.

5. Dass verschiedene Familien- und Kinderlagen im Entwurf hinreichend berücksichtigt worden sind, und somit die Behandlungsunterschiede im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes ausreichend gerechtfertigt worden sind, ändert nichts daran, dass der Dekretgeber jederzeit eine Änderung der Politik für notwendig halten kann. Es gehört zur Ermessensbefugnis des Gesetzgebers, ein anderes Ziel zu verfolgen als vorher und Bestimmungen zu seiner Verwirklichung anzunehmen. Der bloße Umstand, dass der Gesetzgeber eine andere Maßnahme angenommen hat als vorher, stellt an sich keine Diskriminierung dar. Jede Gesetzesänderung würde unmöglich, wenn man davon ausgehen würde, dass eine neue Regelung aus dem bloßen Grund, dass sie die Anwendungsbedingungen der früheren Regelung ändert, gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen würde³.

² Siehe das Gutachten des Staatsrates 62.149/1 vom 8. Dezember 2017 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 23. April 2018 „über die Familienleistungen“ geworden ist, *Parl. Dok. Parl. DG*, 2017-18, Nr. 222/1, S. 102.

³ Ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, siehe zum Beispiel Verfassungsgerichtshof, 5. März 2015, Nr. 25/2015, B.10; Verfassungsgerichtshof 8. Mai 2019, Nr. 61/2019, B.9.2.

6. Gemäß Artikel 18 des Dekrets vom 23. April 1818 wird zurzeit der Zuschlag für kinderreiche Familien gewährt, wenn mindestens drei Kinder den Anspruch auf das Basiskindergeld, das an denselben Empfänger gezahlt wird, eröffnen. Der Vorschlag zielt darauf ab, den Zuschlag für kinderreiche Familien zu gewähren, wenn mindestens drei Kinder denselben Wohnsitz haben. Aus der Einfügung von Artikel 16.1 ins Dekret folgt, dass die Kinder eine Familie bilden müssen, in der die Kinder ein Abstammungsband zu mindestens einem Elternteil haben, Adoptiv- oder PflegeKinder sind.

7. Die Tatsache, dass der Dekretgeber somit beschließen würde, den Zuschlag für kinderreiche Familien fortan Kindern, die dafür im aktuellen und vor kurzem eingeführten System der Familienleistungen nicht berücksichtigt werden, zu gewähren, steht an sich nicht in Widerspruch zu dem Gleichheitsgrundsatz. Dies gilt umso mehr, da die Rechte, die die Kinder und die Empfänger im bestehenden System beanspruchen können, nicht durch den Vorschlag als solcher beeinträchtigt werden.

8. Durch die Gewährung des Zuschlags für kinderreiche Familien von der Anzahl der Kinder, die denselben Wohnsitz haben und die ein Abstammungs-, Adoptions- oder Pflegeband zu mindestens einem Elternteil haben, abhängig zu machen, wird die Gewährung dieses Zuschlags auch ermöglicht, wenn zwei (oder mehr) Empfänger denselben Wohnsitz haben. Die Empfänger werden zudem per Hypothese jeweils der jeweilige Elternteil sein, der denselben Wohnsitz wie seine oder ihre jeweiligen Kinder hat.

Somit zielt die vorgeschlagene Regelung darauf ab, zwei anscheinend verschiedene Situationen gleich zu behandeln. In beiden Fällen handelt es sich um eine Familie mit mehr als drei Kindern, die denselben Wohnsitz haben, wobei jedoch in dem einen Fall einen Empfänger gibt und im anderen Fall zwei (oder mehr) Empfänger vorhanden sind.

9. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung steht dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts einer bestimmten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt. Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der betreffenden Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen⁴.

10. Dem Verfassungsgerichtshof⁵ und dem Sondergesetzgeber⁶ zufolge dient die Gewährung der Familienbeihilfen als Beitrag zu den Kosten des Lebensunterhalts und der

⁴ Siehe zum Beispiel Verfassungsgerichtshof, 12. Februar 2009, Nr. 17/2009, B.9; Verfassungsgerichtshof, 26. September 2013, Nr. 127/2013, B.24.

⁵ Verfassungsgerichtshof 6. April 2011, Nr. 53/2011, B.3. Siehe auch Verfassungsgerichtshof 23. Oktober 2001, Nr. 129/2001, B.3; Verfassungsgerichtshof 10. März 2016, Nr. 40/2016, B.4.3; Verfassungsgerichtshof 6. Juli 2017, Nr. 90/2017, B.5 und Verfassungsgerichtshof 12. Oktober 2017, Nr. 118/2017, B.7.

⁶ Erläuterungen zu dem Vorschlag, der zum Sondergesetz vom 6 Januar 2014 ‚über die Sechste Staatsreform‘ geworden ist, *Parl. Dok.* Senat 2012-13, Nr. 5-2232/1, 68, und 2013-14, Nr. 5-2232/5, 30.

Erziehung der Kinder. Sie bietet einen teilweisen Ausgleich zu den gesteigerten Lasten, die durch den Haushalt getragen werden, wenn er sich vergrößert.

In der Begründung zum Entwurf, der zum Dekret vom 23. April 2018 geworden ist, wird die Einführung eines Zuschlags für kinderreiche Familien wie folgt gerechtfertigt:

„Bei kinderreichen Familien fallen zusätzliche Kosten an, z. B. im Bereich des Wohnungsbedarfs oder der Mobilität. Darüber hinaus ist erwiesen, dass für Familien mit drei oder mehr Kindern ein erhöhtes Armutsrisiko besteht, im Vergleich zu Familien mit einem oder zwei Kindern. Aus diesen Gründen wird ein Zuschlag für das dritte und jedes folgende Kind eingeführt“⁷.

Daraus ergibt sich, dass selbst wenn beim Zustandekommen der Regelung in der Deutschsprachigen Gemeinschaft davon ausgegangen wurde, dass jedes Kind denselben Basisbetrag erhält, das System in der Deutschsprachigen Gemeinschaft auch die zusätzlichen Kosten der kinderreichen Familien berücksichtigen will.

Der Dekretgeber kann beschließen, im Lichte der vorausgesetzten Zielsetzungen den Zuschlag für kinderreiche Familien an die Anzahl Kinder zu binden, die das Recht auf einem selben Empfänger ausgezahlten Familienleistungen eröffnet; er kann aber auch beschließen, den Zuschlag mit der Anzahl Kinder zu verbinden, die das Recht auf in einer selben Familie zwei (oder mehr) Empfängern ausgezahlten Familienleistungen eröffnet. Somit kann der Dekretgeber vernünftigerweise davon ausgehen, dass die vorgeschlagene Regelung mit der allgemeineren Zielsetzung des Systems der Familienleistungen und mit der Zielsetzung des Zuschlags für kinderreiche Familien übereinstimmt.

11. Dabei werden die Prinzipien der bestehenden Regelung durch die vorgeschlagene Regelung nicht beeinträchtigt. Die Regelung lässt die Tatsache, dass jedes Kind Recht auf einen einheitlichen Basisbetrag hat, unberührt, und behält die unmittelbare Verbindung jedes Kindes mit einem deutlich bezeichneten Empfänger. Der Vorschlag ändert als solcher die Regelung zur Bestimmung des Empfängers nicht und berücksichtigt nur die Tatsache, dass es im selben Wohnsitz in derselben Familie zwei (oder mehr) Empfänger gibt. Übrigens wird das Recht auf den Zuschlag für kinderreiche Familien nicht durch die bloße Tatsache, dass es einen zweiten Empfänger gibt, sondern durch die Anzahl der berechtigten Kinder in der Familie eröffnet. Die Berücksichtigung aller Personen derselben Familie mit demselben Wohnsitz, um zu befinden, ob ein Kind zu einer kinderreichen Familie gehört, und somit einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt ist, ist demzufolge mit den Zielsetzungen des geltenden Systems der Familienleistungen vereinbar und ist im Lichte dieser Zielsetzungen gerechtfertigt.

12.1. In seinem Gutachten befürchtet der Rat für Familienleistungen, dass die vorgeschlagene Regelung nicht kohärent mit der Regelung über die Auszahlung des Halbwaisenzuschlags sei. Der Rat für Familienleistungen meint insbesondere, es wäre infolge des Vorschlags notwendig auch zur Auszahlung des Halbwaisenzuschlags alle Personen, die denselben Wohnsitz haben, zu berücksichtigen. Dies würde bedeuten, dass der Halbwaisenzuschlag auch dann nicht mehr gezahlt würde, wenn der überlebende Elternteil zu

⁷ Begründung *Parl. Dok.* Parl. DG, 2017-18, Nr. 222/1, S. 4.

einer neu zusammengesetzten Familie gehört, und dies auch wenn die Partner in dieser neu zusammengesetzten Familie nicht verheiratet sind, oder gesetzlich zusammenleben.

12.2. Weder im ursprünglichen Vorentwurf, der zum Dekret vom 23. April 2018 geworden ist, noch in dem im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorgelegten Dekretentwurf war ein Halbwaisenzuschlag vorgesehen. Zur Einführung des Halbwaisenzuschlags führte ein im Laufe der Vorarbeiten im Parlament eingereichter Abänderungsvorschlag, der durch die Verfasser wie folgt begründet wurde:

„Der Zugang der Halbwaisen zum Sozialzuschlag ist im Dekretentwurf an die Einkommenssituation gebunden (EKE). Damit trägt die Regierung der Empfehlung der Arbeitsgruppe *Kinderzulagen* Rechnung. Im Laufe der Diskussionen im Ausschuss, insbesondere im Zuge der Anhörung des Rates für Familienleistungen, wurde deutlich, dass neben der potenziellen Armut infolge des Verlustes eines Elternteils die Situation der Halbwaisen nicht zuletzt eine emotionale Komponente enthält, die außergewöhnlich ist und mit der Situation einer alleinerziehenden Person nicht in allen Punkten zu vergleichen ist. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, einen Halbwaisenzuschlag in Höhe von 120 Euro pro Monat einzuführen, der höher liegt als der Sozialzuschlag in Höhe von 75 Euro. Die 120 Euro entsprechen zudem der Hälfte des Zuschlags für Vollwaisen“⁸.

Während der Debatten im Ausschuss wurde die Tragweite dieses Abänderungsvorschlags von einem Mitverfasser wie folgt präzisiert:

„Ein Mitautor der in Dokument 222 (2017-2018) Nr. 3 veröffentlichten, von den Mehrheitsfraktionen hinterlegten Abänderungsvorschläge Nrn. V bis XII teilte mit, dass auch diese beabsichtigten, einen Halbwaisenzuschlag einzuführen.

In Artikel 20 des Dekretentwurfs, so der Mitautor, sei der Zugang von Halbwaisen zu dem in Artikel 19 vorgesehenen Sozialzuschlag mit einem vorliegenden Anrecht auf das EKE-Statut verbunden. Damit sei die Regierung einer Empfehlung der Sozialpartner im WSR – die nun ja auch Mitglieder des Rates für Familienleistungen seien, der eine andere Sichtweise vertrete – sowie der Arbeitsgruppe *Kinderzulagen* gefolgt.

Der Minister bestätigte dies.

Der Mitautor weiter: Im Zuge der Ausschussberatungen – und insbesondere bei der Anhörung des Rates für Familienleistungen – sei aber deutlich geworden, dass neben der potenziell bestehenden Armutsgefahr infolge des Verlusts eines Elternteils die Situation von Halbwaisen auch eine emotionale Komponente enthalte, die einer außergewöhnlichen Lebenssituation entstamme und die bei alleinerziehenden Personen nicht vorzufinden sei, sodass beide Lebenssituationen nicht in allen Punkten vergleichbar seien. Dieser Erkenntnis wollten sich die Mehrheitsfraktionen nicht verschließen.

Deshalb werde in den Abänderungsvorschlägen Nrn. V bis XII vorgeschlagen, mithilfe der neuen Artikel 24.1 und 24.2, die auch texttechnische und terminologische Anpassungen in den Artikeln 3, 23 und 24 zur Folge hätten, einen Halbwaisenzuschlag in Höhe von 120 Euro monatlich einzuführen. Dieser Zuschlag entspreche der Hälfte des in Artikel 23 vorgesehenen Waisenzuschlags und sei darüber hinaus höher als der in Artikel 19 vorgesehene Sozialzuschlag, der sich auf 75 Euro belaufen soll.

⁸ Begründung zu den Abänderungsvorschlägen Nrn. X bis XII (P. SCHMITZ, L. SCHOLZEN, C. SERVATY und E. JADIN), *Parl. Dok. Parl. DG*, 2017-18, Nr. 222/3, S. 3.

Der Halbwaisenzuschlag soll jedem Kind gewährt werden, das:

1. Anrecht auf das Basiskindergeld habe;
2. einen Elternteil habe, der für verstorben oder für verschollen erklärt worden sei.

Der Halbwaisenzuschlag soll ebenfalls gewährt werden, wenn für ein Kind, das Anrecht auf den Vollwaisenzuschlag habe, ein Abstammungsverhältnis zu einem vormals unbekannten Elternteil geschaffen werde.

Der Halbwaisenzuschlag werde nicht mehr gewährt, wenn:

1. die Halbwaise adoptiert werde;
2. der überlebende Elternteil heirate oder eine Erklärung über das gesetzliche Zusammenwohnen tätige. Sollte die Ehe des überlebenden Elternteils geschieden werden oder das gesetzliche Zusammenwohnen enden, werde der Halbwaisenzuschlag wieder gewährt.

Durch die im Abänderungsvorschlag Nr. VI vorgesehene Abänderung von Artikel 20 Nummer 3 des Dekretentwurfs werde – analog zur Gewährung des Vollwaisenzuschlags – bestimmt, dass auch ein Kind, das einen Halbwaisenzuschlag erhalte, kein Anrecht auf den Sozialzuschlag habe. Beides soll nicht kumulierbar sein.

Der Minister bemerkte, sich mit den Abänderungsvorschlägen Nrn. V bis XII einverstanden erklären zu können⁹.

Während der Besprechung in der Plenarsitzung wurde von einem der Verfasser des Abänderungsvorschlags noch Folgendes präzisiert:

„Die Mehrheitsfraktionen haben gefordert, dass der Halbwaisenzuschlag beibehalten wird. Der Verlust eines Elternteils hat nicht nur finanzielle, sondern auch emotionale Folgen. Wir haben uns bei unserer Entscheidung an den Empfehlungen des Rates für Familienleistungen orientiert, der empfohlen hatte, diesen Zuschlag beizubehalten. Ein Kind, das einen Elternteil verliert, ist einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt, da Unterhaltszahlungen definitiv wegfallen. Aus diesem Grund haben die Mehrheitsfraktionen einen entsprechenden Abänderungsvorschlag eingereicht“¹⁰.

12.3. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der Halbwaisenzuschlag ein ganz anderes Ziel als der Zuschlag für kinderreiche Familien verfolgt. Der Zuschlag gilt als eine Kompensation für „emotionale Folgen“ und der Dekretgeber war (in Artikel 26) der Meinung, dass die emotionalen Folgen nicht mehr anwesend sind, wenn die Halbwaise adoptiert wird (und er somit zwei Elternteile hat) oder wenn der überlebende Elternteil heiratet oder gesetzlich zusammenwohnt. Mit anderen Worten verliert die Halbwaise in bestimmten Fällen den Halbwaisenzuschlag, wenn sie zum Mitglied einer neu zusammengesetzten Familie wird; dieser Ausfall hat jedoch keinen Zusammenhang mit den Kosten, die die neu zusammengesetzte Familie infolge ihres Umfangs belasten. Zudem wird bei der Beurteilung, ob das Anrecht auf einen Halbwaisenzuschlag beibehalten bleibt, keine Rücksicht genommen auf die Personen, die denselben Wohnsitz haben; nur dem Personenstand des Empfängers, jedoch nicht dem Stand des Kindes in der Familie und der Zusammensetzung dieser Familie als Ganzes (inklusive der Kinder) wird Rechnung getragen.

⁹ Parl. Dok. Parl. DG, 2017-18, Nr. 222/6, S. 59.

¹⁰ Ann. Parl. DG, 23. April 2018, S. 37.

Somit sind beide Situationen nicht zu vergleichen; sollte es doch der Fall sein, dann gibt es eine Verantwortung für den in unmittelbarem Zusammenhang mit der Zielsetzung der beiden Zuschläge stehenden Unterschied.

13. So kann davon ausgegangen werden, dass der Dekretvorschlag nicht gegen das verfassungsmäßige Gleichheitsprinzip verstößt.

14. Ansonsten sind über den zur Begutachtung vorgelegten Dekretvorschlag im Rahmen der o.a. beschränkten Untersuchung keine Bemerkungen zu formulieren.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Ronny VERCRUYSEN, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY