



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 77.277/1-2-3-4
vom 13. Dezember 2024

über

einen Programmdekretvorschlag 2024 (II) der
Deutschsprachigen Gemeinschaft
(*Parl.Dok.*, Parl. DG 2024-25, Nr. 38/1)

Am 6. Dezember 2024 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von der Präsidentin des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von fünf Arbeitstagen, ein Gutachten über einen Programmdekretvorschlag 2024 (II) abzugeben (*Parl.Dok.*, Parl. DG 2024-25, Nr. 38/1).

Die Kapitel 1, Abschnitt 2, und 5 wurden von der ersten Kammer am 10. Dezember 2024 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Marnix VAN DAMME, Kammerpräsident, Brecht STEEN und Annelies D'ESPALLIER, Staatsräte, und Ilse ANNÉ, Greffier.

Der Bericht wurde von Barbara SPEYBROUCK, Erster Auditor, vorgelegt.

Die Kapitel 2, 3, Abschnitt 2, 4 und 5 wurden von der zweiten Kammer am 11. Dezember 2024 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Patrick RONVAUX, Kammerpräsident, Pierre-Olivier DE BROUX und Laurence VANCRAVEBECK, Staatsräte, Sébastien VAN DROOGHENBROECK und Philippe DE BRUYCKER, Beisitzer, und Béatrice DRAPIER, Greffier.

Der Bericht wurde von Roger WIMMER, Erster Auditor, vorgelegt.

Die Kapitel 1, Abschnitt 1, und 5 wurden von der dritten Kammer am 10. Dezember 2024 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Kammerpräsident, Koen MUYLLE und Elly VAN DE VELDE, Staatsräte, und Annemie GOOSSENS, Greffier.

Der Bericht wurde von Barbara SPEYBROUCK, Erster Auditor, vorgelegt.

Die Kapitel 3, Abschnitt 1, und 5 wurden von der vierten Kammer am 11. Dezember 2024 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Bernard BLERO, Kammerpräsident, Géraldine ROSOUX und Dimitri YERNAULT, Staatsräte, Christian BEHRENDT und Jacques ENGLEBERT, Beisitzer, und Charles-Henri VAN HOVE, Greffier.

Der Bericht wurde von Roger WIMMER, Erster Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 13. Dezember 2024 abgegeben.

*

1. Laut Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat müssen in dem Begutachtungsantrag die Gründe angegeben werden, die dessen dringenden Charakter nachweisen.

Indem der Gesetzgeber forderte, dass die Anträge auf eine innerhalb einer Frist von fünf Werktagen abzugebende Begutachtung mit einer „besonderen“ Begründung versehen werden, hat er seinen Willen zum Ausdruck gebracht, dass die Übermittlung des Gutachtens innerhalb dieser außergewöhnlich kurzen Frist nur in Ausnahmefällen beantragt wird. Der Antragsteller muss daher sachdienliche und hinreichend konkrete Angaben vortragen, von denen ausgegangen werden kann, dass die vorgeschlagene Regelung so dringend ist, dass das in Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der Gesetze über den Staatsrat erwähnte Verfahren (Übermittlung des Gutachtens binnen fünf Werktagen) notwendigerweise in Anspruch genommen werden muss, und warum das in Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 dieser Gesetze erwähnte Verfahren (Übermittlung des Gutachtens binnen dreißig Tagen) zum Zeitpunkt des Begutachtungsantrags nicht in Anspruch genommen werden konnte.

In vorliegendem Fall wird die Dringlichkeit dadurch begründet,

„dass die dort enthaltenen Bestimmungen zum 1. Januar 2025 in Kraft treten müssen. Das Auslaufen der 30-Tages-Frist in Anwendung von Artikel 84 §1 Absatz 1 Nummer 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vom 12. Januar 1973 hatte zur Folge, dass das Programmdekret erst im Januar 2025 verabschiedet werden kann.“

Für jede Bestimmung des Vorschlags wird in einem Anhang zum Begutachtungsantrag eine spezifischere Begründung gegeben.

1.1. Im Hinblick auf die Begründung der Dringlichkeit, die in dem Schreiben mit dem Begutachtungsantrag in Bezug auf die Artikel 5 bis 12 des Vorschlags steht¹, kann die Dringlichkeit nur für Maßnahmen angenommen werden, die im Rahmen der Erreichung der Haushaltsziele offensichtlich notwendig sind und keinen Aufschub dulden².

Sind daher im Hinblick auf diese Begründung der Dringlichkeit nicht zulässig:

– Artikel 5 des Vorschlags, in Bezug auf den entworfenen Artikel 2.1, zweiter Satz, da er sich auf das Jahr 2031 bezieht;

– die Artikel 6, Nr. 2, 9, 11, Nr. 2, und 12 des Vorschlags, insofern die geplanten Änderungen über das Haushaltsjahr 2025 hinaus gelten.

1.2. In Bezug auf die Artikel 19 bis 27 des Vorschlags wird im Begutachtungsantrag die Notwendigkeit der Umsetzung von zwei EU-Richtlinien (Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 ‚zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft‘ und Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und

¹ Darin wird insbesondere auf die Begründung der Dringlichkeit in Bezug auf die Artikel 1 bis 3 des Vorschlags verwiesen.

² Siehe in diesem Sinne u.a. das Gutachten Nr. 77.160/2-4 vom 4. November 2024 über einen Vorentwurf eines Programmdekrets der Französischen Gemeinschaft ‚portant diverses dispositions relatives à l’Enseignement, aux bâtiments scolaires, à la Recherche et à la culture‘, *Parl. Dok.*, Parl. fr. Gem., 2024-25, Nr. 34/1, S.88-89.

des Rates vom 19. Oktober 2022 ‚über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union‘) angeführt, deren Umsetzungsfrist abgelaufen ist, und zwar um mögliche Verstöße gegen diese Richtlinien zu verhindern.

Die Gesetzgebungsabteilung hat oft daran erinnert, dass es zunächst einmal in der Verantwortung Belgiens liegt, die EU-Richtlinien fristgerecht und angemessen umzusetzen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass bei einem Begutachtungsantrag über die verspätete Umsetzung einer Richtlinie immer die Frist von fünf Arbeitstagen in Anspruch genommen werden kann. Dies ist nur dann der Fall, wenn nachgewiesen wird, dass besondere Umstände es rechtfertigen, dass eine Begutachtung innerhalb von 30 Tagen (Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 1 der koordinierten Gesetze ‚über den Staatsrat‘) nicht ausreichen könnte, z. B. wenn die Europäische Kommission Belgien in Verzug gesetzt hat und angekündigt hat, dass sie den Gerichtshof befassen wird, wenn die Umsetzung nicht bis zu einem nahen Datum erfolgt³.

Daher ist der Begutachtungsantrag auch in Bezug auf die Artikel 19 bis 27 des Vorschlags unzulässig.

*

Gemäß Artikel 84 § 3 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung darauf beschränken müssen, die Befugnis des erlassenden Organs, die Rechtsgrundlage⁴ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

FORMVORSCHRIFTEN

Einige Bestimmungen des Vorschlags würden der Begutachtungspflicht unterliegen, wenn sie Teil eines Dekretvorentwurfs der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft wären. Diese Begutachtungspflicht gilt jedoch nicht für Dekretvorschläge und somit auch nicht für den vorliegenden Vorschlag.

Das ändert aber nichts daran, dass die entsprechenden Begutachtungspflichten bei Dekretvorentwürfen ausgehöhlt würden, wenn wesentliche Änderungen oder Neuregelungen durch einen Dekretvorschlag eingeführt werden, ohne dass die entsprechenden Gutachten eingeholt werden. Auch wenn dies hier nicht der Fall zu sein scheint, weist der Staatsrat darauf hin, dass auch die Präsidentin des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft die zuständigen Beiräte

³ Siehe insbesondere das Gutachten 74.126/2/V vom 19. Juli 2023 über einen Gesetzesvorentwurf „modifiant la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public“.

⁴ Da es sich um einen Dekretvorschlag handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

konsultieren kann, wenn die betreffende Begutachtungsregelung dies zulässt und das Parlament es für wünschenswert hält.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

KAPITEL 1 – PERSONENBEZOGENE ANGELEGENHEITEN

Abschnitt 1 – Senioren

Artikel 1

1. Die vorgeschlagene Abänderung des Dekrets vom 27. Juni 2022 ‚über das Pflegegeld für Senioren‘ besteht darin, dass die Indexierung der verschiedenen Leistungen im Rahmen dieses Dekrets für die Jahre 2025 und 2026 ausgesetzt wird.

Artikel 23 der Verfassung enthält eine *Standstill*-Verpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die geltenden Rechtsvorschriften gebotene Schutzniveau bedeutsam verringert, ohne angemessene Rechtfertigung.

In sozioökonomischen Angelegenheiten verfügt der zuständige Gesetzgeber über eine breite Ermessensbefugnis bei der Festlegung der Maßnahmen, die zur Erreichung der von ihm festgelegten Ziele zu ergreifen sind ⁵. Die *Standstill*-Verpflichtung kann nicht so verstanden werden, dass sie jedem Gesetzgeber im Rahmen seiner Befugnisse die Verpflichtung auferlegt, die gesetzlich festgelegten Modalitäten der sozialen Sicherheit nicht anzutasten. Sie verbietet es ihnen, Maßnahmen anzunehmen, die ohne angemessene Rechtfertigung einen erheblichen Rückschritt des in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung gewährleisteten Rechts bedeuten würden, doch sie entzieht ihnen nicht die Befugnis, darüber zu urteilen, wie dieses Recht auf die am besten geeignete Weise gewährleistet wird ⁶.

2. In diesem Fall wird die Entscheidung für diese vorübergehende Aussetzung der Indexierung in der Begründung des Vorschlags wie folgt gerechtfertigt:

„Infolge der Vorgaben der Europäischen Kommission zu den erforderlichen belgischen Sparanstrengungen bezüglich der öffentlichen Ausgaben muss sich auch die Deutschsprachige Gemeinschaft an diesem gemeinsamen Kraftakt des Föderalstaates, der Regionen und der Gemeinschaften Belgiens beteiligen.

Eine der in diesem Kontext erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts ist die Aussetzung der Indexierung des Pflegegeldes für Senioren für die Jahre 2025 und 2026.“

⁵ Siehe z.B. Verfassungsgerichtshof, 20. Juli 2023, Nr. 112/2023, B.5.2-B.5.4; Verfassungsgerichtshof, 7. November 2024, Nr. 116/2024, B.39.2-B.39.4.

⁶ Verfassungsgerichtshof, 20. Juli 2023, Nr. 112/2023, B.5.5.

Abgesehen von der Frage, ob die vorgeschlagene Aussetzung der Indexierung tatsächlich als ein erheblicher Rücktritt des bestehenden Schutzniveaus betrachtet werden kann ⁷, ist darauf hinzuweisen, dass der Verfassungsgerichtshof davon ausgeht, dass die Verfolgung haushaltspolitischer Motive wie die finanzielle Tragfähigkeit eines bestimmten Systems von Sozialleistungen als legitimes Ziel akzeptiert werden kann ⁸ und dass es nicht dem Verfassungsgerichtshof zusteht, seine eigene Einschätzung der Wirtschaftslage und der zur ergreifenden Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, nämlich eine Begrenzung der öffentlichen Ausgaben, an die Stelle der Einschätzung durch den Gesetzgeber zu setzen. ⁹ Auf dieser Grundlage stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass eine Maßnahme, die zur Blockierung des Indexes und zum Indexsprung für bestimmte Sozialleistungen führte, u. a. durch Haushaltsziele gerechtfertigt sein kann ¹⁰. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs lässt sich jedoch ableiten, dass nachgewiesen werden soll, dass Maßnahmen, mit denen Haushaltsziele verfolgt werden, die Erreichung des angestrebten Haushaltsgleichgewichts ermöglichen ¹¹.

Obwohl sich aus Artikel 23 der Verfassung keine formelle Begründungspflicht des Dekretgebers ableiten lässt ¹², ist es unter Berücksichtigung des Obenstehenden denn auch ratsam, bei der weiteren parlamentarischen Besprechung des zur Begutachtung vorgelegten Vorschlags die vorübergehende Nichtindexierung umfassender zu begründen und darzulegen, inwieweit die entworfene Regelung zur „Sicherung des Haushaltsgleichgewichts“ beiträgt.

Abschnitt 2 – Familie

Artikel 2

1.1. Artikel 2 des Vorschlags zielt darauf ab, Artikel 16 des Dekrets vom 23. April 2018 „über die Familienleistungen“ abzuändern und den Anspruch auf den jährlichen Zuschlag für die meisten Kinder, die Anspruch auf das Basiskindergeld haben, mit Wirkung vom 1. Januar 2025 abzuschaffen, insbesondere für Kinder, die keinen Anspruch auf den monatlichen Sozialzuschlag oder den monatlichen Zuschlag für Kinder mit Beeinträchtigung haben.

⁷ Die Aussetzung der Indexierung für die Jahre 2025 und 2026 ändert nämlich nichts an der Tatsache, dass die Indexierung ab 2027 wieder aufgenommen wird, wobei auch die Entwicklung des Indexes in den Jahren 2025 und 2026 berücksichtigt wird.

⁸ Verfassungsgerichtshof 5. Dezember 2019, Nr. 198/2019, B.21 (in Verbindung mit B.14.1-B.14.2); Verfassungsgerichtshof 20. Juli 2023, Nr. 112/2023, B.11.2.2.

⁹ Verfassungsgerichtshof 13. Oktober 2016, Nr. 130/2016, B.17.2.

¹⁰ Verfassungsgerichtshof 13. Oktober 2016, Nr. 130/2016, B.17.3.

¹¹ Verfassungsgerichtshof 23. Januar 2019, Nr. 6/2019, B.7.1-B.9.8; Verfassungsgerichtshof 20. Juli 2023, Nr. 112/2023, B.11.1-B.11.5.

¹² Kass. 9. Dezember 2024, S.19.0062.F/1.

1.2.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleistet der jeweilige Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung. Diese Rechte umfassen u.a. das Recht auf Familienleistungen (Artikel 23 Absatz 3 Nr. 6 der Verfassung).

Hinsichtlich des Rechts auf Familienleistungen enthält Artikel 23 der Verfassung eine *Standstill*-Verpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die geltenden Rechtsvorschriften gebotene Schutzniveau bedeutsam verringert, ohne angemessene Rechtfertigung¹³⁻¹⁴.

Diese Verpflichtung kann jedoch nicht so verstanden werden, dass sie jedem Gesetzgeber im Rahmen seiner Befugnisse die Verpflichtung auferlegt, die Einzelheiten der Familienleistungen nicht anzutasten. Sie verbietet es ihm, Maßnahmen anzunehmen, die einen erheblichen Rückschritt des in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 6 der Verfassung gewährleisteten Rechts bedeuten würden, ohne dass es dafür Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse gibt, doch sie entzieht ihnen nicht die Befugnis, darüber zu urteilen, wie dieses Recht auf die am besten geeignete Weise gewährleistet wird¹⁵.

Die Aufnahme des Anspruchs auf Familienleistungen in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 6 der Verfassung soll verhindern, dass eine mögliche erhebliche Kürzung des Anspruchs auf Familienleistungen mit dem Hinweis auf einen Ausgleich durch andere Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit oder der Einkommenspolitik gerechtfertigt wird, „außer wenn diese Maßnahmen spezifisch auf die Belastung abzielen, die die Unterhalts- und Erziehungskosten der Kinder für die Familien darstellen“¹⁶⁻¹⁷.

¹³ Verfassungsgerichtshof 5. Dezember 2019, Nr. 198/2019, B.19.2. Siehe auch schon Verfassungsgerichtshof 13. Oktober 2016, Nr. 130/2016, B.15.1; Gutachten des Staatsrates 62.149/1 vom 8. Dezember 2017 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚über die Familienleistungen‘ geworden ist, *Parl.Dok.*, Parl. DG. 2017-18, Nr. 222/1, Bemerkung 15.2.

¹⁴ In den in der vorigen Fußnote zitierten Gutachten wurde bemerkt, dass die *Standstill*-Verpflichtung hinsichtlich des Rechts auf Familienleistungen dem entgegensteht, dass das Schutzniveau ohne „Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse“ in erheblichem Maße verringert wird. In der jüngeren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs wird jedoch, wenn auch jeweils in Bezug auf die anderen in Artikel 23 Absatz 3 der Verfassung genannten Rechte, von einer „angemessenen Rechtfertigung“ gesprochen: siehe u.a. Verfassungsgerichtshof 27. April 2023, Nr. 69/2023, B.6.2; Verfassungsgerichtshof 21. September 2023, Nr. 127/2023, B.5.3; Verfassungsgerichtshof 24. Oktober 2024, Nr. 111/2024, B.6.3; Verfassungsgerichtshof 30. Mai 2024, Nr. 60/2024, B.10.1. Es gibt keinen Grund, um anzunehmen, dass die *Standstill*-Verpflichtung für den Anspruch auf Familienleistungen anders zu beurteilen wäre.

¹⁵ Hinsichtlich des Rechts auf Familienleistungen: Verfassungsgerichtshof 5. Dezember 2019, Nr. 198/2019, B.19.2; siehe auch Gutachten des Staatsrats 62.149/1 vom 8. Dezember 2017, Bemerkung 15.2.

¹⁶ Erläuterung zum Vorschlag zur Revision von Artikel 23 der Verfassung, um das Recht auf Familienbeihilfen zu gewährleisten, *Parl. Dok.* Senat 2012-13, Nr. 5-2240/1, 2.

¹⁷ Verfassungsgerichtshof 5. Dezember 2019, Nr. 198/2019, B.19.3. Siehe auch schon Gutachten des Staatsrats 62.149/1 vom 8. Dezember 2017, Bemerkung 15.2.

1.2.2. In der Begründung zum Vorschlag wird die Abschaffung des Jahreszuschlags sehr ausführlich mit der oben erwähnten *Standstill*-Verpflichtung gerechtfertigt. Diese Rechtfertigung wird in der Begründung abschließend wie folgt zusammengefasst:

„Schließlich lässt sich aus dem Vorstehenden ableiten, dass die Streichung des Jahreszuschlags in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel, nämlich der Sicherstellung der finanziellen Tragfähigkeit des Haushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft, steht. Es handelt sich um eine Maßnahme, die bereits im Vorfeld durch andere Maßnahmen kompensiert wurde (siehe unter A). Des Weiteren werden die durch Armut gefährdeten Bevölkerungsgruppen nicht von der Maßnahme getroffen. Hierdurch wird die langfristige Tragfähigkeit des Haushalts, und somit die uneingeschränkte Gewährung der übrigen Leistungen des Dekrets vom 23. April 2018 über die Familienleistungen, ermöglicht. Die sich aus der Streichung des Jahreszuschlags ergebenden Einschnitte sind als eher moderat und demnach als angemessen für die hierüber beschriebene Zielsetzung zu werten.“

Es scheint annehmbar zu sein, dass die Abschaffung des Jahreszuschlags zum einen durch bestimmte Maßnahmen gerechtfertigt ist, die bereits in anderen Bereichen ergriffen wurden, aber spezifisch auf die Verringerung der Belastung abzielen, die die Unterhalts- und Erziehungskosten der Kinder für die Familien darstellen, und zum anderen durch haushaltspolitische Gründe, und dass diese Abschaffung keine unverhältnismäßigen Auswirkungen hat, angesichts der begrenzten Auswirkung auf das insgesamt erworbene Kindergeld für die Kinder (und ihre Familien) einerseits und der mildernden Maßnahmen für die so genannten prekären Familien andererseits.

1.3.1. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese mildernden Maßnahmen dazu führen, dass zwei Kategorien von Kindern (und ihre Familien) (fortan) unterschiedlich behandelt werden, nämlich zum einen die Kinder (und ihre Familien), die neben dem Anrecht auf das Basiskindergeld Anrecht auf den Sozialzuschlag oder den Zuschlag für Kinder mit Beeinträchtigung haben, und zum anderen alle anderen Kinder (und ihre Familien), die Anrecht auf das Basiskindergeld haben. Nur die erste Kategorie hat (noch) Anrecht auf den Jahreszuschlag.

1.3.2. Laut der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist ein Behandlungsunterschied nur mit den Verfassungsprinzipien der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung vereinbar, wenn dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Das Bestehen einer solchen Rechtfertigung muss unter Berücksichtigung des Ziels und der Folgen der betreffenden Maßnahme sowie der Art der diesbezüglich geltenden Grundsätze beurteilt werden; gegen den Grundsatz der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung wird verstoßen, wenn kein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht¹⁸.

1.3.3. In der Begründung wird der oben angeführte Behandlungsunterschied nicht gerechtfertigt. Die Begründung beschränkt sich nämlich darauf, darauf hinzuweisen, dass „[f]ür prekarierte Familien, d. h. Familien, die Anspruch auf den Sozialzuschlag haben, und Familien, die erhöhte Ausgaben aufgrund der Beeinträchtigung ihres Kindes haben, (...) der Jahreszuschlag

¹⁸ Ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Siehe z.B. über das Recht auf Familienleistungen: Verfassungsgerichtshof 19. Januar 2023, Nr. 7/2023, B.8; Verfassungsgerichtshof 19. September 2024, Nr. 95/2024, B.6.2.

gar nicht erst aufgehoben [wird]“. Es wird jedoch nicht erklärt, warum der Jahreszuschlag, der laut der Begründung des Dekretentwurfs, der zum Dekret vom 23. April 2018 „über die Familienleistungen“ geworden ist, dazu bestimmt ist, Familien für besondere Schulbesuchskosten zum Schuljahresbeginn¹⁹ zu unterstützen, für die betreffende Kategorie von Kindern beibehalten wird, obwohl die in der jüngsten Vergangenheit von der Deutschsprachigen Gemeinschaft getroffenen Ausgleichsmaßnahmen für Schulbesuch- und Kinderbetreuungskosten auch für sie gelten. Was die Kinderbetreuungskosten betrifft, wird die Kategorie der Kinder, die Anrecht auf einen Sozialzuschlag haben, sogar proportional stärker kompensiert, weil die Kinderbetreuung für die unterste Einkommensklasse völlig kostenlos wird. Es darf zwar angenommen werden, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen zusätzliche Unterstützung benötigen und dass Familien mit Kindern mit einer Beeinträchtigung aufgrund dieser Beeinträchtigung zusätzliche Kosten haben, aber genau darum wird ihnen der Sozialzuschlag bzw. Zuschlag für Kinder mit Beeinträchtigung gewährt²⁰.

Die Urheber des Vorschlags weisen nicht nach, dass Kinder, die Anrecht auf den Sozialzuschlag und den Zuschlag für Kinder mit Beeinträchtigung haben, zu Schuljahresbeginn von Kosten betroffen sind, die andere Kinder nicht haben und für die sie kompensiert werden sollten. Mit anderen Worten weisen die Urheber des Vorschlags derzeit nicht nach, dass der Behandlungsunterschied im Hinblick auf das mit dem Jahreszuschlag verfolgte Ziel sachdienlich ist. Sie tun daher gut daran, im Rahmen der parlamentarischen Behandlung angemessen zu verantworten, inwiefern sich die zusätzlichen Schulbesuchskosten zum Schuljahresbeginn für die betreffende Kategorie von Kindern so sehr von den zusätzlichen Schulbesuchskosten unterscheiden, die für andere Kinder zum Schuljahresbeginn entstehen, dass sie die Gewährung eines Jahreszuschlags zum Ausgleich dieser Kosten rechtfertigen. Gegebenenfalls ist nachzuweisen, dass der Jahreszuschlag nunmehr für ein anderes Ziel als das ursprüngliche gewährt wird, so dass die vorgeschlagene Maßnahme hinreichend gerechtfertigt werden kann.

Artikel 3

1.1. Die vorgeschlagene Abänderung des Dekrets vom 23. April 2018 ‘über die Familienleistungen’ führt dazu, dass die Indexierung des Basisbetrags des Kindergelds und der verschiedenen Zuschläge im Rahmen dieses Dekrets für die Jahre 2025 und 2026 ausgesetzt wird.

1.2.1. Diese Aussetzung ist auch im Hinblick auf die oben dargestellte Stillhalteverpflichtung für den Anspruch auf Familienleistungen zu prüfen.

¹⁹ *Parl. Dok.* Parl. DG, 2017-18, Nr. 222/1, 4 und 11: „Zum Schuljahresbeginn entstehen für die Familien besondere Kosten. Als Unterstützung erhält jedes Kind einen Jahreszuschlag.“ und „Der vorgesehene Jahreszuschlag wird als Unterstützung bei den speziellen Kosten zum Schuljahresbeginn gewährt. Andere Kosten werden durch den Basisbetrag, d. h. ohne zusätzlichen Zuschlag, unterstützt.“

²⁰ *Parl. Dok.* Parl. DG 2017-18, Nr. 222/1, 4 und 5.

1.2.2. In diesem Fall wird die Entscheidung zur zeitweiligen Aussetzung der Indexierung in der Begründung des Vorschlags wie folgt begründet:

„Infolge der Vorgaben der Europäischen Kommission zu den erforderlichen belgischen Sparanstrengungen bezüglich der öffentlichen Ausgaben muss sich auch die Deutschsprachige Gemeinschaft an diesem gemeinsamen Kraftakt des Föderalstaates, der Regionen und der Gemeinschaften Belgiens beteiligen.

Eine der in diesem Kontext erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts ist die Aussetzung der Indexierung des Familienleistungen für die Jahre 2025 und 2026.“

1.2.3. Abgesehen von der Frage, ob die vorgeschlagene Aussetzung der Indexierung tatsächlich als ein erheblicher Rückschritt des bestehenden Schutzniveaus²¹ angesehen werden kann, ist darauf hinzuweisen, dass der Verfassungsgerichtshof davon ausgeht, dass die Verfolgung haushaltspolitischer Motive wie die finanzielle Tragfähigkeit eines bestimmten Systems von Sozialleistungen als legitimes Ziel²² akzeptiert werden kann und dass es dem Gerichtshof nicht obliegt, seine eigene Einschätzung der Wirtschaftslage und der zu ergreifenden Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, nämlich eine Begrenzung der öffentlichen Ausgaben, an die Stelle der Einschätzung durch den zuständigen Gesetzgeber zu setzen²³. Auf dieser Grundlage entschied der Gerichtshof, dass eine Maßnahme, die zur Blockierung und zum Sprung des Indexes bestimmter Sozialleistungen führt, unter anderem durch Haushaltsziele gerechtfertigt sein kann²⁴. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes lässt sich jedoch ableiten, dass es möglich sein muss, nachzuweisen, dass Maßnahmen, mit denen Haushaltsziele verfolgt wurden, die Erreichung des angestrebten Haushaltsgleichgewichts ermöglichen²⁵.

Auch wenn sich aus Artikel 23 der Verfassung keine ausdrückliche Begründungspflicht seitens des Dekretgebers ableiten lässt²⁶, empfiehlt es sich daher unter Berücksichtigung des Obenstehenden, anlässlich der weiteren parlamentarischen Besprechung des zur Begutachtung vorgelegten Vorschlags die zeitweilige Nichtindexierung umfassender zu verantworten und darzulegen, inwieweit die vorgesehene Regelung zur „Sicherung des Haushaltsgleichgewichts“ beiträgt.

²¹ Die Aussetzung der Indexierung für die Jahre 2025 und 2026 ändert nichts an der Tatsache, dass die Indexierung ab 2027 wieder aufgenommen wird, wobei auch die Entwicklung des Indexes in den Jahren 2025 und 2026 berücksichtigt wird.

²² Verfassungsgerichtshof, 5. Dezember 2019, Nr. 198/2019, B.21 (in Verbindung mit B.14.1-B.14.2); Verfassungsgerichtshof, 20. Juli 2023, Nr. 112/2023, B.11.2.2.

²³ Verfassungsgerichtshof 13. Oktober 2016, Nr. 130/2016, B.17.2.

²⁴ Verfassungsgerichtshof 13. Oktober 2016, Nr. 130/2016, B.17.3.

²⁵ Verfassungsgerichtshof 23. Januar 2019, Nr. 6/2019, B.7.1-B.9.8; Verfassungsgerichtshof 20. Juli 2023, Nr. 112/2023, B.11.1-B.11.5.

²⁶ Kass. 9. Dezember 2024, S.19.0062.F/1.

KAPITEL 2 – ÖFFENTLICHE DIENSTE UND UNTERRICHTSWESEN

Artikel 4 des Vorschlags zielt darauf ab, die Zahlung des variablen Teils der Jahresendprämie für alle Personalmitglieder im öffentlichen Dienst und im Unterrichtswesen ab dem Jahr 2025 zu beseitigen²⁷.

Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung ordnet „das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung“ den darin festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu. Die erwogene Abschaffung verringert daher durch die damit einhergehende Verringerung der Entlohnung für alle Personalmitglieder im öffentlichen Dienst und im Unterrichtswesen der Deutschsprachigen Gemeinschaft das Schutzniveau des Rechts auf gerechte Entlohnung²⁸.

Artikel 23 der Verfassung „enthält [jedoch] eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß erheblich verringert, ohne vernünftige Rechtfertigung“²⁹.

Darüber hinaus ist der Verfassungsgerichtshof der Ansicht, dass:

„B.22.3. In Artikel 23 der Verfassung ist nicht präzisiert, was unter « gerechte Entlohnung » zu verstehen ist. Es wird ebenfalls nicht das Niveau präzisiert, das durch die Sozialleistungen erreicht werden muss, die zum Recht auf soziale Sicherheit gehören. Er verpflichtet den zuständigen Gesetzgeber, diese zwei Rechte zu gewährleisten und die Bedingungen für ihre Ausübung zu bestimmen, um es einem jeden zu ermöglichen, « ein menschenwürdiges Leben zu führen ».

B.22.4. In den Erläuterungen zum Vorschlag der Verfassungsrevision, der zur Einfügung von Artikel 23 (ehemals Artikel 24bis) in Titel II der Verfassung geführt hat, wurde in Bezug auf das Recht auf gerechte Entlohnung dargelegt:

« Das Recht auf gerechte Entlohnung ist eines der wesentlichen Elemente der wirtschaftlichen Ziele der menschlichen Tätigkeit.

[...]

Bei dieser Entlohnung müssen die fundamentalen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familie berücksichtigt werden. Neben diesen fundamentalen Bedürfnissen muss die Entlohnung es den Arbeitnehmern ermöglichen, an höheren und komplexeren Tätigkeiten teilzunehmen, wie Bildung, kulturelle und soziale Vorteile.

²⁷ Dem Kommentar zu Artikel 4 zufolge wird die Zahlung des variablen Teils des Jahresendprämie ab dem Jahr 2025 „aus[ge]setzt“.

²⁸ Siehe Verfassungsgerichtshof, 14. November 2024, Nr. 127/2024, B.20.1 bis B.20.6; Verfassungsgerichtshof, 13. Oktober 2016, Nr. 130/2016, B.14.1.1 bis B.18., für Situationen, in denen der Gerichtshof Maßnahmen als einen Rückschritt des Schutzes dieses Rechts analysierte.

²⁹ Siehe zuletzt Verfassungsgerichtshof, 11. April 2024, Nr. 44/2024, B.13.1. Insbesondere zum bedeutenden Charakter des Rückschritts siehe, H. Mormont und K. Stangherlin, „Le principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives“, *Revue Droits Fondamentaux et Pauvreté*, 2022, S. 113-147 ; D. Dumont und I. Hachez, „Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité“, *J.T.*, 2024/1, S. 2-15 ; Lüttich, 27. September 2016 (2015/RG/411), unveröffentlichtes Werk, zitiert von Ch. Behrendt, M. Vrancken, *Principes de Droit constitutionnel belge*, 3. Veröffentlichung, Brüssel, la Charte, 2024, S. 866.

Die gerechte Entlohnung wird einerseits durch die geleistete Arbeit und andererseits durch die Bedürfnisse des Arbeitnehmers und seiner Familie bestimmt » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/3°, S. 16)“³⁰.

Der Kommentar zu Artikel 4 des Vorschlags beschränkt sich darauf, zu präzisieren, dass die Zahlung des variablen Teils der Jahresendprämie „zwecks strikter Einhaltung der Haushaltsdisziplin und vor dem Hintergrund der erforderlichen Sparanstrengungen aufgrund des von der EU-Kommission eingeleiteten Defizitverfahrens gegen Belgien“ ausgesetzt wird.

Mit der Regelung des Vorschlags wird jedoch der variable Teil der Prämie für die Zukunft endgültig abgeschafft; und dieser variable Teil, der sich auf 2,5% des Bruttojahreslohns beläuft³¹, scheint in der großen Mehrheit der Situationen den wichtigsten Teil der Prämie darzustellen. Wie in dem Kommentar zu den Artikeln 2 und 13 des Vorschlags steht, muss der Gesetzgeber daher in der Lage sein, diese Maßnahme im Hinblick auf die Stillhalteverpflichtung aus Artikel 23 der Verfassung zu rechtfertigen, was zum jetzigen Zeitpunkt offensichtlich nicht der Fall ist. Denn allein durch einen Verweis auf den Willen der Urheber des Vorschlags, die „Haushaltsdisziplin“ in dem Kontext eines übermäßigen Defizits im Sinne des EU-Rechts „strikt“ einzuhalten, wird die Geeignetheit und die Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahme in keiner Weise gerechtfertigt.

KAPITEL 3 – ÜBERTRAGENE REGIONALANGELEGENHEITEN

Abschnitt 1 – Lokale Behörden

Über diesen Abschnitt ist keine Bemerkung zu formulieren.

Abschnitt 2 – Wohnungswesen

In Artikel 17 des Vorschlags sind die Wörter „In Abweichung von Artikel 210“ und die Wörter „In Abweichung von Artikel 211“ durch die Wörter „In Abweichung von Artikel 13“ bzw. „In Abweichung von Artikel 14“ zu ersetzen.

KAPITEL 5 – SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Über dieses Kapitel sind keine Bemerkungen zu formulieren.

³⁰ Verfassungsgerichtshof, 24. Oktober 2019, Nr.148/2019. Siehe auch Verfassungsgerichtshof, 13. Oktober 2016, Nr. 130/2016, B.15.1 bis B.15.3 und Verfassungsgerichtshof, 28. September 2017, Nr. 104/2017, B.31.2 bis B.31.4.

³¹ Artikel 5 § 2 Nr. 2 des Königlichen Erlasses vom 23. Oktober 1979 Erlass ‘zur Gewährung einer Jahresendzulage an gewisse Inhaber eines zu Lasten der Staatskasse besoldeten Amtes’.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

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

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY