



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 172/2023
vom 14. Dezember 2023
Geschäftsverzeichnisnr. 7904
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 35 der Ordonnanz der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vom 25. April 2019 « zur Regelung der Gewährung von Familienleistungen », gestellt vom französischsprachigen Arbeitsgericht Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt und K. Jadin, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Urteil vom 20. Dezember 2022, dessen Ausfertigung am 27. Dezember 2022 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das französischsprachige Arbeitsgericht Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 35 der Ordonnanz der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vom 25. April 2019 zur Regelung der Gewährung von Familienleistungen (nachstehend: ‘ Ordonnanz ’) insofern, als er zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2025 die Kindergeldbeträge von 150, 160 und 170 Euro, die in Artikel 7 der Ordonnanz festgelegt sind, für alle Kinder, die vor dem Datum des Inkrafttretens der Ordonnanz geboren sind, um 10 Euro verringert,

gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 23 der Verfassung und der Stillhalteverpflichtung,

insofern diese Verringerung um 10 Euro auf identische Weise auf Kinder angewandt wird, die sich jedoch in unterschiedlichen Situationen befinden, in Anwendung von Artikel 39 der Ordonnanz, und zwar einerseits die Kinder, die ab dem 1. Januar 2020 zur neuen

Kinderzulagenregelung übergegangen sind, welche für sie günstiger ist als die vorherige, und andererseits die Kinder, die zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2025 wegen einer Änderung des Zulagenempfängers zur neuen Kinderzulagenregelung übergegangen sind, während diese Regelung für sie weniger günstig ist? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 35 der Ordonnanz der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vom 25. April 2019 « zur Regelung der Gewährung von Familienleistungen » (nachstehend: Ordonnanz vom 25. April 2019), der bestimmt:

« Pour les enfants nés avant la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, à l'égard de la période comprise entre cette date d'entrée en vigueur et le 31 décembre 2025, les montants de 150, 160 et 170 euros prévus à l'article 7, sont diminués, chacun, de 10 euros ».

Diese Bestimmung sieht eine systematische Verringerung der auf der Grundlage dieser Ordonnanz geschuldeten Basisbeträge der Kinderzulagen um zehn Euro bis zum 31. Dezember 2025 für vor dem 1. Januar 2020 geborene Anspruch eröffnende Kinder vor.

B.1.2. In der Begründung der Ordonnanz vom 25. April 2019 wurde diesbezüglich präzisiert:

« Les montants de base des allocations familiales, à l'égard des enfants nés avant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, soit le 1er janvier 2020, sont diminués de 10 euros jusqu'au 31 décembre 2025. Ce phasage est établi afin de ne pas compromettre l'équilibre financier du système mis en place par l'ordonnance, dans les premières années de son application » (*Parl. Dok., Vereinigte Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, 2018-2019, B-160/1, S. 7*).

Und

« Cette manière progressive de procéder ne constitue pas une nouveauté en matière d'octroi des prestations familiales. Elle fut, par exemple, utilisée lors de la réforme ayant eu pour objet le paiement des allocations familiales dues en faveur des enfants présentant une affection (article 63 LGAF). Ces enfants ont été soumis au nouveau système d'évaluation et donc, d'octroi des allocations familiales, tranche d'âges par tranche d'âges.

Cette solution est apparue raisonnable et proportionnée. Elle a été considérée, en tout cas, comme plus adaptée qu'une mesure de saut d'index qui aurait été opérée avant la reprise de la gestion et du paiement par la Cocom et aurait pu permettre d'équilibrer les comptes à partir de 2020. Cette dernière option a été écartée puisqu'elle aurait eu pour effet de toucher indistinctement tous les enfants bénéficiaires – et donc ceux appartenant aux catégories les plus fragilisées – avant le 1er janvier 2020. Le système retenu, au contraire, compte tenu de la mesure de droits acquis [...], a pour effet d'être, pour un temps limité, moins favorable aux familles entrant dans le système à dater du 1er janvier 2020, pour des enfants nés avant cette date. Ces familles, compte tenu de ce contexte, ne sont pas à considérer comme porteuses d'attentes légitimes qui seraient mises à mal lors de l'entrée en vigueur de la réforme » (ebenda, SS. 8-9).

Im Bericht des Ausschusses wird hinzugefügt:

« Dans la mesure où il s'agit d'octroyer systématiquement, au moment du basculement, le montant le plus élevé, ce système de transition est évidemment plus coûteux. Il n'était pas question pour nous de sacrifier le taux de base élevé pour un système de transition. Cela reviendrait à pénaliser tous les enfants à naître pour préserver les enfants déjà nés au moment de la transition.

Une solution permettant de limiter les coûts du système avec basculement tout en ménageant le taux de base a été d'introduire un modèle de transition pour les enfants nés avant le 1er janvier 2020.

La comparaison entre l'ancien et le nouveau système, pour ces enfants, ne se fait pas sur la base du modèle 150-160-170, mais sur un modèle 140-150-160, et ce jusqu'en 2025 inclus.

Ce phasage est établi afin de garantir l'équilibre financier du système mis en place, dans les premières années de son application (*Parl. Dok., Vereinigte Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, 2018-2019, B-160/2, SS. 6-7*).

Und

« La décision d'octroyer le montant de base le plus élevé possible eu égard au budget disponible est un choix politique. Le régime des droits acquis maintient le niveau de protection sociale des familles bruxelloises qui, avant le 1er janvier 2020, bénéficiaient d'allocations familiales plus élevées. Si l'ancien système est plus avantageux, les allocataires continueront de percevoir ce montant.

Une diminution du montant de base de 10 euros pour les enfants nés avant le 1er janvier 2020 engendrera une économie de 30 millions d'euros en 2020 (ce modèle permet d'économiser 40 millions d'euros alors que le montant des droits acquis augmente de 10 millions d'euros). Etant donné que seuls les enfants nés en 2020 ont droit au montant de 150 euros, ce qui génère un surcoût de 2 millions d'euros, ce sont presque exclusivement les montants du modèle transitoire qui seront octroyés. Ce montant de 2 millions d'euros est calculé comme suit : nombre d'enfants nés par années à Bruxelles (environ 1.100) x 150 x 12.

D'avantage de familles seraient avantagées par le régime fédéral actuel si une économie supplémentaire avait été faite sur le montant de base, ce qui augmenterait la différence entre les deux modèles et donc le montant total des droits acquis » (ebenda, SS. 28-29).

B.2. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf die Vereinbarkeit von Artikel 35 der Ordonnanz vom 25. April 2019 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 23 der Verfassung, insofern die Verringerung des Basisbetrags der Kinderzulagen um zehn Euro auf identische Weise auf vor dem 1. Januar 2020 geborene Kinder Anwendung findet, von denen sich einige in Anwendung von Artikel 39 der vorerwähnten Ordonnanz in unterschiedlichen Situationen befinden.

B.3.1. Artikel 39 der Ordonnanz vom 25. April 2019 legt eine Übergangsregelung zwischen dem System der Familienbeihilfen, das durch das Allgemeine Familienbeihilfengesetz vom 19. Dezember 1939 (nachstehend: AFBG) und durch das Gesetz vom 20. Juli 1971 « zur Einführung garantierter Familienleistungen » (nachstehend: Gesetz vom 20. Juli 1971) eingeführt wurde, und der Regelung der Familienbeihilfen, die durch die Ordonnanz vom 25. April 2019 eingeführt wurde, fest.

B.3.2. Konkret wird aufgrund dieser Bestimmung der Betrag der Kinderzulagen, den ein Zulagenempfänger unter der Regelung des AFBG und des Gesetzes vom 20. Juli 1971 im Monat Dezember 2019 erhalten hat, mit dem Betrag der Kinderzulagen verglichen, auf den derselbe Zulagenempfänger auf der Grundlage der Ordonnanz vom 25. April 2019 unter Berücksichtigung der in Artikel 35 dieser Ordonnanz festgelegten verringerten Beträge Anspruch hat. Zeigt sich bei diesem Vergleich, dass der für Dezember 2019 unter der Regelung des AFBG und des Gesetzes vom 20. Juli 1971 einem Zulagenempfänger geschuldete Betrag der Kinderzulagen höher ist als der Betrag, der sich aus der Anwendung der Ordonnanz vom 25. April 2019 ergibt, erhält der Zulagenempfänger die Kinderzulagen weiterhin auf der Grundlage des früheren Systems der Familienleistungen.

Nach Artikel 39 Absatz 2 Nr. 1 der Ordonnanz vom 25. April 2019 ist die Übergangsregelung im Fall einer Änderung des Zulagenempfängers nicht mehr anwendbar, wie es für die klagende Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan der Fall ist. In diesem Fall wird der Betrag der Kinderzulagen auf der Grundlage der Ordonnanz vom 25. April 2019 berechnet, selbst wenn er geringer ist als der Betrag, der vom vorherigen Zulagenempfänger auf der Grundlage der Regelung des AFBG und des Gesetzes vom 20. Juli 1971 bezogen wurde.

B.4.1. Mit der Vorabentscheidungsfrage wird der Gerichtshof gebeten, die Gleichbehandlung von zwei Kategorien von Kindern, die in den Anwendungsbereich der fraglichen Bestimmung fallen, zu prüfen, und zwar einerseits diejenigen, die seit dem 1. Januar 2020 zu der von der Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehenen Kinderzulagenregelung übergegangen sind, weil diese günstiger war als die Regelung des AFBG und des Gesetzes vom 20. Juli 1971, und andererseits diejenigen, die zu der von der Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehenen Kinderzulagenregelung infolge einer Änderung des Zulagenempfängers übergegangen sind, obgleich diese weniger günstig ist.

B.4.2. Aus der Begründung des Vorlageurteils geht hervor, dass der Gerichtshof nur zu Artikel 35 der Ordonnanz vom 25. April 2019 « in Verbindung mit Artikel 39 » derselben Ordonnanz befragt wird und nicht zur Verfassungsmäßigkeit der letztgenannten Bestimmung für sich betrachtet, da das vorlegende Rechtsprechungsorgan die Tragweite der Frage ausdrücklich auf diese Bestimmung beschränkt und es ausdrücklich abgelehnt hat, den Gerichtshof zu Artikel 39 der Ordonnanz vom 25. April 2019 zu befassen.

B.5. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten 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 beanstandeten 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 stehen.

B.6.1. Laut *Iriscare* ist der Vergleich der in der Vorabentscheidungsfrage genannten Personenkategorien im Hinblick auf die fragliche Bestimmung nicht sachdienlich. Außerdem befänden sich diese Personenkategorien in ähnlichen Situationen, sodass die Gleichbehandlung keine Diskriminierung darstellen könne.

B.6.2. In der Vorabentscheidungsfrage wird präzisiert, dass der Gerichtshof befragt wird zur Verfassungsmäßigkeit der Gleichbehandlung - das heißt der Verringerung des in Artikel 7 der Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehenen Betrags der Kinderzulagen um zehn Euro bis zum 31. Dezember 2025 für alle vor dem Datum des Inkrafttretens der Ordonnanz geborenen Kinder - von Kindern «die sich jedoch in unterschiedlichen Situationen befinden, in Anwendung von Artikel 39 der Ordonnanz ».

B.6.3. Die erwähnten Personenkategorien befinden sich im Hinblick auf die fragliche Bestimmung in im Wesentlichen unterschiedlichen Situationen, da sich einerseits der Grund für den Übergang zu der von der Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehenen Kinderzulagenregelung für jede von ihnen unterscheidet und andererseits durch diesen Übergang der Betrag der bezogenen Zulagen für die eine steigt, während er für die andere sinkt.

B.7. Der Gerichtshof hat zu prüfen, ob diese Gleichbehandlung von Personenkategorien, die sich im Hinblick auf die fragliche Bestimmung in im Wesentlichen unterschiedlichen Situationen befinden, vernünftig gerechtfertigt ist.

B.8. In wirtschaftlich-sozialen Angelegenheiten besitzt der Gesetzgeber eine weitgehende Ermessensbefugnis. Der Gerichtshof kann die politische Entscheidung des Ordonnanzgebers sowie die ihr zugrunde liegenden Begründungen nur missbilligen, wenn sie einer sachlichen Rechtfertigung entbehren.

B.9. Aus den in B.1.2 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass der Ordonnanzgeber mit der fraglichen Bestimmung den Haushaltsausgleich des von der Ordonnanz vom 25. April 2019 eingeführten Systems der Kinderzulagen in den ersten Jahren seiner Anwendung nicht gefährden wollte. Das ist ein legitimes Ziel.

B.10.1. Die Vorarbeiten zeigen zudem, dass die fragliche Bestimmung auf die Kinder abzielen soll, die zu Familien gehören, für die die neue Kinderzulagenregelung naturgemäß vorteilhafter ist als die vom AFBG und vom Gesetz vom 20. Juli 1971 eingeführte Regelung, und die am 1. Januar 2020 zu dieser neuen Regelung übergegangen sind.

In der Plenarsitzung hat ein Mitglied diesbezüglich erklärt:

« Même si pendant cinq ans, les enfants nés avant 2020 percevront 10 euros de moins que le montant de base, ce modèle constitue le meilleur moyen pour trouver un équilibre budgétaire et assurer la viabilité du système. Aucune famille n'est perdante puisque le système prévoit le paiement du différentiel au cas où l'ancien montant s'avère plus avantageux que le nouveau » (CRI, Vereinigte Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, 2018-2019, 5. April 2019, Nr. 20, S. 18).

B.10.2. Somit wollte der Ordonnanzgeber durch die fragliche Bestimmung die Kosten der von Artikel 39 der Ordonnanz vom 25. April 2019 festgelegten Übergangsregelung auf die Kinder umlegen, die zu Familien gehören, für die die neue Regelung zum 1. Januar 2020 günstiger erscheint. Bei diesen Familien kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie « berechnete Erwartungen hätten, die beim Inkrafttreten der Reform zunichtegemacht würden » (*Parl. Dok.*, Vereinigte Versammlung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, 2018-2019, B-160/2, SS. 8-9).

B.11. Die von der fraglichen Bestimmung vorgesehene Verringerung des Basisbetrags der Kinderzulagen stellt eine Maßnahme dar, die zur Aufrechterhaltung des Haushaltsausgleichs einer Reform auf dem Gebiet von Kinderzulagen beitragen kann, ohne bereits erworbene Rechte zu beeinträchtigen.

B.12.1. Die fragliche Bestimmung ist jedoch nicht vernünftig gerechtfertigt, wenn sie gegenüber Kindern angewandt wird, die zu Familien gehören, die zum 1. Januar 2020 weiterhin die auf der Grundlage der durch das AFBG und das Gesetz vom 20. Juli 1971 eingeführten Regelung berechneten Kinderzulagen erhalten haben, weil diese günstiger war, und die durch die Änderung des Zulagenempfängers danach einen weniger günstigen Betrag beziehen, der auf der Grundlage der Ordonnanz vom 25. April 2019 berechnet wird.

B.12.2. Aus dem in B.10.2 Erwähnten geht nämlich hervor, dass der Ordonnanzgeber die Kosten der von Artikel 39 der Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehenen Übergangsregelung auf die Kinder umlegen wollte, die zu Familien gehören, für die die neue Regelung zum 1. Januar 2020 günstiger erscheint, und deren berechnete Erwartungen nicht durch das Inkrafttreten der Ordonnanz zunichtegemacht werden. Daher mindert die fragliche Bestimmung gegenüber Kindern, die zu Familien gehören, die ab dem 1. Januar 2020 zu der

von der Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehenen Regelung übergegangen sind, weil sie günstiger war, einen Vorteil gegenüber dem in der früheren Regelung bezogenen Betrag.

B.12.3. Die fragliche Bestimmung hat jedoch unverhältnismäßige Folgen gegenüber Kindern der zweiten Kategorie, die zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2025 wegen einer Änderung des Zulagenempfängers zu der naturgemäß weniger günstigen neuen Kinderzulagenregelung übergegangen sind, denn sie bedeutet, dass zu dem Verlust, der im Vergleich zur früheren Situation entstanden ist, eine Verringerung hinzukommt.

B.12.4. Außerdem tragen die Kinder der zweiten Kategorie bereits zum Ziel des Haushaltsausgleichs bei. Der Betrag der Kinderzulagen, auf den die Kinder dieser Familien zum Zeitpunkt der Änderung des Zulagenempfängers Anspruch haben, ist nämlich naturgemäß weniger vorteilhaft als der Betrag, auf den sie auf der Grundlage der durch das AFBG und das Gesetz vom 20. Juli 1971 eingeführten Regelung Anspruch hatten.

B.12.5. Die Gleichbehandlung der zwei Kategorien von Kindern, die in den Anwendungsbereich der fraglichen Bestimmung fallen, und zwar einerseits diejenigen, die seit dem 1. Januar 2020 zu der von der Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehenen Kinderzulagenregelung übergegangen sind, weil diese günstiger war als die Regelung des AFBG und des Gesetzes vom 20. Juli 1971, und andererseits diejenigen, die zu der von der Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehenen Kinderzulagenregelung infolge einer Änderung des Zulagenempfängers übergegangen sind, obgleich diese weniger günstig ist, ist nicht vernünftig gerechtfertigt.

B.13. Artikel 35 der Ordonnanz vom 25. April 2019 ist unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, insofern er auf Kinder angewandt wird, die zum 1. Januar 2020 weiterhin die auf der Grundlage der durch das AFBG und das Gesetz vom 20. Juli 1971 eingeführten Regelung berechneten Zulagen erhalten haben, weil diese günstiger war als das durch die Ordonnanz vom 25. April 2019 vorgesehene System, und die durch eine Änderung des Zulagenempfängers danach einen weniger günstigen Betrag bezogen haben, der auf der Grundlage dieser Ordonnanz berechnet wurde.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Insofern er auf Kinder angewandt wird, die zum 1. Januar 2020 weiterhin die auf der Grundlage der durch das Allgemeine Familienbeihilfengesetz vom 19. Dezember 1939 und das Gesetz vom 20. Juli 1971 « zur Einführung garantierter Familienleistungen » eingeführten Regelung berechneten Zulagen erhalten haben und die durch eine Änderung des Zulagenempfängers danach einen weniger günstigen Betrag bezogen haben, verstößt Artikel 35 der Ordonnanz der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vom 25. April 2019 « zur Regelung der Gewährung von Familienleistungen » gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 14. Dezember 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) P. Nihoul