

REGIERUNG DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT

Auf Vorschlag des für Familie, Soziales, Wohnen und Gesundheit zuständigen Ministers,

Nach Beratung,

78.460/16

Beschließt:

Der Ministerpräsident wird damit beauftragt, dem Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Abänderungsvorschläge zum Programmdekretentwurf 2025 (II) mit folgendem Wortlaut vorzulegen:

ENTWURF DES PROGRAMMDEKRETS 2025 (II)

Abänderungsvorschläge
eingereicht durch
die Regierung

Artikel 15.1 (neu)

In das Kapitel 1 Abschnitt 3 des Entwurfs des Programmdekrets 2025 (II) wird folgender Artikel 15.1 eingefügt:

„**Art. 15.1** – In Artikel 38 §1 desselben Dekrets wird das Wort „Juli“ durch das Wort „September“ ersetzt.“

Artikel 16

Artikel 16 desselben Dekretentwurfs wird wie folgt ersetzt:

„**Art. 16** - Artikel 117.3 desselben Dekrets, eingefügt durch das Dekret vom 23. Dezember 2024, wird wie folgt abgeändert:

1. in Absatz 1 wird die Angabe „und 2026“ durch die Wortfolge „bis einschließlich 2027“ ersetzt;

2. folgender Absatz 2 wird eingefügt:

„Die in diesem Zeitraum nicht erfolgten Anpassungen werden bei der Berechnung der Angleichungen der darauffolgenden Jahre nicht berücksichtigt.“

Artikel 102

In Artikel 102 desselben Dekretentwurfs wird folgende Nummer 0.1 eingefügt:

„0.1. von Artikel 15.1, der am 1. Januar 2028 in Kraft tritt;“

BEGRÜNDUNG

Allgemeine Begründung

Das Programmdekret 2024 vom 23. Dezember 2024 sieht in seinem Artikel 9 vor, dass die im Dekret vom 23. April 2018 über die Familienleistungen enthaltenen Leistungen in den Jahren 2025 und 2026 nicht indexiert werden.

Gleichzeitig wurde durch die Artikel 4 bis 8 desselben Programmdekretes die Beträge der Zuschläge auf das Basiskindergeld jeweils um drei Euro pro Monat erhöht.

Im vom Staatsrat begutachteten Vorentwurf zum Programmdekret 2025 (II) war vorgesehen, dass diese Nichtindexierung der Jahre 2025 und 2026 für künftige Berechnungen der Angleichungen nicht mehr berücksichtigt würden. In seinem Gutachten Nr. 78.157/1-2-3-4-16, vom 2. Oktober 2025 äußerte der Staatsrat diesbezüglich keine grundsätzlichen Bedenken, sodass dieser Vorschlag im Programmdekretentwurf beibehalten wurde.

Mit vorliegenden Abänderungsvorschlägen zum hinterlegten Programmdekretentwurf sollen nun zwei zusätzliche Maßnahmen realisiert werden:

- 1) Die Ausweitung der Nichtindexierung der Familienleistungen auf das Jahr 2027.
- 2) Die Abänderung des jährlichen Angleichungsmechanismus, indem der Angleichungszeitpunkt von Juli auf September verschoben wird.

Es wird festgestellt, dass in den letzten Jahren auch gerade aufgrund der aktuell im Dekret vorgesehenen Angleichungsformel die tatsächlichen Ausgaben für Familienleistungen kontinuierlich gestiegen sind, so im Jahr 2023 um 2.840.507,20 EUR im Vergleich zu 2022 (Ausgaben 2022 insgesamt: 40.244.179,09 EUR) und im Jahr 2024 um 2.783.861,99 EUR im Vergleich zu 2023 (Ausgaben 2023 insgesamt: 43.084.686,29 EUR). Für das Jahr 2024 beliefen sich demnach die Ausgaben im Bereich Familienleistungen auf insgesamt 45.868.548,28 EUR.

Eine Bindung an den Verbraucherpreisindex bedeutet hierbei eine engere Bindung an die Kostenentwicklung der Familien. Wenngleich hier nach Ansicht der Regierung auch über andere bereits erfolgte und künftige familien- und bildungspolitische Maßnahmen Familien unterstützt werden können - hierzu gehören exemplarisch Maßnahmen die Verringerung der Schulbesuchskosten und der Kosten für die Kleinkind- und außerschulische Betreuung - sollten hier dennoch mittelfristig, d.h. ab 2028 erneut eine Bindung der Familienleistungen an die Kostenentwicklung erfolgen. Eine Verschiebung des Zeitpunkts um zwei Monate führt jährlich zu kleineren Spareffekten, die jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf die Kaufkraft der Familien haben kann. Die Flämische Gemeinschaft gleicht ihre Familienleistungen bereits seit 2020 im September an.

Mit der Anpassung des Angleichungsmechanismus der Familienleistungen, stellt sich folgerichtig die Frage nach der Einhaltung der sogenannten „Stillhalteverpflichtung“ bzw. des „Standstills“. Artikel 23 der Verfassung sieht vor, dass es jedem Gesetzgeber obliegt, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gewährleisten und die Bedingungen ihrer Ausübung zu bestimmen. Die Stillhalteverpflichtung soll verhindern, dass die zuständige Behörde das durch die anwendbare Gesetzgebung gebotene Schutzniveau dieser Rechte erheblich verringert, ohne dass hierfür Gründe des Allgemeininteresses vorliegen. Wie aus

dieser Beschreibung hervorgeht, ist die Standstill-Verpflichtung ihrer Natur nach nicht absolut, sondern relativ. Abweichend von der Regel ist es also zulässig, Gesetze, Dekrete und Regelungen gegen die bereits garantierten Rechte zu erlassen, sofern eine Reihe von Bedingungen erfüllt ist, die darauf schließen lassen, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

Die nachfolgenden Überlegungen folgen daher folgenden Etappen:

A) Bewertung der Schwere der Maßnahme: In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob es sich überhaupt um einen erheblichen Rückschritt handelt oder ob, im Gegenteil, die Rechte der Betroffenen auf andere, aber gleichwertige Weise gewahrt bleiben.

B) Bewertung der Verhältnismäßigkeit: In einem zweiten Schritt wird geprüft, ob die Ausweitung der Nichtindexierung auf das Jahr 2027 und die zeitliche Verschiebung des Angleichungszeitpunkts eine verhältnismäßige Maßnahme ist. Hierzu wird eine Prüfung durchgeführt, die ihrerseits aus folgenden Schritten besteht:

1. Legitimer Zweck: Zunächst muss geprüft werden, ob die Maßnahme einem legitimen Ziel dient. Das bedeutet, dass das Ziel rechtlich anerkannt und von öffentlichem Interesse sein muss.
2. Geeignetheit: Es wird untersucht, ob die Maßnahme geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Maßnahme muss also tatsächlich dazu beitragen können, das Ziel zu verwirklichen.
3. Erforderlichkeit: Hier wird geprüft, ob die Maßnahme erforderlich ist, um das Ziel zu erreichen. Es darf keine weniger einschneidende Maßnahme geben, die das gleiche Ziel ebenso effektiv erreichen könnte.
4. Angemessenheit: Schließlich wird die Angemessenheit der Maßnahme bewertet. Dabei wird abgewogen, ob die Vorteile der Maßnahme die Nachteile überwiegen. Es muss ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Ziel und den eingesetzten Mitteln bestehen.

A) Bewertung der Schwere der Maßnahme

Aus mehreren Elementen kann abgeleitet werden, dass es sich nicht um einen erheblichen Rückschritt handelt.

An erster Stelle kann darauf hingewiesen werden, dass die finanziellen Auswirkungen auf die Familien stark begrenzt bleiben. Einzig die Indexierung der Leistungen 2025-2027 wird aufgehoben und ab 2028 eine der Angleichungszeitpunkt um zwei Monate verschoben. In anderen Worten: Die aktuell geltenden Grundbeträge der jeweiligen Leistungen werden bis zum 31. August 2028 weiterhin gewährt und anschließend jährlich gemäß den Bestimmungen von Artikel 38 des Dekretes vom 23. April 2018 angehoben. Die Familienleistungen werden weiterhin in voller Höhe gezahlt, lediglich die Indexierung entfällt für drei Jahre. Dies bedeutet, dass Familien durch diese Maßnahme keine nominale Kürzung ihrer Leistungen erfahren. Diese Schlussfolgerung wird dadurch erhärtet, dass der reale Wertverlust durch die entgangene Indexierung sich in einem begrenzten Rahmen halten dürfte, da die Höhe der Leistungen im Anschluss wieder jährlich angeglichen werden können. Die Verschiebung des Zeitpunkts der Angleichung stellt für den Bürger lediglich eine unwesentliche Verschiebung im Vergleich zum aktuellen Modell dar.

Ein zweiter Hinweis, dass die Aussetzung keinen erheblichen Rückschritt zur Folge hat, ist die Tatsache, dass der Lebensstandard von Familien nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Die Kernfunktion der Leistungen bleibt erhalten, da die Maßnahme im Wesentlichen nur den Inflationsausgleich betreffen. Die temporäre Nichtindexierung hat für den einzelnen

Leistungsempfänger nur eine begrenzte finanzielle Auswirkung, da die Grundstruktur der Familienleistungen erhalten bleibt. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene hingegen führt die Maßnahme zu einer signifikanten Einsparung, da die kumulierte Summe der Zahlungen erheblich reduziert wird. Dadurch wird die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems gestärkt, ohne die individuelle soziale Absicherung wesentlich zu beeinträchtigen. Die Gefahr einer gravierenden Beeinträchtigung ihres Lebensstandards geht von diesen Maßnahmen jedenfalls nicht aus. Hinzu kommt, dass für besonders vulnerable Gruppen, d.h. jene, die zusätzlich zum Basiskindergeld einen oder mehrere Zuschläge erhalten, die Beträge der Zuschläge zum 1. Januar 2025 erhöht wurden.

In Anbetracht dieser Elemente kann schlussfolgernd bezweifelt werden, dass sich aus der Aussetzung der Indexierungen der Familienleistungen ein erheblicher Rückschritt ergibt, der der Anwendung des Standstill-Prinzips entgegensteht.

Nichtsdestotrotz gebietet es die neue Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (VerfGh., 27. April 2023, Nr. 69/2023), auch bei vermeintlich nicht erheblichen Rückschritten die Maßnahme einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu unterziehen.

B) Bewertung der Verhältnismäßigkeit

Die Streichung der bisherigen Indexierungen geschieht vor dem Hintergrund der wesentlichen Anstrengungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft, die notwendige finanzielle Tragfähigkeit ihres Haushalts, und insbesondere der verschiedenen sozialen Leistungen, langfristig zu gewährleisten und die europäischen und föderalen Anforderungen an den Ausgabenhaushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft einzuhalten. Als Ausdruck der generationsübergreifenden Solidarität müssen hier in allen Bereichen ausreichende Anstrengungen unternommen werden. Die Stabilisierung des Haushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft zur Gewährleistung seiner finanziellen Tragfähigkeit stellt einen legitimen Zweck dar (VerfGh., vom 20. Juli 2023, Nr. 112/2023, Rn. B.11.2.2).

Mit der Streichung der Indexierungen werden voraussichtlich folgende Einsparungen ermöglicht. Für den Bereich Familienleistungen soll durch die Nicht-Erhöhung der Leistungen zum 1. Juli in den Jahren 2025, 2026 und 2027 folgender Spareffekt erzielt werden: 2025 rund 800.000 EUR, 2026 kumuliert rund 2.400.000 EUR und 2027 kumuliert rund 4.320.000 EUR (in der Annahme, dass der Verbraucherpreisindex zweimal in diesem Zeitraum angepasst würde), bei Ausgabeermächtigungen von aktuell 46.5 Mio EUR. Die genaue Auswirkung ist nicht absehbar, da die Höhe der Einsparung vom effektiven Wirtschaftswachstum und der Inflation abhängig ist. Die Indexentwicklung der letzten Jahre unterlag starken Schwankungen (auch aufgrund der Entwicklungen in den Corona-Jahren). Der aktuelle Angleichungszeitpunkt ist der 1. Juli. Entsprechend wirkt sich eine Angleichung im betreffenden Jahr auf die Zahlungen der folgenden 6 Monate aus. Durch eine Verschiebung des Angleichungszeitpunkts um zwei Monate verringern sich die finanziellen Auswirkungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft für das Angleichungsjahr aufgrund der monatlichen Schwankungen der Zahlungen um rund ein Drittel. Auf das dem Angleichungsjahr folgende Jahr wirkt sich die Verschiebung des Vorjahres nicht aus. Folglich wird ab 2028 in jedem Jahr ein Drittel der Angleichungen des betreffenden Jahres entfallen. Es handelt sich somit zwar um eine rekurrente aber nicht kumulativ wirksame Einsparung.

Unter der Berücksichtigung der durchschnittlichen Angleichung seit Übernahme der Zuständigkeit, d.h. einer jährlichen Steigerung um 3,73%, und ausgehend von den oben

genannten Ausgabeermächtigungen 2025 bedeutet die zeitliche Verschiebung Minderausgaben in Höhe von rund 287.800 EUR im Jahr 2028. In den Folgejahren erhöht sich dieser Betrag analog zur jeweiligen Angleichung.

Diese Maßnahmen sind geeignet, zur langfristigen Stabilisierung des Haushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft beizutragen und dessen Tragfähigkeit, insbesondere in Bezug auf die langfristige Gewährung von sozialen Leistungen, zu gewährleisten, indem die Ausgaben für alle Empfänger von Familienleistungen gleichermaßen beibehalten werden sollen. Die dreijährige Nichtindexierung ist zudem geeignet, um nachhaltige Einsparungen im Haushalt zu erzielen: Die Ausgaben für Familienleistungen machen einen nicht unwesentlichen Teil des Haushalts aus. Spürbare Einsparungen (s. hiervor) lassen sich durch die Nichtindexierung erzielen, ohne die Kernleistungen zu kürzen. Die anschließende Verschiebung des Angleichungszeitpunkts trägt dazu bei, die erreichte Stabilisierung des Haushalts langfristig zu konsolidieren. Hierbei ist zu beachten, dass das Nachholen der ausgesetzten Indexierung die bisherigen Sparanstrengungen auf einen einmaligen Effekt beschränken würden, obschon ein rekurrentes Sparen erforderlich ist. Folglich müsste das Nachholen der Indexierung durch andere, gegebenenfalls einschneidendere Maßnahmen kompensiert werden, die weniger breit gestreut werden können.

Die Maßnahme ist zudem als erforderlich zu werten. Es gibt in der Tat keine milderen Maßnahmen, die das Sparziel ebenso effektiv erreichen könnte:

- Eine direkte Kürzung der Familienleistungen würde Familien deutlich stärker belasten und hätte möglicherweise negative soziale Folgen.
- Durch die Verschiebung des Angleichungszeitpunkts ab 2028 wird die Belastung für Familien minimiert und vorhersehbar, sodass die Maßnahme im Vergleich zu anderen Alternativen weniger einschneidend ist.

Schließlich ist die Regierung der Ansicht, dass die Maßnahmen angemessen sind, da die Nachteile für Familien gering ausfallen, während die Vorteile für den Haushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft erheblich sind:

- Vorteile:
 - o Einsparungen entlasten den Haushalt und tragen zur finanziellen Tragfähigkeit bei.
 - o Die Natur der Maßnahmen signalisiert, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft gezielt und verhältnismäßig vorgeht, ohne langfristig in die Rechte von Familien einzugreifen.
- Nachteile:
 - o Familien müssen einen moderaten Kaufkraftverlust durch die Inflation hinnehmen, was insbesondere für einkommensschwächere Haushalte spürbar sein könnte. Dies wird teils durch die Erhöhung der Zuschläge vom 1. Januar 2025 durch das Programmdekret 2024 ausgeglichen.
 - o Da die Grundleistungen jedoch erhalten bleiben, ist diese Belastung als zumutbar anzusehen.

Die Nicht-Indexierung der Familienleistungen bis einschließlich 2027 in Kombination mit der Verschiebung des Angleichungszeitpunkts ab 2028 stellt keinen erheblichen Rückschritt dar, da der Kern der jeweiligen Leistung (Basiskindergeld und Zuschläge) erhalten bleibt und nur die Anpassung an die Inflation zeitweise ganz ausgesetzt bzw. anschließend unwesentlich verschoben wird. Die Maßnahme ist verhältnismäßig, da sie einem legitimen Zweck dient, geeignet und erforderlich ist und die Vorteile (Haushaltsentlastung) die Nachteile

(Kaufkraftminderung) überwiegen. Insgesamt kann die Maßnahme als rechtlich und sozial gerechtfertigt angesehen werden.

Kommentar zu den Artikeln

Artikel 15.1 (neu)

Durch diesen Artikel wird der in Artikel 38 §1 des Dekrets vom 23. April 2018 über die Familienleistungen vorgesehene Indexierungszeitpunkt von Juli auf September gelegt. Diese Maßnahme soll ab dem Jahr 2028 greifen.

Da die Indexierung der Jahre 2025-2027 entfällt und auch nicht nachgeholt wird (s. Artikel 16 des vorliegenden Entwurfs), dienen folglich die Beträge der am 1. Januar 2025 ausbezahlten Familienleistungen als Grundlage für die Indexierung im Jahr 2028.

Für die weiteren Hintergründe dieser Maßnahme wird auf die vorstehende allgemeine Begründung verwiesen.

Artikel 16

Artikel 16 des Programmdekretentwurfs ändert Artikel 117.3 des Dekrets über die Familienleistungen ab.

Durch Nummer 1 wird die Aussetzung des Indexierungsmechanismus auf das Jahr 2027 ausgeweitet.

Nummer 2 beinhaltet den Grundsatz der Nicht-Rückgabe der ausgesetzten Indexierungen. Diese Maßnahme war bereits Gegenstand des Programmdekretentwurfs 2025 (II) und ist sowohl durch den Rat für Familienleistungen als auch den Staatsrat begutachtet worden. In diesem Zusammenhang wird auf die entsprechenden Erläuterungen im Programmdekretentwurf verwiesen. Inhaltlich wird durch den vorliegenden Abänderungsvorschlag keine Änderung vorgenommen.

Artikel 102

Die Abänderung von Artikel 102 des Programmdekretentwurfs hat zur Folge, dass die Nicht-Rückgabe der ausgesetzten Indexierungen rückwirkend zum 1. Januar 2025 und die Einführung des neuen Indexierungszeitpunkts am 1. Januar 2028 in Kraft treten.

Eupen, den ...

Für die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft,

Der Ministerpräsident,
Minister für lokale Behörden, Raumordnung und Finanzen

Oliver Paasch
Ministerpräsident

Digital unterschrieben von Oliver
Paasch Ministerpräsident
Datum: 2025.11.06 16:09:53 +01'00'

O. PAASCH

Die Ministerin für Familie, Soziales, Wohnen und Gesundheit

L. KLINKENBERG

Regering van de Duitstalige Gemeenschap

Op de voordracht van de Minister van Gezin, Sociale Aangelegenheden, Huisvesting en Gezondheid,

Na beraadslaging,

Besluit:

De Minister-President is ermee belast bij het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap de voorstellen tot wijziging van het ontwerp van het programmadecreet 2025 (II) in te dienen waarvan de tekst hierna volgt:

Ontwerp van het programmadecreet 2025 (II)

**Voorstellen tot wijziging
ingediend door
de Regering**

Artikel 15.1 (nieuw)

In hoofdstuk 1, afdeling 3, van het ontwerp van het programmadecreet 2025 (II) wordt een artikel 15.1 ingevoegd, luidende:

"Art. 15.1 – In artikel 38, § 1, van hetzelfde decreet wordt het woord "juli" vervangen door het woord "september"."

Artikel 16

Artikel 16 van hetzelfde ontwerp van decreet wordt vervangen als volgt:

"Art. 16 – In artikel 117.3 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 23 december 2024, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden "en 2026" vervangen door de woorden "tot en met 2027";

2° het artikel wordt aangevuld met een tweede lid, luidende:

"Bij de berekening van de aanpassingen van de daaropvolgende jaren wordt geen rekening gehouden met de aanpassingen die niet hebben plaatsgevonden in de voormelde periode."

Artikel 102

In artikel 102 van hetzelfde ontwerp van decreet wordt een bepaling onder 0.1° ingevoegd, luidende:

"0.1° artikel 15.1, dat in werking treedt op 1 januari 2028;"

Memorie van toelichting

Algemene toelichting

Artikel 9 van het programmadecreet 2024 van 23 december 2024 bepaalt dat de uitkeringen vervat in het decreet van 23 april 2018 betreffende de gezinsbijslagen in de jaren 2025 en 2026 niet geïndexeerd worden.

Tegelijk werden bij de artikelen 4 tot 8 van hetzelfde programmadecreet alle bedragen van de bijslagen die boven op de basiskinderbijslag komen, verhoogd met drie euro per maand.

In het voorontwerp van het programmadecreet 2025 (II) waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht, stond dat die niet-indexering in de jaren 2025 en 2026 niet meer in aanmerking zou worden genomen voor toekomstige berekeningen van de aanpassingen. In zijn advies 78.157/1-2-3-4-16 van 2 oktober 2025 heeft de Raad van State geen fundamentele bedenkingen daarbij gemaakt, zodat dit in het ontwerp van programmadecreet werd behouden.

Met de voorliggende voorstellen tot wijziging van het ingediende ontwerp van programmadecreet worden nu twee extra maatregelen beoogd:

- 1) de verlenging van de niet-indexering van de gezinsbijslagen tot en met het jaar 2027;
- 2) de wijziging van het mechanisme voor de jaarlijkse aanpassing door die aanpassing te verschuiven van juli naar september.

Er wordt vastgesteld dat de werkelijke uitgaven voor gezinsbijslagen, met name ook op grond van de in het decreet vastgelegde aanpassingsformule, in de laatste jaren continu gestegen zijn: in 2023 met 2.840.507,20 euro in vergelijking met 2022 (de uitgaven in 2022 bedroegen in totaal 40.244.179,09 euro) en in 2024 met 2.783.861,99 euro in vergelijking met 2023 (de uitgaven in 2023 bedroegen in totaal 43.084.686,29 euro). In 2024 bedroegen de uitgaven voor gezinsbijslagen in totaal 45.868.548,28 euro.

Een koppeling aan het indexcijfer van de consumptieprijsen betekent hierbij een nauwere koppeling aan de ontwikkeling van de kosten voor de gezinnen. Hoewel de Regering van mening is dat gezinnen ook ondersteund kunnen worden via andere bestaande en toekomstige gezins- en onderwijsbeleidsmaatregelen – zoals maatregelen om de schoolkosten en de kosten voor de opvang van baby's, peuters, kleuters en schoolkinderen te verlagen – is het hier de bedoeling dat de gezinsbijslagen op middellange termijn, d.w.z. vanaf 2028, toch opnieuw gekoppeld worden aan de ontwikkeling van de kosten. Door het tijdstip twee maanden te verschuiven, worden jaarlijks kleinere spaareffecten bereikt die echter geen wezenlijke impact op de koopkracht van de gezinnen kunnen hebben. De Vlaamse Gemeenschap past haar gezinsbijslagen al sinds 2020 in september aan.

Door de wijziging van het aanpassingsmechanisme van de gezinsbijslagen rijst logischerwijs de vraag of de zogenaamde standstill-verplichting of standstill wordt nageleefd. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat het aan elke wetgever is om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van die rechten te bepalen. De standstill-verplichting is bedoeld om te voorkomen dat de bevoegde overheid het door de toepasselijke wetgeving vereiste niveau van bescherming van die rechten aanzienlijk verlaagt zonder dat daar redenen van algemeen belang voor zijn. Zoals uit deze beschrijving blijkt, is de standstill-verplichting niet absoluut, maar relatief. In afwijking van de regel is het dus toegestaan om wetten, decreten en

regelingen uit te vaardigen die tegen de reeds gewaarborgde rechten ingaan, op voorwaarde dat aan een aantal voorwaarden is voldaan waaruit blijkt dat de maatregel evenredig is.

De volgende overwegingen volgen daarom de volgende stappen:

A) Beoordeling van de ernst van de maatregel: De eerste stap is te onderzoeken of dit überhaupt een significante achteruitgang is, dan wel of de rechten van de betrokkenen op een andere, maar gelijkwaardige manier worden gewaarborgd.

B) Beoordeling van de evenredigheid: De tweede stap is te onderzoeken of de verlenging van de niet-indexering tot en met 2027 en het uitstellen van het aanpassingstijdstip een evenredige maatregel is. Dat onderzoek bestaat op zijn beurt uit de volgende stappen:

1. Legitiem doel: Eerst moet worden onderzocht of de maatregel een legitiem doel dient. Dat betekent dat het doel wettelijk erkend en van algemeen belang moet zijn.
2. Geschiktheid: Er wordt onderzocht of de maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken. De maatregel moet dus werkelijk tot de verwezenlijking van het doel kunnen bijdragen.
3. Noodzaak: Er wordt onderzocht of de maatregel noodzakelijk is om het doel te bereiken. Er mag geen minder drastische maatregel bestaan waarmee hetzelfde doel net zo effectief kan worden bereikt.
4. Redelijkheid: Tot slot wordt beoordeeld of de maatregel redelijk is. Daarbij wordt afgewogen of de voordelen van de maatregel opwegen tegen de nadelen. De gebruikte middelen mogen niet overmatig zijn ten opzichte van het doel.

A) Beoordeling van de ernst van de maatregel

Uit verschillende elementen kan worden afgeleid dat het geen significante achteruitgang is.

Ten eerste kan worden opgemerkt dat de financiële impact op de gezinnen zeer beperkt blijft. De indexering van de gezinsbijslagen wordt alleen opgeheven voor de jaren 2025 tot en met 2027 en vanaf 2028 wordt het aanpassingstijdstip twee maanden verschoven. Met andere woorden: De huidige basisbedragen van de respectieve gezinsbijslagen worden tot en met 31 augustus 2028 verder toegekend en worden daarna jaarlijks overeenkomstig artikel 38 van het decreet van 23 april 2018 verhoogd. De gezinsbijslagen worden volledig doorbetaald; alleen de indexering valt voor drie jaar weg. Dat betekent dat gezinnen door die maatregel geen nominale verlaging van hun gezinsbijslagen zullen voelen. Die conclusie wordt versterkt door het feit dat het werkelijke waardeverlies als gevolg van het wegvallen van de indexering beperkt blijft, aangezien het bedrag van de gezinsbijslagen daarna weer jaarlijks kan worden aangepast. De verschuiving van het aanpassingstijdstip betekent slechts een kleine verschuiving voor de burger in vergelijking met het huidige model.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat de levensstandaard van de gezinnen niet noemenswaardig zal worden aangetast. De kernfunctie van de gezinsbijslagen blijft ongewijzigd, aangezien de maatregel in wezen alleen betrekking heeft op de aanpassing aan de inflatie. De tijdelijke niet-indexering heeft voor de individuele rechthebbende slechts beperkte financiële gevolgen, aangezien de basisstructuur van de gezinsbijslagen behouden blijft. Op het niveau van de gehele Gemeenschap leidt de maatregel daarentegen tot een significante besparing aangezien het totale uit te betalen bedrag aanzienlijk daalt. Het versterkt de financiële houdbaarheid van het systeem zonder ernstig afbreuk te doen aan de individuele sociale bescherming. In ieder geval vormen deze maatregelen geen ernstige aantasting van hun levensstandaard. Bovendien werden de bedragen van de bijslagen die boven op de basiskinderbijslag komen, voor bijzonder kwetsbare groepen, d.w.z. groepen die een of meer bijslagen boven op de basiskinderbijslag ontvangen, op 1 januari 2025 verhoogd.

Gezien deze elementen kan bijgevolg worden betwijfeld of de opschorting van de indexering van de gezinsbijslagen zal leiden tot een significante achteruitgang die de toepassing van het standstill-beginsel in de weg staat.

Niettemin vereist de nieuwe jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof (Grondwettelijk Hof, 27 april 2023, nr. 69/2023) dat de maatregel wordt onderworpen aan een evenredigheidstoets, zelfs in het geval van een vermeend niet-aanzienlijke achteruitgang.

B) Beoordeling van de evenredigheid

Het schrappen van de tot dusver bestaande indexering vindt plaats voor de achtergrond van de wezenlijke inspanningen die de Duitstalige Gemeenschap doet om de noodzakelijke financiële houdbaarheid van haar begroting, en in het bijzonder de verschillende sociale uitkeringen, op de lange termijn te garanderen en te voldoen aan de eisen die het Europese en het federale niveau stellen aan de uitgavenbegroting van de Duitstalige Gemeenschap. Als uiting van intergenerationele solidariteit moeten hier op alle gebieden voldoende inspanningen gedaan worden. De stabilisering van de begroting van de Duitstalige Gemeenschap om de financiële houdbaarheid te waarborgen vormt een legitiem doel (Grondwettelijk Hof, 20 juli 2023, nr. 112/2023, rolNr. B.11.2.2).

Het schrappen van de indexering zal naar verwachting tot de volgende besparingen leiden: Bedoeling is dat op het gebied van de gezinsbijslagen het volgende besparingseffect wordt bereikt door de gezinsbijslagen op 1 juli in de jaren 2025, 2026 en 2027 niet te verhogen: Ongeveer 800.000 euro in 2025, cumulatief ongeveer 2.400.000 euro in 2026 en cumulatief ongeveer 4.320.000 euro in 2027 (ervan uitgaande dat het indexcijfer van de consumentenprijzen in deze periode tweemaal wordt aangepast), waarbij de ordonnanceringskredieten momenteel 46,5 miljoen euro bedragen. Het precieze effect kan niet voorspeld worden, aangezien het bedrag van de besparing afhangt van de economische groei en de inflatie. Er waren sterke schommelingen in de ontwikkeling van de index in de afgelopen jaren (onder meer als gevolg van de ontwikkelingen in de coronajaren). Het huidige aanpassingstijdstip is 1 juli. Een aanpassing in het betrokken jaar heeft dus invloed op de betalingen voor de volgende zes maanden. Het uitstellen van het aanpassingstijdstip met twee maanden vermindert de financiële impact voor de Duitstalige Gemeenschap voor het aanpassingsjaar met ongeveer een derde als gevolg van de maandelijkse schommelingen in de betalingen. De verschuiving in het voorgaande jaar heeft geen invloed op het jaar dat volgt op het aanpassingsjaar. Bijgevolg valt vanaf 2028 elk jaar een derde van de aanpassingen voor het betrokken jaar weg. Dit is dus een terugkerende, maar niet cumulatieve besparing.

Rekening houdend met de gemiddelde aanpassing sinds de overheveling van de bevoegdheid, d.w.z. een jaarlijkse stijging van 3,73%, en op basis van de hierboven vermelde ordonnanceringskredieten voor 2025, betekent het uitstel een vermindering van de uitgaven met ongeveer 287.800 euro in 2028. In de daaropvolgende jaren stijgt dat bedrag in lijn met de respectieve aanpassing.

Deze maatregelen zijn geschikt om bij te dragen tot de stabilisatie van de begroting van de Duitstalige Gemeenschap op de lange termijn en om de houdbaarheid ervan te verzekeren, in het bijzonder wat de verstrekking van sociale uitkeringen op de lange termijn betreft, doordat het de bedoeling is om de uitgaven voor alle begunstigden van gezinsbijslagen in gelijke mate te behouden. De driejarige niet-indexering is ook geschikt om duurzame besparingen in de begroting te realiseren: De uitgaven voor gezinsbijslagen vormen een aanzienlijk deel van de begroting. Door de niet-

indexering kunnen merkbare besparingen (zie hierboven) worden gerealiseerd, zonder de kernbedragen te verlagen. Daarna wordt het aanpassingstijdstip verschoven, wat zal helpen om de bereikte stabilisatie van de begroting op lange termijn te consolideren. Hierbij moet worden opgemerkt dat het inhalen van de opgeschorte indexering de tot dusver gedane besparingsinspanningen zou beperken tot een eenmalig effect, terwijl terugkerende besparingen nodig zijn. Het inhalen van de indexering zou dan moeten worden gecompenseerd door andere, mogelijk drastischere maatregelen die minder breed kunnen worden gespreid.

De maatregel moet bovendien als noodzakelijk worden beschouwd. Er zijn immers geen mildere maatregelen waarmee de besparingsdoelstelling net zo effectief kan worden bereikt:

- Een rechtstreekse verlaging van de gezinsbijslagen zou gezinnen aanzienlijk sterker belasten en zou negatieve sociale gevolgen kunnen hebben.
- Door het aanpassingstijdstip vanaf 2028 te verschuiven, wordt de druk op de gezinnen zo gering mogelijk gehouden en kunnen gezinnen inschatten welke gezinsbijslagen ze zullen krijgen, waardoor de maatregel minder drastisch is dan andere alternatieven.

Tot slot is de Regering van oordeel dat de maatregelen redelijk zijn, aangezien de nadelen voor gezinnen gering uitvallen, terwijl de voordelen voor de begroting van de Duitstalige Gemeenschap aanzienlijk zijn:

- Voordelen:
 - o Besparingen verlichten de druk op de begroting en dragen tot de financiële houdbaarheid bij.
 - o Uit de aard van de maatregelen blijkt dat de Duitstalige Gemeenschap doelgerichte en evenredige maatregelen neemt, zonder op lange termijn in te grijpen in de rechten van gezinnen.
- Nadelen:
 - o Gezinnen zullen als gevolg van de inflatie een bescheiden vermindering van hun koopkracht moeten accepteren, wat vooral merkbaar zou kunnen zijn bij gezinnen met een laag inkomen. Dat zal gedeeltelijk worden gecompenseerd door de bij het programmadecreet 2024 ingevoerde verhoging van de toeslagen van 1 januari 2025.
 - o Aangezien de kernuitkeringen behouden blijven, wordt dit nadeel als aanvaardbaar beschouwd.

De niet-indexering van de gezinsbijslagen tot en met 2027 in combinatie met de verschuiving van het aanpassingstijdstip vanaf 2028 betekent geen significante achteruitgang, aangezien de kern van de respectieve uitkeringen (basiskinderbijslag en bijslagen die boven op de basiskinderbijslag komen) behouden blijft en alleen de aanpassing aan de inflatie tijdelijk volledig wordt opgeschort en daarna een klein beetje wordt verschoven. De maatregel is evenredig, aangezien hij een legitiem doel dient, geschikt is, noodzakelijk is en de voordelen (verlichting van de druk op de begroting) opwegen tegen de nadelen (vermindering van de koopkracht). Over het geheel genomen kan de maatregel als juridisch en sociaal gerechtvaardigd worden beschouwd.

Bespreking van de artikelen

Artikel 15.1 (nieuw)

Bij dit artikel wordt het indexeringstijdstip bepaald in artikel 38, § 1, van het decreet van 23 april 2018 verschoven. Bedoeling is dat die maatregel vanaf 2028 in werking treedt.

Aangezien de indexering in de jaren 2025 tot en met 2027 wegvalt en die indexering niet wordt ingehaald (zie artikel 16 van dit ontwerp), dienen de bedragen van de op 1 januari 2025 uitbetaalde gezinsbijslagen als basis voor de indexering in het jaar 2028.

Voor meer informatie over die maatregel wordt verwezen naar de algemene toelichting.

Artikel 16

Artikel 16 van het ontwerp van programmadecreet wijzigt artikel 117.3 van het decreet betreffende de gezinsbijslagen.

De bepaling onder 1° verlengt de opschorting van het indexeringsmechanisme tot en met 2027.

De bepaling onder 2° bevat het principe dat opgeschorte indexeringen niet worden ingehaald. Die maatregel kwam al voor in het ontwerp van programmadecreet 2025 (II) en werd ter advies voorgelegd aan de Raad voor Gezinsbijslagen en de Raad van State. In dat verband wordt verwezen naar de desbetreffende toelichting in het ontwerp van programmadecreet. Dit voorstel tot wijziging bevat geen inhoudelijke wijziging.

Artikel 102

De wijziging van artikel 102 van het ontwerp van programmadecreet heeft tot gevolg dat het niet-inhalen van de opgeschorte indexeringen terugwerkend in werking treedt vanaf 1 januari 2025 en dat de nieuwe indexeringsregels in werking treden op 1 januari 2028.

Eupen,

Voor de Regering van de Duitstalige Gemeenschap,

De Minister-President,
Minister van Lokale Besturen, Ruimtelijke Ordening en Financiën

O. PAASCH

De Minister van Gezin, Sociale Aangelegenheden, Huisvesting en Gezondheid

L. KLINKENBERG