

Geschäftsverzeichnisnr. 3974
Urteil Nr. 66/2007 vom 26. April 2007

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in Bezug auf Artikel 63 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger, gestellt vom Arbeitsgericht Verviers.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren*

In seinem Urteil vom 24. April 2006 in Sachen der Ehegatten Solheid-Grulois gegen den Belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 4. Mai 2006 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat das Arbeitsgericht Verviers folgende präjudizielle Fragen gestellt:

1. « Ist Artikel 63 §§ 1 und 2 der (durch den königlichen Erlass vom 19. Dezember 1939 koordinierten) Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger in der durch Artikel 87 des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002 festgelegten Fassung, wobei zwischen zwei Kategorien von behinderten Kindern, die erhöhte Kinderzulagen beanspruchen können, unterschieden wird, unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung? »;

2. « Gewährt Artikel 63 der (durch den königlichen Erlass vom 19. Dezember 1939 koordinierten) Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger in der durch Artikel 84 des Programmgesetzes vom 29. Dezember 1990 festgelegten Fassung ausreichend Zugang zu einem Mindestmaß an Menschenwürde im Sinne von Artikel 23 der Verfassung, einschließlich eines minimalen Rechts auf soziale Sicherheit, in der Erwägung, dass einerseits eine Erhöhung der Kinderzulagen von einer Erhöhung der Schwere der Behinderung abhängig ist (angesichts der Tatsache, dass das Gesetz eine körperliche oder geistige Unfähigkeit von wenigstens 66 % voraussetzt) und es andererseits keine einzige Zugangsmöglichkeit gibt für weniger schwere Behinderungen, die allerdings reell und wesentlich sind? »;

3. « Gewährt Artikel 63 der (durch den königlichen Erlass vom 19. Dezember 1939 koordinierten) Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger sowohl in der durch Artikel 84 des Programmgesetzes vom 29. Dezember 1990 als in der durch Artikel 87 des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002 festgelegten Fassung ausreichend Zugang zu einem Mindestmaß an Menschenwürde im Sinne von Artikel 23 der Verfassung, einschließlich eines minimalen Rechts auf Gesundheitsschutz und auf soziale Sicherheit, in der Erwägung, dass die gesetzliche Norm dazu verpflichtet, den Prozentsatz der Behinderung festzustellen, nachdem die (präventiven und kurativen) ärztlichen Maßnahmen getroffen sind, die die Schwere der Behinderung vermeiden oder verringern können, und dass demzufolge die Erhöhung der Kinderzulagen aufgehoben wird, wenn die Behinderung aus medizinischer Sicht mittels Behandlungen oder Prothesen verbesserungsfähig ist, ohne Rücksicht auf die Kosten der ärztlichen Maßnahmen? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf die erste präjudizielle Frage

B.1. Artikel 63 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger bestimmt in der durch Artikel 87 des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002 abgeänderten Fassung:

« § 1. Die Familienbeihilfen werden bis zum Alter von 21 Jahren für Kinder gewährt, die spätestens am 1. Januar 1996 geboren wurden und unter einer körperlichen oder geistigen Unfähigkeit von mindestens 66 Prozent leiden.

Der König bestimmt, durch wen, nach welchen Kriterien und auf welche Weise die körperliche oder geistige Unfähigkeit des Kindes festgestellt wird, sowie die Bedingungen, die das Kind erfüllen muss.

Die Feststellung der körperlichen oder geistigen Unfähigkeit kann Gegenstand einer Revision unter den durch den König festgelegten Bedingungen sein.

§ 2. Die Familienbeihilfen werden bis zum Alter von 21 Jahren für Kinder gewährt, die nach dem 1. Januar 1996 geboren wurden und unter einer Erkrankung leiden, die für das Kind Auswirkungen hinsichtlich der körperlichen oder geistigen Unfähigkeit oder hinsichtlich der Aktivität und Beteiligung oder für das Familienumfeld hat.

Der König bestimmt, nach welchen Kriterien und auf welche Weise die Auswirkungen der in Absatz 1 erwähnten Erkrankung festgestellt werden, sowie die Bedingungen, die das Kind erfüllen muss.

Die Feststellung der Auswirkungen der Erkrankung kann Gegenstand einer Revision unter den durch den König festgelegten Bedingungen sein.

§ 3. In Abweichung von § 2 kann der König durch einen im Ministerrat beratenen Erlass festlegen, unter welchen Bedingungen und für welchen Zeitraum ein nach dem 1. Januar 1996 geborenes Kind in Anwendung von § 1 Familienbeihilfen erhält.

§ 4. Der König kann durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Anwendung von § 2 Absatz 1 auf gewisse Kategorien von Kindern, die spätestens am 1. Januar 1996 geboren wurden, ausdehnen. In diesem Fall ändert Er § 1 entsprechend ab ».

B.2. Der vorliegende Richter bittet den Hof, über einen etwaigen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung durch Artikel 63 §§ 1 und 2 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger zu befinden, da in dem vorerwähnten Artikel zwischen zwei Kategorien von Kindern mit Behinderung unterschieden werde, nämlich den vor dem 2. Januar 1996 geborenen Kindern (Artikel 63 § 1) und den seit dem 2. Januar 1996 geborenen Kindern (Artikel 63 § 2).

B.3. Das allgemeine System der Familienbeihilfen ist ein Versicherungssystem, was beinhaltet, dass die Mittel der Begünstigten nicht berücksichtigt werden, um das Bestehen des Rechtes auf Inanspruchnahme zu bestimmen. Dieses allgemeine System wird jedoch zugunsten von Kategorien von Begünstigten korrigiert, die eine besondere Aufmerksamkeit benötigen, wie beispielsweise gewisse Kinder mit Behinderung. Gemäß dem fraglichen Artikel 63 §§ 1 und 2 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger bestehen nunmehr zwei Systeme von erhöhten Familienbeihilfen für Kinder mit Behinderung, wobei das Geburtsdatum des Kindes ausschlaggebend ist für die Anwendung des neuen oder des alten Systems.

Das alte System gilt weiterhin für Kinder, die vor dem 2. Januar 1996 geboren wurden, was bedeutet, dass sie zusätzlich zu den Grundbeihilfen eine erhöhte Familienbeihilfe erhalten, wenn sie unter einer Behinderung von mindestens 66 Prozent leiden. Auch ihr Grad der Selbständigkeit wird berücksichtigt, nämlich das Maß, in dem das Kind beispielsweise fähig ist, sich um sich selbst zu kümmern, sich zu ernähren und sich anzuziehen. Die Erhöhung für behinderte Kinder steigt, je geringer der Grad ihrer Selbständigkeit ist.

Am 1. Mai 2003 wurde ein neues System für die seit dem 2. Januar 1996 geborenen Kinder eingeführt; aufgrund dieses Systems wird nicht mehr die Grenze von 66 Prozent angewandt und wird auf die rein medizinische Betrachtungsweise der Behinderung verzichtet. Im neuen System wird die Situation des Kindes globaler beurteilt. Die Auswirkungen der Behinderung des Kindes werden auf dreierlei Weisen berücksichtigt; die Auswirkungen der Erkrankung hinsichtlich der körperlichen oder geistigen Unfähigkeit (Säule 1), die Auswirkungen der Erkrankung hinsichtlich der Aktivität und der Beteiligung des Kindes (Säule 2) und die Auswirkungen der Erkrankung auf das Familienumfeld des Kindes (Säule 3).

B.4.1. Das Ziel dieser Gesetzesänderung wird in der Begründung wie folgt beschrieben:

«Das derzeitige System, das für die spätestens am 1. Januar 1996 geborenen Kinder weiterhin anwendbar ist, beruht auf dem Bestehen einer Behinderung, die sich in einer Einschränkung der körperlichen oder geistigen Fähigkeit ausdrückt.

Das derzeitige System hat zur Folge, dass gewisse Kinder, die unter einer eher mäßigen Behinderung leiden, keine erhöhten Familienbeihilfen erhalten, trotz der schwerwiegenden Folgen dieser Behinderung für ihr Familienumfeld. Außerdem führt die gute Behandlung durch die Eltern bisweilen dazu, dass die Unfähigkeit unter die Grenze von 66 % fällt, was zur Folge hat, dass das Kind nicht mehr die zusätzliche Beihilfe oder überhaupt die gewöhnlichen Familienbeihilfen erhält (betroffen sind Jugendliche über 18 Jahre, die nicht mehr studieren).

Im neuen System werden die Folgen der Erkrankung des Kindes gemessen. Es handelt sich sowohl um die Folgen für das Kind selbst als auch um die Folgen für sein Familienumfeld. Die Folgen für das Kind betreffen einerseits seine körperliche oder geistige Unfähigkeit (Säule I) und andererseits das Maß seiner Aktivität und Beteiligung (Säule II). Außerdem wird die Belastung der Familie (Säule III) beurteilt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2002-2003, DOC 50-2124/001, S. 73).

B.4.2. Die Aufrechterhaltung des früheren Systems für Kinder, die vor dem 2. Januar 1996 geboren wurden, wird wie folgt begründet:

«Das System der Familienbeihilfen für Kinder mit Behinderung erfährt eine tiefgreifende Reform. In der ersten Phase sind nur die Kinder betroffen, die nach dem 1. Januar 1996 geboren wurden. Die Wahl dieser Alterskategorie ist dadurch zu rechtfertigen, dass die Belastung für die Eltern (sowohl die psychische Belastung als auch die Kosten) im Allgemeinen während der ersten Lebensjahre eines behinderten Kindes größer ist. Der König kann später durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Anwendung des neuen Systems auf andere Alterskategorien ausdehnen, wenn die Haushaltsmittel dies erlauben.

Eine schrittweise Einführung des neuen Systems bietet zahlreiche Vorteile:

- so kann das System noch inhaltlich korrigiert werden;
- eine Überlastung der Verwaltung während der ersten Jahre wird vermieden;
- die Auswirkungen auf den Haushalt sind begrenzt, sowohl hinsichtlich der Masse der zusätzlichen Familienbeihilfen als auch hinsichtlich der Mehrkosten für die Verwaltung » (ebenda, SS. 72-73, siehe auch S. 74).

B.4.3. Die Ausführung von Artikel 63 des vorerwähnten Gesetzes wird durch einen königlichen Erlass vom 28. März 2003 festgelegt. Im Bericht an den König ist zu lesen:

«Dieser Entwurf eines königlichen Erlass, der in Ausführung der vorerwähnten Artikel gefasst wird, führt ab dem 1. Mai 2003 ein neues System für die nach dem 1. Januar 1996 geborenen Kinder ein.

Das vorherige System (königlicher Erlass vom 3. Mai 1991 zur Ausführung der Artikel 47, 56septies und 63 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger und des Artikels 96 des Gesetzes vom 29. Dezember 1990 zur Festlegung sozialer Bestimmungen), das für die spätestens am 1. Januar 1996 geborenen Kinder weiterhin Anwendung findet, beruht auf dem Bestehen einer Behinderung, die sich in einer körperlichen oder geistigen Unfähigkeit von 66 Prozent ausdrückt.

Diese Regelung hat zur Folge, dass gewisse Kinder, die unter einer eher begrenzten Behinderung leiden, keine Familienbeihilfen erhalten trotz der schwerwiegenden Auswirkungen dieser Behinderung auf ihr Familienumfeld. Außerdem führt die gute Behandlung durch die Eltern bisweilen dazu, dass die Unfähigkeit unter die Grenze von 66 % fällt, was zur Folge hat, dass das Kind nicht mehr die zusätzliche Beihilfe oder überhaupt die gewöhnlichen Familienbeihilfen erhält (betroffen sind Jugendliche über 18 Jahre, die nicht mehr studieren).

Im neuen System, das auf die nach dem 1. Januar 1996 geborenen Kinder Anwendung finden wird, werden die Folgen der Erkrankung des Kindes gemessen. Es handelt sich nicht nur um die Folgen für das Kind selbst, sondern auch um die Folgen für sein Familienumfeld.

Die Folgen für das Kind betreffen einerseits seine körperliche oder geistige Unfähigkeit (Säule I) und andererseits das Maß seiner Aktivität und Beteiligung (Säule II). Die körperliche oder geistige Unfähigkeit, die im vorherigen System vorgesehen war, wird somit beibehalten, doch die Bedingung von mindestens 66 Prozent wird abgeschafft.

Die bedeutende Neuerung des neuen Systems besteht darin, dass nunmehr die Auswirkungen der Erkrankung auf das Familienumfeld des Kindes berücksichtigt werden (Säule 3), beispielsweise hinsichtlich der weiteren Behandlung zu Hause oder hinsichtlich der dem Kind erteilten Hilfe.

Unter gewissen Bedingungen wird der königliche Erlass vom 3. Mai 1991 (vorheriges System) jedoch auf Kinder angewandt, die nach dem 1. Januar 1996 geboren wurden. Dies ist der Fall, wenn vor dem 1. Mai 2003 ein Antrag eingereicht wird, die darauf folgende medizinische Entscheidung jedoch von Amts wegen eine Revision an einem Datum nach dem 30. April 2003 vorsieht. In einem solchen Fall kann die vorherige Regelung gegebenenfalls während eines Zeitraums nach dem 30. April 2003 angewandt werden, und dies während höchstens drei Jahren nach dem Datum dieser vorgesehenen Revision. Durch diese Maßnahme können somit während einer gewissen Zeit die Rechte aufrechterhalten werden, die aufgrund des vorherigen Systems erworben wurden.

Das neue System wird schrittweise eingeführt. In einer ersten Phase sind nur die nach dem 1. Januar 1996 geborenen Kinder betroffen. Dies bietet den Vorteil, das System später gegebenenfalls aufgrund der Erfahrungen anpassen zu können und eine Überlastung der Verwaltung zu vermeiden » (*Belgisches Staatsblatt* vom 23. April 2003).

B.5. Der Behandlungsunterschied, der sich aus Artikel 63 §§ 1 und 2 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger ergibt, beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Geburtsdatum des Kindes mit Behinderung.

B.6. Angesichts der Zielsetzung des Gesetzgebers, nämlich innerhalb der Grenzen des Haushalts eine gründliche Reform des Systems der erhöhten Familienbeihilfen zugunsten der Kinder mit Behinderung durchzuführen, ist das Kriterium sachdienlich.

B.7.1. Indem der Gesetzgeber festgelegt hat, dass das neue System nur auf die seit dem 2. Januar 1996 geborenen Kinder Anwendung findet, hat er eine Maßnahme ergriffen, die vernünftig zu rechtfertigen ist. Die Wahl dieser Alterskategorie entspricht dem Umstand, dass die psychische und finanzielle Belastung der Eltern während der ersten Lebensjahre eines Kindes mit Behinderung im Allgemeinen größer ist.

Die schrittweise Einführung des neuen Systems bietet außerdem den Vorteil, dass das System noch inhaltlich verbessert werden kann, dass eine Überlastung der Verwaltung während der ersten Jahre vermieden wird und dass die Auswirkungen auf den Haushalt infolge der zusätzlichen Familienbeihilfen an sich oder der Mehrkosten für die Verwaltung begrenzt sind.

B.7.2. Darüber hinaus ist zu bemerken, dass das neue System nicht allen Kindern einen Vorteil bieten wird. Aus diesem Grund sehen die Artikel 11 bis 18 des königlichen Erlasses vom 28. März 2003 Übergangsmaßnahmen vor; das vorherige System kann unter bestimmten Bedingungen noch auf Kinder angewandt werden, die nach dem 2. Januar 1996 geboren wurden und die vor dem 1. Mai 2003 einen Antrag eingereicht haben. Dieser königliche Erlass ist in Ausführung von Artikel 63 § 3 ergangen.

Ebenso sieht Artikel 63 § 4 vor, dass der König die Anwendung des neuen Systems auf andere Alterskategorien ausdehnen kann, wenn die Haushaltsmittel es erlauben.

B.8. Die erste präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

In Bezug auf die zweite und die dritte präjudizielle Frage

B.9.1. In der zweiten präjudiziellen Frage fragt der vorlegende Richter den Hof, ob Artikel 63 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger vor seiner Abänderung durch Artikel 87 des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002, nämlich das vorherige System der erhöhten Familienbeihilfen für Kinder mit Behinderung, ausreichend Zugang zu einem Mindestmaß an Menschenwürde im Sinne von Artikel 23 der Verfassung biete, weil es aufgrund des vorherigen Systems nur möglich sei, eine erhöhte Beihilfe zu erhalten, wenn ein Grad der Unfähigkeit von mindestens 66 Prozent vorliege, wobei es keine Beihilfe « für weniger schwere Behinderungen, die allerdings reell und wesentlich sind » gebe.

B.9.2. In der dritten präjudiziellen Frage fragt der vorlegende Richter den Hof, ob Artikel 63 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger vor und nach seiner Abänderung durch Artikel 87 des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002 ausreichend Zugang zu einem Mindestmaß an Menschenwürde im Sinne von Artikel 23 der Verfassung biete, weil es sowohl im vorherigen als auch im neuen System der erhöhten Familienbeihilfen möglich sei, die Erhöhung der Familienbeihilfen abzuschaffen, wenn die Behinderung medizinisch zu verbessern sei « mittels Behandlungen oder Prothesen [...], ohne Rücksicht auf die Kosten der ärztlichen Maßnahmen ».

B.10.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

1. das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen;

2. das Recht auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand;

3. das Recht auf eine angemessene Wohnung;
4. das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt;
5. das Recht auf kulturelle und soziale Entfaltung ».

B.10.2. Artikel 23 Absatz 1 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen, und Absatz 3 Nr. 2 legt unter den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten « das Recht auf soziale Sicherheit » und « das Recht auf Gesundheitsschutz » fest. Diese Bestimmungen präzisieren nicht, was diese Rechte beinhalten, die lediglich als Grundsatz festgehalten werden, so dass es dem jeweiligen Gesetzgeber obliegt, sie gemäß Artikel 23 Absatz 2 « unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen » zu garantieren.

B.10.3. Aus Artikel 23 Absatz 2 der Verfassung ergibt sich, dass das Recht auf ein menschenwürdiges Leben unter anderem durch die Gesamtheit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die so zusammenwirken, dass jede Person sie genießen kann, verwirklicht werden kann. Das Recht auf soziale Sicherheit, zu dem das Recht auf Familienbeihilfen gehört, ist eines dieser Rechte.

B.10.4. Der zuständige Gesetzgeber verfügt über eine breite Ermessensspanne, um das Recht auf soziale Sicherheit zu gewährleisten. Der Hof kann die durch ihn ergriffenen Maßnahmen zur Verwirklichung dieses Ziels nur ahnden, wenn sie auf einer offensichtlich unvernünftigen Beurteilung beruhen.

B.10.5. Die fragliche Maßnahme bezieht sich auf einen Aspekt eines der in Artikel 23 Absätze 2 und 3 erwähnten wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte. Der Hof muss im vorliegenden Fall alle Gesetzesbestimmungen berücksichtigen, die dazu beitragen, dass das Recht auf ein menschenwürdiges Leben gewährleistet ist.

B.10.6. Was die zweite präjudizielle Frage betrifft, beruht die Bestimmung, dass die Gewährung von erhöhten Familienbeihilfen von einer körperlichen oder geistigen Unfähigkeit von mindestens 66 Prozent abhängig gemacht wird, nicht auf einer offensichtlich unvernünftigen Beurteilung.

Das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf medizinischen Beistand werden nämlich durch andere Gesetze gewährleistet, die auf ein behindertes Kind Anwendung finden können, insbesondere durch das Recht auf gewöhnliche Familienbeihilfen oder durch die Regelung über die Kranken- und Invalidenversicherung.

B.10.7. Was die dritte präjudizielle Frage betrifft, ermächtigen die fraglichen Bestimmungen, nachdem die wesentlichen Elemente des Rechtes auf Familienbeihilfen festgelegt wurden, den König einerseits zu präzisieren, auf welche Weise die körperliche und geistige Unfähigkeit des Kindes bestimmt wird, und welche Bedingungen das Kind erfüllen muss (Artikel 63 § 1 Absatz 2), und andererseits, die Kriterien und die Weise festzulegen, auf die die Auswirkungen der Erkrankung festgestellt werden, sowie die Bedingungen, die das Kind erfüllen muss (Artikel 63 § 2 Absatz 2). Diese Ausführungsmaßnahmen gehören nicht zum Zuständigkeitsbereich des Hofes.

B.11. Die zweite und die dritte präjudizielle Frage sind verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

- Artikel 63 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger, abgeändert durch Artikel 87 des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002, verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung.

- Artikel 63 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger, vor seiner Abänderung durch Artikel 87 des Programmgesetzes vom 24. Dezember 2002, verstieß nicht gegen Artikel 23 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 26. April 2007.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior