

Geschäftsverzeichnisnr. 6164
Entscheid Nr. 42/2016 vom 17. März 2016

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. April 2014 « über die personenbegleitende Finanzierung für Personen mit Behinderung und zur Reform der Finanzierungsart der Pflege und der Unterstützung für Personen mit Behinderung », erhoben von der VoG « Iedereen bezorgd ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten E. De Groot und J. Spreutels, und den Richtern L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Richters A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 27. Februar 2015 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 2. März 2015 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. April 2014 « über die personenbegleitende Finanzierung für Personen mit Behinderung und zur Reform der Finanzierungsart der Pflege und der Unterstützung für Personen mit Behinderung » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. August 2014, zweite Ausgabe): die VoG « Iedereen bezorgd », unterstützt und vertreten durch RA H. Rieder und RÄin E. Tritsmans, in Gent zugelassen.

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der VoG « Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap », unterstützt und vertreten durch RÄin E. Cloot, RA S. Sottiaux und RA J. Roets, in Antwerpen zugelassen,

- der Flämischen Regierung, unterstützt und vertreten durch RA D. Abbeloos, in Dendermonde zugelassen.

Die klagende Partei hat einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 25. November 2015 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter E. Derycke und P. Nihoul beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 16. Dezember 2015 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 16. Dezember 2015 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen*

B.1. Die klagende Partei beantragt die Nichtigerklärung der Artikel 3 bis 6, 8 bis 13, 15, 16 und 41 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 25. April 2014 « über die personenbegleitende Finanzierung für Personen mit Behinderung und zur Reform der

Finanzierungsart der Pflege und der Unterstützung für Personen mit Behinderung » (nachstehend: Dekret vom 25. April 2014).

Der angefochtene Artikel 3, aufgenommen in Kapitel 3 (« Gegenstand »), bestimmt:

« Mit diesem Dekret wird Artikel 23 der Verfassung ausgeführt und die Organisation der personenbegleitenden Finanzierung für Personen mit Behinderung geregelt.

Die personenbegleitende Finanzierung für Personen mit Behinderung besteht in einem stufenweisen Unterstützungssystem für Personen mit Behinderung. Die erste Stufe beinhaltet ein Budget der Basisunterstützung, das im Rahmen der Pflegeversicherung bereitgestellt wird. Die zweite Stufe beinhaltet ein Budget, das durch die Agentur für die nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung bereitgestellt wird.

Auf der Grundlage einer Analyse des nicht gedeckten Bedarfs an Pflege und Unterstützung sieht die Flämische Regierung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel eine Wachstumsmöglichkeit zur Finanzierung der nicht direkt zugänglichen Pflege und Unterstützung vor. Die Flämische Regierung erstattet darüber jedes Jahr dem Flämisches Parlament Bericht.

Die Flämische Regierung legt anschließend jährlich das verfügbare Budget fest, das zur Ausführung des Dekrets verfügbar ist. Dies betrifft sowohl das Budget der Basisunterstützung als auch das Budget für die nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung, einschließlich der verschiedenen Budgetkategorien ».

Die angefochtenen Artikel 4, 5 und 6, aufgenommen in Kapitel 4 (« Budget der Basisunterstützung »), bestimmen:

« Art. 4. Ein Budget der Basisunterstützung wird jeder Person mit Behinderung gewährt, die folgende Bedingungen erfüllt:

1. die Bedingungen von Artikel 20 des Dekrets vom 7. Mai 2004 zur Einrichtung der internen verselbstständigten Agentur mit Rechtspersönlichkeit ‘ Flämische Agentur für Personen mit Behinderung ’ erfüllen;
2. einen deutlich festzustellenden Bedarf an Pflege und Unterstützung haben;
3. die Bedingungen für das Recht auf Übernahme erfüllen, die im Dekret vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung oder zu dessen Ausführung angegeben sind;
4. die Bedingungen für das Recht auf Beihilfe erfüllen, die im Dekret vom 13. Juli 2012 über den flämischen Sozialschutz oder zu dessen Ausführung angegeben sind, ab dem Inkrafttreten dieser Bedingungen.

Das Budget der Basisunterstützung wird als Übernahme im Sinne von Artikel 3 des Dekrets vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung betrachtet. Das Budget der Basisunterstützung wird als Beihilfe im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 Nr. 1 des Dekrets vom 13. Juli 2012 über den flämischen Sozialschutz, ab dessen Inkrafttreten, betrachtet.

Für die Gewährung eines Budgets der Basisunterstützung in dem Zeitraum bis zum Haushaltsjahr 2020 kann die Flämische Regierung ergänzende Bedingungen festlegen. Diese ergänzenden Bedingungen müssen die schrittweise Gewährung des Basisbudgets an all diejenigen, die die in Absatz 1 angeführten Bedingungen erfüllen, ermöglichen.

Art. 5. § 1. Die Agentur entscheidet, ob bei volljährigen Personen mit Behinderung ein deutlich festzustellender Bedarf an Pflege und Unterstützung im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nr. 2 vorhanden ist.

Das Zugangsportal entscheidet, oder bei minderjährigen Personen mit Behinderung ein deutlich festzustellender Bedarf an Pflege und Unterstützung im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nr. 2 vorhanden ist.

§ 2. Der Bedarf an Pflege und Unterstützung der Person mit Behinderung im Sinne von Paragraph 1 wird je nach Fall durch die Agentur oder das Zugangsportal festgestellt auf der Grundlage eines fachübergreifenden Berichts, nach einer Untersuchung oder anhand von bestehenden Bescheinigungen.

Die Flämische Regierung legt das Verfahren für die Anerkennung der Behinderung fest und bestimmt die Kriterien, anhand deren der Bedarf an Pflege und Unterstützung je nach Fall durch die Agentur oder durch das Zugangsportal festgestellt wird. Die Flämische Regierung legt fest, welche bestehenden Bescheinigungen den Bedarf an Pflege und Unterstützung im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nr. 2 belegen.

Art. 6. Der Anspruch auf das Budget der Basisunterstützung verfällt, wenn der Person mit Behinderung ein Budget für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung gewährt wird. Der Anspruch auf das Budget der Basisunterstützung verfällt, wenn sich nach einer Untersuchung herausstellt, dass die Person mit Behinderung keinen deutlich festzustellenden Bedarf an Pflege und Unterstützung mehr hat.

Der Anspruch auf das Budget der Basisunterstützung verfällt, wenn die Person mit Behinderung aufgrund anderer Gesetze, Dekrete, Ordonnanzen oder Verordnungsbestimmungen oder aufgrund des allgemeinen Rechts für denselben Bedarf an Pflege und Unterstützung bereits eine Entschädigung erhalten hat. Die Person mit Behinderung muss ihren Anspruch auf diese Entschädigung geltend machen.

Die Flämische Regierung legt die Regeln und Modalitäten der in Absatz 1 erwähnten Untersuchung und die Regeln des Verfallverfahrens im Sinne der Absätze 1 und 2 fest, unter anderem die Regeln zur Bestimmung des Anfangsdatums der Einstellung des Budgets der Basisunterstützung ».

Die angefochtenen Artikel 8 bis 13, aufgenommen in Kapitel 5 (« Budget für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung »), bestimmen:

« Art. 8. Um Anspruch auf ein Budget für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung erheben zu können, muss die volljährige Person mit Behinderung folgende Bedingungen erfüllen:

1. über einen durch die Agentur genehmigten Unterstützungsplan verfügen;

2. einen objektivierten Bedarf an Pflege und Unterstützung haben, der über die Dauer, die Intensität und die Häufigkeit der direkt zugänglichen Pflege und Unterstützung hinausgeht und gegebenenfalls auf der Grundlage eines Instrumentes zur Einstufung der Schwere der Pflege bestimmt wird.

In Absatz 1 Nr. 2 ist unter Schwere der Pflege zu verstehen: das Maß, in dem eine Person mit Behinderung Pflege und Unterstützung benötigt, um möglichst angemessen im Alltagsleben funktionieren zu können.

Art. 9. Für minderjährige Personen mit Behinderung verläuft die Regelung der Gewährung eines Budgets für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung, einschließlich der Leitung der Pflege, nach den Regeln für die personenbegleitende Finanzierung, die im Dekret vom 12. Juli 2013 über die integrale Jugendhilfe oder zu dessen Ausführung festgelegt sind.

Wenn die Indikation für die Pflege und Unterstützung über das Zugangportal erfolgt, kann die Person mit Behinderung bis zum Alter von 25 Jahren in Anwendung von Artikel 18 § 3 des Dekrets vom 12. Juli 2013 über die integrale Jugendhilfe von der nicht direkt zugänglichen Pflege und Unterstützung für Minderjährige Gebrauch machen.

Die Flämische Regierung legt die Modalitäten für die in Absatz 2 erwähnte Orientierung fest.

Art. 10. Die nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung wird in Form eines Budgets finanziert. Dieses Budget wird in Budgetkategorien ausgedrückt. Die Person mit Behinderung wählt zwischen einem Cashbudget und einem Voucher oder verwendet eine Kombination von beiden. Die Flämische Regierung legt die Modalitäten fest, nach denen die Person mit Behinderung ihre Wahl ändern kann. Das Voucher wird ausgedrückt in Personalpunkten, wobei zwischen pflegebezogenen und organisationsgebundenen Punkten unterschieden wird. Die Flämische Regierung bestimmt die Weise, auf die das Budget in bar oder in Vouchers festgelegt wird, und die Budgetkategorien, unter Berücksichtigung der Bestimmungen von Artikel 8 und 9.

Die Finanzierung der Pflege und Unterstützung von Minderjährigen, die durch das Jugendgericht gemäß den Bestimmungen von Kapitel 11 des Dekrets vom 12. Juli 2013 über die integrale Jugendhilfe zur nicht direkt zugänglichen Pflege und Unterstützung orientiert werden, oder der Pflege und Unterstützung, bei der eine beauftragte Einrichtung im Sinne von Artikel 2 § 1 Nr. 16 des vorerwähnten Dekrets beteiligt ist, kann nur mit einem Voucher erfolgen.

Die Agentur und das Zugangportal können nur in Ausnahmefällen und ausschließlich auf der Grundlage der individuellen konkreten Situation unter den durch die Flämische Regierung festgelegten Bedingungen Begleitmaßnahmen für die Verwendung und die Verwaltung des Cashbudgets auferlegen. Diese Entscheidung muss ausreichend mit Gründen versehen sein. Die Umwandlung des Cashbudgets in ein Voucher ist nur möglich, wenn sich nach einer Evaluierung herausgestellt hat, dass die Begleitmaßnahmen nicht ausreichen. Die Entscheidung zur Umwandlung muss ausreichend und ausdrücklich mit Gründen versehen werden. Die Flämische Regierung legt das Verfahren hierzu fest.

Art. 11. Das Cashbudget wird auf der Grundlage eines Kalenderjahres festgelegt. Die Person mit Behinderung erhält auf einem Bankkonto auf ihren Namen einen Vorschuss auf dieses Jahresbudget, und zusätzliche Vorschüsse entsprechend den belegten und angenommenen Kosten. Dieses Bankkonto wird ausschließlich der Verwaltung und Verwendung der Vorschüsse auf das Cashbudget vorbehalten. Die Flämische Regierung legt die Regeln für die Bereitstellung und die Rückzahlung der Vorschüsse fest.

Art. 12. Das Voucher kann nur für die Finanzierung von Pflege und Unterstützung verwendet werden, die durch einen durch die Agentur anerkannten Anbieter von nicht direkt zugänglicher Pflege und Unterstützung erteilt wird, oder für den Beistand, der gemäß Artikel 14 erteilt wird.

Art. 13. Die Flämische Regierung kann Bedingungen festlegen, unter denen, unter anderem auf Antrag der Person mit Behinderung, der Bedarf an Pflege und Unterstützung erneut objektiv festgelegt werden muss und unter denen ein neuer Unterstützungsplan aufgestellt werden muss, auf dessen Grundlage die Budgetkategorie geändert werden kann ».

Die angefochtenen Artikel 15 und 16, aufgenommen in Kapitel 6 (« Leitung der Pflege: Festlegung der Prioritäten, Pflegevermittlung, Pflegeabstimmung und Pflegeplanung »), bestimmen:

« Art. 15. Innerhalb der verfügbaren Haushaltsmittel und in Anwendung der Bestimmungen von Artikel 8 und Artikel 10 bis 14 kann die Agentur Personen mit Behinderung ein Budget gewähren, um die Kosten der nicht direkt zugänglichen Pflege und Unterstützung zu decken.

Die Flämische Regierung legt die Verteilung des insgesamt verfügbaren Budgets zwischen Pflege und Unterstützung für Minderjährige sowie Pflege und Unterstützung für Volljährige sowie zwischen den Provinzen fest. Die Mittel zur Finanzierung der Pflege und Unterstützung von Personen, die ihren Wohnsitz im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt haben, werden den Mitteln für die Pflege und Unterstützung von Personen, die ihren Wohnsitz in der Provinz Flämisch-Brabant haben, hinzugefügt.

Art. 16. Die Flämische Regierung legt ein Verfahren fest, um zu bestimmen, welchen volljährigen Personen mit Behinderung vorrangig ein Budget für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung gewährt wird. Die Flämische Regierung ergreift Maßnahmen gemäß den in Artikel 8 angeführten Bedingungen, um die Pflege und Unterstützung von volljährigen Personen, denen als Minderjährige ein Budget für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung gewährt wurde, weiterzuführen.

Die Flämische Regierung legt die Modalitäten für die Anerkennung einer Situation als Bedarfssituation fest.

Die Flämische Regierung legt die inhaltlichen und verfahrensmäßigen Mindestkriterien für die vorrangige Einstufung der Akten fest und berücksichtigt hierbei die Ergebnisse einer Analyse des nicht gedeckten Bedarfs an Pflege und Unterstützung im Sinne von Artikel 3 Absatz 3.

Die Flämische Regierung kann in jeder Provinz einen regionalen Prioritätenausschuss einsetzen, der damit beauftragt ist, einen Pflegebedarf gemäß den Richtlinien, die durch die Agentur festgelegt werden, als vorrangig zu behandeln anzuerkennen. Die Flämische Regierung legt die Maximalfrist, die Einzelheiten der Zusammensetzung, die Aufgaben des regionalen Prioritätenausschusses sowie das Beschwerdeverfahren fest und kann in diesem Rahmen der Agentur bestimmte Aufgaben erteilen ».

Der angefochtene Artikel 41, aufgenommen in Kapitel 8 («Änderungsbestimmungen»), bestimmt:

« In Artikel 8 desselben Dekrets [vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung], abgeändert durch die Dekrete vom 20. Dezember 2002, 25. März 2011 und 21. Juni 2013, wird Paragraph 2 durch folgenden Wortlaut ersetzt:

‘ § 2. Die Flämische Regierung legt die Referenzbeträge auf der Grundlage der Schwere und der Dauer der verringerten Eigenständigkeit auf der Grundlage der Pflegeform fest und bestimmt den Betrag des Budgets der Basisunterstützung im Sinne von Artikel 4 des Dekrets vom 25. April 2014 über die personenbegleitende Finanzierung für Personen mit Behinderung und zur Reform der Finanzierungsart der Pflege und der Unterstützung für Personen mit Behinderung. ’ ».

#### *In Bezug auf den einzigen Klagegrund*

B.2. Die klagende Partei führt einen einzigen Klagegrund an, der aus einem Verstoß der angefochtenen Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit deren Artikel 23, mit den Artikeln 19 und 26 des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und mit den Artikeln 14, 15, 16 und 30 der Europäischen Sozialcharta vom 3. Mai 1996, abgeleitet ist.

#### *In Bezug auf die Zulässigkeit*

B.3.1. Nach Darlegung der Flämischen Regierung dürfe der Gerichtshof keine Prüfung anhand des vorerwähnten Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung vornehmen, da dieses Übereinkommen nicht direkt wirksam sei.

B.3.2. Der Gerichtshof, der befugt ist zu urteilen, ob eine Gesetzesnorm gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, muss, wenn er über einen Verstoß gegen diese Bestimmungen in Verbindung mit einem internationalen Vertrag befragt wird, nicht untersuchen, ob dieser Vertrag sich direkt auf die interne Rechtsordnung auswirkt, sondern er muss darüber urteilen, ob der Gesetzgeber nicht in diskriminierender Weise die internationalen Verpflichtungen Belgiens missachtet hat.

Die Einrede wird abgewiesen.

B.4.1. Jeder der sechs Teile des Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen dieselben, in B.2 angeführten Referenznormen.

B.4.2. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die Klagegründe nicht nur angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären, sondern auch, welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

Der Gerichtshof prüft die sechs Teile des Klagegrunds, insofern sie die vorerwähnten Erfordernisse erfüllen.

B.4.3. Nach Darlegung der Flämischen Regierung sei der vierte Teil des Klagegrunds nicht zulässig. Das Interesse der klagenden Partei an der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen sei zu hypothetisch und zu indirekt, um berücksichtigt werden zu können. Nur aus der Entscheidung, die aufgrund der angefochtenen Bestimmungen getroffen werde, könne sich gegebenenfalls ergeben, dass der Vereinigungszweck der klagenden Partei beeinträchtigt werde.

B.4.4. Da die klagende Partei anführt, dass die durch sie angefochtenen Bestimmungen ihren Vereinigungszweck beeinträchtigen, weil sie das Schutzniveau, auf das Personen mit Behinderung Anspruch hätten, erheblich verringern würden, deckt sich die Prüfung ihres Interesses an der Beantragung der Nichtigerklärung mit der Prüfung der Sache selbst.

*In Bezug auf die Referenznormen*

B.5. Die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung bestimmen:

« Art. 10. [...]

Die Belgier sind vor dem Gesetz gleich; nur sie können zur Bekleidung der zivilen und militärischen Ämter zugelassen werden, vorbehaltlich der Ausnahmen, die für Sonderfälle durch ein Gesetz festgelegt werden können.

[...]

Art. 11. Der Genuss der den Belgiern zuerkannten Rechte und Freiheiten muss ohne Diskriminierung gesichert werden. [...] ».

« Art. 23. 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:

[...]

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

[...] ».

Die Artikel 19 und 26 des Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bestimmen:

« Artikel 19 - *Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft*

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass:

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;

b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;

c) gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen ».

« Artikel 26 - *Habilitation und Rehabilitation*

(1) Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, einschließlich durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Zu diesem Zweck organisieren, stärken und erweitern die Vertragsstaaten umfassende Habilitations- und Rehabilitationsdienste und -programme, insbesondere auf dem Gebiet der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bildung und der Sozialdienste, und zwar so, dass diese Leistungen und Programme:

a) im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Bedürfnisse und Stärken beruhen;

b) die Einbeziehung in die Gemeinschaft und die Gesellschaft in allen ihren Aspekten sowie die Teilhabe daran unterstützen, freiwillig sind und Menschen mit Behinderungen so gemeindenah wie möglich zur Verfügung stehen, auch in ländlichen Gebieten.

[...] ».

Die Artikel 14, 15, 16 und 30 der revidierten Europäischen Sozialcharta vom 3. Mai 1996 bestimmen:

*« Das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste*

Art. 14. Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Inanspruchnahme sozialer Dienste zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien:

1. Dienste zu fördern oder zu schaffen, die unter Anwendung der Methoden der Sozialarbeit zum Wohlbefinden und zur Entfaltung des einzelnen und der Gruppen innerhalb der Gemeinschaft sowie zu ihrer Anpassung an das soziale Umfeld beitragen;

[...].

*Das Recht behinderter Menschen auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft*

Art. 15. Um behinderten Menschen ungeachtet ihres Alters und der Art und Ursache ihrer Behinderung die wirksame Ausübung des Rechts auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien insbesondere:

1. die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um für behinderte Menschen Beratung, schulische und berufliche Bildung soweit wie möglich im Rahmen des allgemeinen Systems oder, sofern dies nicht möglich ist, durch öffentliche oder private Sondereinrichtungen bereitzustellen;

2. ihren Zugang zur Beschäftigung durch alle Maßnahmen zu fördern, mit denen ein Anreiz für Arbeitgeber geschaffen werden kann, behinderte Menschen in der normalen Arbeitsumwelt einzustellen und weiterzubeschäftigen und die Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse dieser Menschen anzupassen, oder, wenn dies aufgrund der Behinderung nicht möglich ist, durch Gestaltung oder Schaffung von geschützten Arbeitsplätzen entsprechend dem Grad der Beeinträchtigung. Diese Maßnahmen können gegebenenfalls den Rückgriff auf besondere Arbeitsvermittlungs- und Betreuungsdienste rechtfertigen;

3. ihre vollständige soziale Eingliederung und volle Teilhabe am Leben der Gemeinschaft zu fördern, insbesondere durch Maßnahmen, einschließlich technischer Hilfen, die darauf gerichtet sind, Kommunikations- und Mobilitätshindernisse zu überwinden und ihnen den Zugang zu Beförderungsmitteln, Wohnraum, Freizeitmöglichkeiten und kulturellen Aktivitäten zu ermöglichen.

*Das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz*

Art. 16. Um die erforderlichen Voraussetzungen für die Entfaltung der Familie als einer Grundeinheit der Gesellschaft zu schaffen, verpflichten sich die Vertragsparteien, den wirtschaftlichen, gesetzlichen und sozialen Schutz des Familienlebens zu fördern, insbesondere durch Sozial- und Familienleistungen, steuerliche Maßnahmen, Förderung des Baus familiengerechter Wohnungen, Hilfen für junge Eheleute und andere geeignete Mittel jeglicher Art ».

*« Das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung*

Art. 30. Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien:

a) im Rahmen eines umfassenden und koordinierten Ansatzes Maßnahmen zu ergreifen, um für Personen, die in sozialer Ausgrenzung oder Armut leben oder Gefahr laufen, in eine solche Lage zu geraten, sowie für deren Familien den tatsächlichen Zugang insbesondere zur Beschäftigung, zu Wohnraum, zur Ausbildung, zum Unterricht, zur Kultur und zur Fürsorge zu fördern;

b) diese Maßnahmen, falls erforderlich, im Hinblick auf ihre Anpassung zu überprüfen ».

B.6. Zunächst prüft der Gerichtshof den ersten und den dritten Teil des Klagegrunds, insofern sie aus einem Verstoß gegen das in Artikel 23 der Verfassung enthaltene Legalitätsprinzip abgeleitet sind, den vierten Teil, insofern er aus einem Verstoß gegen die in demselben Verfassungsartikel enthaltene Stillhalteverpflichtung abgeleitet ist, und den zweiten, den fünften und den sechsten Teil, insofern sie aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet sind.

*In Bezug auf das in Artikel 23 der Verfassung enthaltene Legalitätsprinzip (erster und dritter Teil)*

B.7.1. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds ist gegen die Artikel 4, 5 und 41 des Dekrets vom 25. April 2014 gerichtet. Diese Bestimmungen verstießen nach Darlegung der klagenden Partei gegen die vorerwähnten Referenznormen, insofern der Dekretgeber es der Flämischen Regierung überlasse, die Bedingungen und Modalitäten für die Gewährung eines Budgets der Basisunterstützung festzulegen, statt gemäß dem in Artikel 23 der Verfassung enthaltenen Legalitätsprinzip diese Bedingungen und Modalitäten selbst festzulegen, sowie die Mindestgarantien und Bedingungen festzulegen, um in Form des Erhalts eines Budgets der Basisunterstützung das Recht auf ein menschenwürdiges Leben und insbesondere die in Artikel 23 Absatz 3 Nrn. 2, 3, 5 und 6 der Verfassung verankerten Rechte auszuüben,

einschließlich der Verfahrensgarantien, mit denen diese Bedingungen einhergehen müssten, um die reale Beschaffenheit dieser Rechte zu gewährleisten.

B.7.2. Der dritte Teil des einzigen Klagegrunds ist gegen die Artikel 8, 13 und 16 des Dekrets vom 25. April 2014 gerichtet. Diese Bestimmungen, die sich auf die Gewährung eines Budgets für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung beziehen, verstießen nach Darlegung der klagenden Partei aus *mutatis mutandis* den gleichen Gründen wie denjenigen, die im ersten Teil dargelegt worden sein, gegen die vorerwähnten Referenznormen.

B.7.3. Der Gerichtshof prüft beide Teile zusammen.

B.8.1. Artikel 23 der Verfassung verbietet es dem zuständigen Gesetzgeber nicht, der Regierung Ermächtigungen zu erteilen, sofern diese sich auf die Annahme von Maßnahmen beziehen, deren Gegenstand der zuständige Gesetzgeber angegeben hat.

B.8.2. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Dekrets vom 25. April 2014 besteht die personenbegleitende finanzielle Unterstützung von Personen mit Behinderung in einem stufenweisen Unterstützungssystem. Die erste Stufe beinhaltet ein Budget der Basisunterstützung, das im Rahmen der Pflegeversicherung bereitgestellt wird. Die zweite Stufe umfasst ein Budget, das durch die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung (nachstehend: die Agentur) für die nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung bereitgestellt wird.

Bezüglich der Gewährung eines Budgets der Basisunterstützung werden in den angefochtenen Artikeln 4 und 5 die Bedingungen festgelegt, die eine Person mit Behinderung erfüllen muss, um ein Budget der Basisunterstützung zu erhalten, und ist eine Basisregelung zur Feststellung des Bedarfs an Pflege und Unterstützung vorgesehen.

Bezüglich der Gewährung eines Budgets für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung sind im angefochtenen Artikel 8 die Bedingungen festgelegt, die volljährige Personen mit Behinderung erfüllen müssen, um Anspruch darauf zu haben.

B.8.3. Indem der Dekretgeber in den Artikeln 4, 5 und 8 die Grundbedingungen festgelegt hat, die eine Person mit Behinderung erfüllen muss, um Anspruch auf ein Budget der Basisunterstützung oder ein Budget für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung erheben zu können, hat er den Gegenstand der Maßnahmen angegeben, die durch die Regierung auszuführen sind.

Außerdem stellen sich, wie in den Vorarbeiten angegeben wurde, bei der Einführung des Systems der personenbegleitenden Finanzierung eine Reihe von komplizierten Fragen und werden

die verschiedenen Beteiligten in die konkrete Ausarbeitung des neuen Systems einbezogen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2013-2014, Nr. 2429/7, SS. 13-14).

Schließlich obliegt es den zuständigen Rechtsprechungsorganen, die Anwendung der Ermächtigungen, die der Flämischen Regierung erteilt werden, zu kontrollieren.

B.9. Die Artikel 4, 5, 8, 13, 16 und 41 des Dekrets vom 25. April 2014 sind nicht unvereinbar mit dem in Artikel 23 der Verfassung enthaltenen Legalitätsprinzip.

Die Prüfung anhand der übrigen Referenznormen, die im Klagegrund angeführt werden, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

Der erste und der dritte Teil des Klagegrunds sind unbegründet.

*In Bezug auf die Stillhalteverpflichtung in Artikel 23 der Verfassung (vierter Teil)*

B.10. Der vierte Teil des Klagegrunds ist gegen die Artikel 3 bis 6, 8 bis 13, 15 und 16 des Dekrets vom 25. April 2014 gerichtet. Diese Bestimmungen verstießen nach Darlegung der klagenden und der intervenierenden Partei gegen die vorerwähnten Referenznormen, insofern sie die in Artikel 23 der Verfassung enthaltene Stillhalteverpflichtung beeinträchtigten.

Die angefochtenen Bestimmungen verringerten nach Darlegung dieser Parteien in erheblichem Maße das Schutzniveau, das Personen mit Behinderung durch die zuvor geltenden Rechtsvorschriften geboten werde. Infolge der eingeführten Systemänderung werde eine Person wegen der gleichen Behinderung künftig keine oder nur eine geringere Beihilfe erhalten, beispielsweise weil eine bestimmte Pflege oder Unterstützung durch ihr eigenes soziales Netzwerk erteilt werden könne. Die angefochtenen Bestimmungen könnten nicht vernünftig durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden. Haushaltserwägungen reichten dazu nicht aus. Die erhebliche Verringerung des Schutzniveaus in der Behindertenpflege stehe nach Darlegung der klagenden und der intervenierenden Partei im Widerspruch zu den Mindestanforderungen, die sich aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und aus der Europäischen Sozialcharta sowie aus dem « harten Kern » der durch Artikel 23 der Verfassung gewährleisteten Rechte ergäben. Außerdem hätten die angefochtenen Bestimmungen nach Darlegung dieser Parteien unverhältnismäßige Auswirkungen auf die betreffenden Personen.

B.11. Durch das Dekret vom 25. April 2014 wird eine personengebundene finanzielle Unterstützung für die Pflege und die Unterstützung von Personen mit Behinderung eingeführt.

Die personenbegleitende finanzielle Unterstützung, die Personen mit Behinderung gewährt wird, besteht in einem stufenweisen Unterstützungssystem. Die erste Stufe enthält ein Recht auf ein « Budget der Basisunterstützung » zu Lasten der flämischen Pflegeversicherung. Dieses Budget der Basisunterstützung wird jeder Person mit Behinderung gewährt, die einen deutlich festzustellenden Bedarf an Pflege und Unterstützung hat, im Hinblick auf die Deckung der Kosten der Leistungen der nichtmedizinischen Hilfe und Dienste. Der gewährte Betrag stellt eine Übernahme im Sinne des bestehenden Systems der Pflegeversicherung dar. Die zweite Stufe der personengebundenen Finanzierung besteht in einem « Budget für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung » zu Lasten der Flämischen Agentur für Personen mit Behinderung. Dieser Betrag kann in Form eines Cashbudgets oder eines Vouchers (eine Anzahl von Stunden oder Tagen der Hilfe in Form von Gutscheinen) oder einer Kombination von beiden gewährt werden. Mit diesem Budget kann die Person mit Behinderung die nicht direkt zugängliche Hilfe finanzieren. Die Budgets der ersten und der zweiten Stufe können nicht gleichzeitig in Anspruch genommen werden.

Außerdem enthält das Dekret eine Verpflichtung zu einem « Wachstumsplan », indem die Finanzierung der durch die Agentur bezuschussten nicht direkt zugänglichen Unterstützung und Pflege im Dekret verankert wird, und ist eine Leitung der Pflege vorgesehen durch die Festlegung der Prioritäten, die Abstimmung der Pflege und die Planung der Pflege.

Mit dem Dekret vom 25. April 2014 bezweckt der Dekretgeber, von der Finanzierung von Einrichtungen für Personen mit Behinderung zu einer Finanzierung überzugehen, die direkt den Personen mit Behinderung erteilt wird. Dieser Übergang ist Bestandteil der so genannten « Vergesellschaftung der Pflege » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2013-2014, Nr. 2429/7, S. 8) und entspricht, gemäß den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Dekret, dem UN-Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2013-2014, Nr. 2429/1, SS. 3-5, 12-13 und 111; ebenda, Nr. 2429/7, SS. 6-14).

B.12.1. Während der Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret hat der zuständige Minister folgende Erklärung abgegeben:

« [Der Minister] erinnert daran, dass Flandern das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachstehend: UN-Übereinkommen) ratifiziert hat durch das Dekret vom 8. Mai 2009 (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2144/1-3). Damit hat Flandern sich dazu verpflichtet, die Politik für Personen mit Behinderung mit der emanzipatorischen Unterstützungs- und Bürgerrechtsperspektive in Einklang zu bringen, wonach jede Person mit Behinderung ein Recht auf Inklusion und Selbstbestimmung hat. Dies bedeutet das Recht auf einen vollwertigen Platz in der Gesellschaft und das Recht, die Leitung des eigenen Lebens in die Hand zu nehmen.

Trotz zahlreicher Initiativen und Entwicklungen wird die Pflege und Unterstützung von Personen mit Behinderung immer noch nach einem eher angebotsgesteuerten Muster organisiert und finanziert. Außerdem ist eine gesellschaftlich nicht mehr zu rechtfertigende Kluft zwischen zwei Gruppen gewachsen. Gewisse Personen mit Behinderung verfügen über ein qualitativ hochwertiges *all-in*-Angebot in einer durch [die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung] anerkannten Einrichtung oder über einem [persönlichen Beistandsbudget], mit dem sie die erforderliche Pflege und Unterstützung in verschiedenen Lebensbereichen organisieren können. Es gibt jedoch auch eine große Gruppe, die keine behinderungsspezifische Unterstützung erhält.

Zu Beginn der laufenden Legislaturperiode hat sich die Flämische Regierung verpflichtet, dies zu ändern und ein System zu entwickeln, in dem Personen mit Behinderung selbst die Leitung über die Pflege und Unterstützung führen, die sie benötigen, und einen realistischen Plan auszuarbeiten, der innerhalb einer annehmbaren Frist die Wartelisten bewältigt.

Bis zum Jahr 2020 hat die Flämische Regierung sich in diesem Rahmen folgende zwei Ziele gesetzt: (1) die Verwirklichung der Pflegegarantie und (2) die Umsetzung der nachfragegesteuerten Pflege und Unterstützung. Diese Ziele wurden in das flämische Regierungsabkommen 2009-2014 aufgenommen und weiter ausgearbeitet in dem Konzeptdokument 'Perspectief 2020 - Nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap' (Perspektive 2020 - Neue Unterstützungspolitik für Personen mit Behinderung) vom 17. Februar 2011 (nachstehend: 'Perspektive 2020') (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 632/1) und in dem Konzeptdokument 'Persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap' ('Personenbegleitende Finanzierung für Personen mit Behinderung') vom 8. Mai 2013 (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 2174/1).

Die Alternative zum bestehenden Pflegesystem für Personen mit Behinderung beinhaltet zunächst eine neue Unterstützungspolitik auf der Grundlage einer geteilten Verantwortung und entsprechend der Vergesellschaftung der Pflege. Außerdem gibt es ein neues personenbegleitendes Finanzierungssystem in zwei Stufen, wobei die erste Stufe eine sehr niedrige Stufe ist und eine große Gruppe von Personen mit Behinderung erreichen wird. Drittens wird beabsichtigt, das verfügbare soziale Kapital zur Unterstützung von Personen mit Behinderung optimal einzusetzen. Dies mit einer realistischen Haushaltsentwicklung kombiniert, was notwendig ist, um die Bestimmungen dieses Dekretentwurfs in die Praxis umzusetzen.

In diesem Dekretsentwurf wird die Grundlage geschaffen, um diese Alternative verwirklichen zu können. Es wird das Recht auf ein Budget der Basisunterstützung eingeführt, ein personenbegleitendes Finanzierungssystem für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung angewandt und ausdrücklich die Verpflichtung eingegangen, weiter an einem Wachstumsplan der Finanzierung der nicht direkt zugänglichen Pflege und Unterstützung zu arbeiten » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2013-2014, Nr. 2429/7, SS. 6-7).

B.12.2. In seinem Gutachten zum Dekretsvorentwurf prüft der Staatsrat die Vereinbarkeit des neuen Unterstützungssystems mit der Stillhalteverpflichtung in Artikel 23 der Verfassung:

« 7.2. Abgesehen von den Übergangsregelungen, die durch die Flämische Regierung festgelegt werden, schließt die geplante Regelung nicht aus, dass gewisse Personen mit Behinderung eine geringere Beihilfe erhalten werden als die Beihilfe, auf die sie derzeit Anspruch

haben. So stellt sich die Frage, ob diese Möglichkeit im Widerspruch zu der Stillhalteverpflichtung steht, die in Artikel 23 Absätze 1 und 3 der Verfassung enthalten ist und die, wie aus der Rechtsprechung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates hervorgeht, auch für die Beihilfen für Personen mit Behinderung gilt. [...]

7.3. Die geplante Regelung weist Ähnlichkeiten zu dem Recht auf Sozialhilfe und dem Recht auf Sozialeingliederung auf, die beide als Bestandteile des Rechts auf sozialen Beistand betrachtet werden können, das durch Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung gewährleistet wird, wozu der Verfassungsgerichtshof sich wiederholt geäußert hat. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes geht hervor, dass bezüglich des Rechtes auf sozialen Beistand eine Stillhaltewirkung gilt. Die Stillhaltewirkung von Artikel 23 der Verfassung in Bezug auf sozialen Beistand, insbesondere in Bezug auf das Recht auf Sozialhilfe, [...] verbietet es, den Schutz oder das Schutzniveau, die die früher auf diesem Gebiet geltenden Rechtsvorschriften boten, erheblich zu verringern [...], ohne dass dafür Gründe des Allgemeininteresses bestehen. [...]

Folglich muss, um über einen etwaigen Verstoß einer Gesetzesnorm gegen die Stillhaltewirkung von Artikel 23 der Verfassung zu urteilen, insofern dieser Artikel das Recht auf sozialen Beistand gewährleistet, die Situation der Adressaten dieser Norm mit ihrer Situation unter der Anwendung der früheren Rechtsvorschriften verglichen werden. [...]

7.4. Die Verpflichtung, das Schutzniveau nicht zu beeinträchtigen, kann jedoch nicht so verstanden werden, dass sie jedem Gesetzgeber im Rahmen seiner Befugnisse die Verpflichtung auferlegt, nicht die Bedingungen der Sozialhilfe anzutasten. Sie verbietet es ihnen, Maßnahmen anzunehmen, die einen erheblichen Rückgang des in Artikel 23 Absätze 1 und 3 Nr. 2 der Verfassung gewährleisteten Rechtes bedeuten würden, doch sie entzieht ihnen nicht die Befugnis, darüber zu urteilen, wie dieses Recht auf die am besten geeignete Weise gewährleistet wird. [...] Artikel 23 Absatz 1 der Verfassung schreibt auch nicht vor, dass die betreffenden Rechte durch den Gesetzgeber für jeden Einzelnen auf die gleiche Weise gewährleistet werden müssen, und diese Verfassungsbestimmung steht dem also nicht entgegen, dass diese Rechte für gewisse Kategorien von Personen begrenzt und moduliert werden, unter der Bedingung, dass für den Behandlungsunterschied eine vernünftige Rechtfertigung besteht. [...]

7.5. Die Schlussfolgerung lautet daher, dass die geplante Regelung nicht notwendigerweise im Widerspruch zu der Stillhalteverpflichtung steht, die sich aus Artikel 23 der Verfassung ergibt. Erst bei der konkreten Ausarbeitung des Pflichtbeitrags und des Anspruchs auf die betreffenden Budgets kann jedoch geprüft werden, ob für gewisse Kategorien von Personen nicht ein ungerechtfertigter Rückschritt in ihrem Schutzniveau erfolgt » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2013-2014, Nr. 2429/1, SS. 114-115).

B.13.1. Artikel 23 der Verfassung beinhaltet eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzniveau, das durch die geltenden Rechtsvorschriften geboten wird, in erheblichem Maße verringert, ohne dass es dafür Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse gibt.

B.13.2. Diese Verpflichtung kann jedoch nicht so verstanden werden, dass sie jedem Gesetzgeber im Rahmen seiner Befugnisse die Verpflichtung auferlegt, die Modalitäten des sozialen Beistands nicht anzutasten. Sie verbietet es ihnen, Maßnahmen anzunehmen, die einen

erheblichen Rückschritt des in Artikel 23 Absätze 1 und 3 Nr. 2 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 wird.

B.13.3. Im Dekret vom 25. April 2014 ist eine grundsätzliche Änderung der Weise der Finanzierung der Pflege für Personen mit Behinderung vorgesehen. Im Dekret wird dazu ein allgemeiner Rahmen festgelegt, der in wichtigen Punkten im Einzelnen einer genaueren Ausführung durch die Flämische Regierung bedarf und der in erheblichem Maße von den dafür zur Verfügung gestellten Budgets abhängt. Es kann vernünftigerweise nicht angenommen werden, dass die angefochtenen Bestimmungen an sich das Schutzniveau in erheblichem Maße verringern würden im Vergleich zu dem vorher bestehenden Schutzniveau, da sich erst aus der Weise der Durchführung der darin angeführten Maßnahmen ergeben wird, ob dies der Fall ist oder nicht. In diesem Zusammenhang sind insbesondere nicht nur die durch die Flämische Regierung aufgrund von Artikel 46 des Dekrets vom 25. April 2014 festgelegten Übergangsmaßnahmen zu berücksichtigen, sondern auch - und vor allem - die Ausführung einer Reihe von Maßnahmen, die die Flämische Regierung aufgrund des angefochtenen Dekrets und der dafür zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel ergreifen kann, insbesondere hinsichtlich der Gewährung von Budgets für bestimmte Kategorien von Personen mit Behinderung.

Außerdem ergibt sich aus den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Dekret, dass die Flämische Regierung sich bis 2020 die Ziele gesetzt hat, die Pflegegarantie zu gewährleisten und die nachfragegesteuerte Pflege und Unterstützung umzusetzen im Rahmen eines realistischen Haushaltsplans, um innerhalb einer annehmbaren Frist die Wartelisten abzubauen.

Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung des in B.11 beschriebenen Übergangs nur schrittweise geschieht.

Es obliegt gegebenenfalls den Rechtsprechungsorganen, die für die Kontrolle dieser Ausführungsmaßnahmen zuständig sind, zu prüfen, ob die Weise der Ausführung des Dekrets mit Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung vereinbar ist, insbesondere mit der darin enthaltenen Stillhalteverpflichtung, wie in B.13.1 angeführt wurde.

B.14. Die Artikel 3 bis 6, 8 bis 13, 15 und 16 des Dekrets vom 25. April 2014 sind nicht unvereinbar mit der in Artikel 23 der Verfassung enthaltenen Stillhalteverpflichtung.

Die Prüfung anhand der anderen Referenznormen, die im Klagegrund angeführt werden, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

Der vierte Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

*In Bezug auf den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung (zweiter, fünfter und sechster Teil)*

B.15.1. Wie in B.11 angeführt wurde, bezweckt der Dekretgeber mit dem Dekret vom 25. April 2014, von der Finanzierung von Einrichtungen für Personen mit Behinderung zu einer finanziellen Unterstützung überzugehen, die direkt den Personen mit Behinderung gewährt wird.

B.15.2. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung steht dem nicht entgegen, dass der Dekretgeber von seinen ursprünglichen Zielsetzungen abweicht, um andere anzustreben. Im Allgemeinen muss die Behörde ihre Politik nämlich den sich verändernden Erfordernissen des Allgemeininteresses anpassen können. Es obliegt dem Dekretgeber, unter Berücksichtigung der begrenzten Haushaltsmöglichkeiten, über die er verfügt, zu urteilen, ob eine Änderung der Politik bezüglich der Weise der Finanzierung der Pflege und der Unterstützung für Personen mit Behinderung notwendig ist.

Der Gerichtshof kann eine solche Änderung der Politik nur beurteilen innerhalb der in der Verfassung und im Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof festgelegten Grenzen seiner Befugnis. Gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung wird nicht aus dem bloßen Grund verstoßen, dass eine neue Maßnahme die Erwartungen von Personen, die mit der Beibehaltung der vorherigen Politik gerechnet hatten, vereitelt.

Es obliegt nicht dem Gerichtshof, darüber zu urteilen, ob die Entscheidung des Dekretgebers opportun oder wünschenswert ist.

B.15.3. In seinem Gutachten zu dem Dekretsvorentwurf hat der Staatsrat die Vereinbarkeit des neuen Unterstützungssystems mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung geprüft:

«So wie es auch in der Begründung angeführt wird [...], hat beim heutigen Stand der Regelung jede Person mit gleicher Behinderung grundsätzlich Anspruch auf die gleiche Beihilfe durch die Agentur und wird dies sich im personenbegleitenden Finanzierungssystem ändern.

Der Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot beinhalten, dass im Wesentlichen gleiche Fälle gleich behandelt werden müssen. Wie aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Verfassungsgerichtshofes hervorgeht, beinhalten die genannten Grundsätze ferner auch, dass im Wesentlichen ungleiche Fälle ungleich behandelt werden müssen. [...] Eine ungleiche Behandlung von im Wesentlichen gleichen Situationen und

eine gleiche Behandlung von im Wesentlichen ungleichen Situationen sind nur mit den genannten Grundsätzen vereinbar, wenn dafür eine objektive und vernünftige Rechtfertigung angeführt werden kann. Das Bestehen einer solchen Rechtfertigung muss unter Berücksichtigung des Ziels und der Folgen der Maßnahme sowie der Art der diesbezüglich geltenden Grundsätze beurteilt werden; gegen den Gleichheitsgrundsatz wird verstoßen, wenn feststeht, dass kein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht.

Die Autoren des Entwurfs gehen davon aus, dass Personen mit derselben Behinderung sich nicht notwendigerweise in derselben Situation befinden. Aus Gründen der Politik (Finanzierung, Vergesellschaftung, usw.) und im Geiste des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen soll durch den Entwurf eine finanzielle Unterstützung organisiert werden, die der Gesamtheit der Unterstützung Rechnung trägt, auf die eine Person mit Behinderung zurückgreifen kann, ausgehend von ihren Möglichkeiten zur eigenen Pflege sowie der Pflege und Unterstützung in der Familie und im sozialen Netzwerk sowie unter Berücksichtigung der Schwere der Pflege, das heißt des Maßes, in dem die Person mit Behinderung Pflege und Unterstützung benötigt.

Die unterschiedliche Unterstützung von Personen mit der gleichen Behinderung beruht somit auf einer objektiven und vernünftigen Rechtfertigung und ist folglich annehmbar » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2013-2014, Nr. 2429/1, SS. 115-116).

#### *In Bezug auf den zweiten Teil*

B.16.1. Der zweite Teil des Klagegrunds ist gegen die Artikel 4 und 5 des Dekrets vom 25. April 2014 gerichtet. Diese Bestimmungen verstießen nach Darlegung der klagenden Partei gegen die vorerwähnten Referenznormen, insofern durch sie ohne vernünftige Rechtfertigung ein Behandlungsunterschied eingeführt werde zwischen einerseits Personen mit Behinderung, die aufgrund von Artikel 4 des Dekrets vom 25. April 2014 in Verbindung mit Artikel 3 des Dekrets vom 13. Juli 2012 über den flämischen Sozialschutz Anspruch auf ein Budget der Basisunterstützung als soziale Beihilfe hätten, dieses Recht mindestens bis 2020 jedoch nur effektiv ausüben könnten, wenn sie « zusätzliche Bedingungen » erfüllten, die durch die Flämische Regierung entsprechend ihrem verfügbaren Budget festzulegen seien, und andererseits Personen, die Anspruch auf eine andere soziale Beihilfe im Sinne von Artikel 3 des vorerwähnten Dekrets vom 13. Juli 2012 hätten und dieses Recht effektiv und bedingungslos ausüben könnten.

B.16.2. Nach Darlegung der Flämischen Regierung werde im zweiten Teil des Klagegrunds zu Unrecht davon ausgegangen, dass für andere Pflegebedürftige als Behinderte ein bedingungsloses Recht auf eine soziale Beihilfe bestehen würde. Unter Bezugnahme auf Artikel 42 des vorerwähnten Dekrets vom 13. Juli 2012, auf Artikel 6 § 1 des Dekrets vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung (nachstehend: Pflegeversicherungsdekret) und auf Titel 3 (« Übernahmen ») des Erlasses der Flämischen Regierung vom 5. Februar 2010

zur Ausführung dieses Dekrets führt die Flämische Regierung an, dass der bemängelte Behandlungsunterschied keine Grundlage in der geltenden Regelung habe.

B.17.1. Artikel 3 des Dekrets vom 13. Juli 2012 über den flämischen Sozialschutz bestimmt:

« Mit diesem Dekret wird Artikel 23 der Verfassung ausgeführt.

Der flämische Sozialschutz ist auf die Erhöhung der Autonomie und der Chancen der Nutzer, vollwertig an der Gesellschaft teilzuhaben, ausgerichtet. Er unterstützt Familien mit Kindern im Hinblick auf maximale Entfaltungschancen der Kinder.

Unter den Bedingungen dieses Dekrets gewährt der Flämische Sozialschutz den Nutzern das Recht auf Beihilfe auf Ebene:

1. der Leistungen der nichtmedizinischen Hilfe und Dienste für Nutzer, die von einer langwierigen schweren verminderten Eigenständigkeit betroffen sind, durch Anwendung der Beteiligung der Pflegeversicherung im Sinne von Kapitel 9 Titel 3;
2. der Pflege für Kleinkinder durch Anwendung der Prämie für Kleinkinder im Sinne von Artikel 43;
3. der häuslichen Pflege durch eine Begrenzung der Eigenbeiträge durch Anwendung der Maximalrechnung im Sinne von Artikel 46 ».

Artikel 42 desselben Dekrets vom 13. Juli 2012 - die einzige Bestimmung von Kapitel 9 Titel 3 (« Die Beteiligung der Pflegeversicherung ») -, bestimmt:

« Unter Aufrechterhaltung der Anwendung der Bestimmungen dieses Dekrets regelt das Pflegeversicherungsdekret die Beteiligung an den Leistungen der nichtmedizinischen Hilfe und Dienste für Nutzer, die von einer langwierigen schweren verminderten Eigenständigkeit betroffen sind ».

Artikel 6 § 1 des Pflegeversicherungsdekrets bestimmt:

« Die Pflegekasse übernimmt die Kosten der Leistungen der nichtmedizinischen Hilfe und Dienste.

Die Übernahme betrifft eine pauschale Beteiligung an den Kosten für die Leistungen der nichtmedizinischen Hilfe und Dienste für Nutzer, die eine oder mehrere der folgenden Bedingungen erfüllen:

1. im häuslichen Umfeld verbleiben;
2. eine(n) durch die Flämische Regierung anerkannte(n) oder eine(n) damit gleichgestellte(n) beruflichen Pflegeleistenden oder Einrichtung in Anspruch nehmen;
3. sich in einer durch die Flämische Regierung anerkannten oder damit gleichgestellten Einrichtung aufhalten;

4. eine anerkannte Behinderung im Sinne von Artikel 2 Nr. 2 des Dekrets vom 7. Mai 2004 zur Einrichtung der internen verselbstständigten Agentur mit Rechtspersönlichkeit ‘Flämische Agentur für Personen mit Behinderung’ und einen festgestellten Bedarf an Pflege und Unterstützung im Sinne von Artikel 5 des Dekrets vom 25. April 2014 über die personenbegleitende Finanzierung für Personen mit Behinderung und zur Reform der Finanzierungsart der Pflege und der Unterstützung für Personen mit Behinderung haben.

Die Regierung legt die Modalitäten bezüglich der Gewährung, der Verweigerung, des Entzugs und der Aussetzung der Anerkennung und der Gleichstellung mit einer Anerkennung für berufliche Pflegeleistende oder Einrichtungen fest. Die Regierung bestimmt gleichzeitig die Fälle, in denen eine oder mehrere der in Absatz 2 angeführten Bedingungen erfüllt werden müssen [...]».

B.17.2. In den Vorarbeiten in Bezug auf den angefochtenen Artikel 4 wurde erläutert:

« In diesem Artikel wird dargelegt, dass die Person neben einer Behinderung einen deutlich festzustellenden Bedarf an Pflege und Unterstützung haben muss, um Anspruch auf das Budget der Basisunterstützung zu haben. Die Person mit Behinderung muss auch die Bedingungen erfüllen, die für die Pflegeversicherung gelten; so gibt es beispielsweise die Vorschriften bezüglich des Anschlusses und der Beitragspflicht (siehe Artikel 4 und 5 des Pflegeversicherungsdekrets), die Sanktion der Aussetzung der Ausführung der Übernahme mit Verlust von Rechten bei Nichtzahlung des Beitrags für die Pflegeversicherung (Artikel 10 § 3 des Pflegeversicherungsdekrets), usw.

Das Budget der Basisunterstützung ist kein Einkommen und wird als eine Übernahme im Sinne von Artikel 3 des Pflegeversicherungsdekrets betrachtet. Es ist eine der Formen der Übernahme in der Pflegeversicherung, neben den bereits bestehenden Übernahmen in der Pflegeversicherung (Übernahme für Mantelsorge und häusliche Pflege und Übernahme für stationäre Pflege; siehe Artikel 6 § 1 Absatz 2 des Pflegeversicherungsdekrets und die Regelung im Einzelnen in Artikel 29 ff. des Erlasses der Flämischen Regierung vom 5. Februar 2010 zur Ausführung des Dekrets vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung).

Da die Pflegeversicherung in den flämischen Sozialschutz eingegliedert wurde, das Dekret vom 13. Juli 2012 über den flämischen Sozialschutz aber noch nicht in Kraft getreten ist, wird sowohl auf das Dekret vom 30. März 1999 zur Organisation der Pflegeversicherung als auch auf das Dekret vom 13. Juli 2012 über den flämischen Sozialschutz verwiesen. Das Budget der Basisunterstützung wird als eine Beihilfe im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 Nr. 1 des Dekrets vom 13. Juli 2012 betrachtet. Infolge des Gutachtens des Staatsrates werden diese Bestimmungen in einen Absatz 2 aufgenommen. Es ist nämlich logisch, dies alles im selben Artikel zu behalten.

Der Deutlichkeit halber erwähnen wir hier, dass die Personen mit Behinderung die Erfordernisse erfüllen müssen, die in Artikel 20 des Dekrets vom 7. Mai 2004 zur Einrichtung der internen verselbstständigten Agentur mit Rechtspersönlichkeit «Flämische Agentur für Personen mit Behinderung» (die Altersgrenze von 65 Jahren). Infolge des Gutachtens des Staatsrates wird diese Bedingung auch ausdrücklich ins Dekret aufgenommen.

Wenn die vorgesehenen Erfordernisse erfüllt sind, hat die betreffende Person Anrecht auf ein Budget der Basisunterstützung» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2013-2014, Nr. 2429/1, SS. 20-21).

B.17.3. Aus dem vorerwähnten Dekret vom 13. Juli 2012 kann im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei anführt, nicht abgeleitet werden, dass die darin vorgesehenen Beihilfen « bedingungslos » gewährt würden. Ebenso wie die Gewährung des Budgets der Basisunterstützung, das im angefochtenen Artikel 4 des Dekrets vom 25. April 2014 vorgesehen ist, mit der Erfüllung bestimmter Bedingungen verknüpft ist, trifft dies auch zu für die Gewährung von Beihilfen, die in Artikel 3 des Dekrets vom 13. Juli 2012 vorgesehen sind. Der Umstand, dass in dem Zeitraum bis zum Haushaltsjahr 2020 die Gewährung eines Budgets der Basisunterstützung von zusätzlichen, durch die Flämische Regierung festzulegenden Bedingungen abhängig gemacht werden kann (Artikel 4 Absatz 3 des Dekrets vom 25. April 2014), beeinträchtigt dies nicht.

B.17.4. Der zweite Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

*In Bezug auf den fünften Teil*

B.18. Der fünfte Teil des Klagegrunds ist gegen die Artikel 8 und 16 des Dekrets vom 25. April 2014 gerichtet. Diese Bestimmungen verstießen nach Darlegung der klagenden Partei gegen die vorerwähnten Referenznormen, insofern dadurch ohne vernünftige Rechtfertigung ein Behandlungsunterschied eingeführt werde zwischen zwei Personen mit der gleichen Behinderung je nachdem, ob sie eine Unterstützung aus ihrer Familie oder ihrem sozialen Netzwerk erhielten oder nicht. Einerseits habe eine Person mit Behinderung, die nicht nachweisen könne, dass die Kluft zwischen den Möglichkeiten ihrer eigenen Ressourcen (autonome Pflege, Mantelsorge, soziales Netzwerk, reguläre Pflege) und dem Unterstützungsbedarf infolge der Behinderung nicht (mehr) zu überbrücken sei und prekär sei oder werde und bleibe, keinen Anspruch auf eine vorrangige Gewährung, nämlich eine innerhalb einer absehbaren Zeit erfolgte effektive Gewährung eines Budgets für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung, sodass sie nicht eine angemessene professionelle Pflege und Unterstützung in Anspruch nehmen könne; andererseits habe eine Person mit einer identischen Behinderung, die die vorerwähnte Kluft wohl nachweisen könne, Anspruch auf eine vorrangige Gewährung, sodass sie wohl eine angemessene professionelle Pflege und Unterstützung in Anspruch nehmen könne.

B.19.1. Der Dekretgeber konnte davon ausgehen, dass Personen mit der gleichen Behinderung sich nicht notwendigerweise in der gleichen Situation befinden, und er konnte bei der Organisation einer finanziellen Unterstützung die Gesamtheit der Unterstützungen berücksichtigen, die eine Person mit Behinderung in Anspruch nehmen kann, sowie das Maß, in dem die Person mit Behinderung Pflege und Unterstützung benötigt. Die unterschiedliche

Unterstützung von Personen mit der gleichen Behinderung entbehrt daher nicht einer vernünftigen Rechtfertigung.

B.19.2. Die Artikel 8 und 16 des Dekrets vom 25. April 2014 sind nicht unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der fünfte Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

*In Bezug auf den sechsten Teil*

B.20. Der sechste Teil des Klagegrunds ist gegen die Artikel 8, 15 und 16 des Dekrets vom 25. April 2014 gerichtet. Diese Bestimmungen verstießen nach Darlegung der klagenden Partei gegen die vorerwähnten Referenznormen, insofern durch sie ohne vernünftige Rechtfertigung ein Behandlungsunterschied eingeführt werde zwischen zwei Personen mit Behinderung, bei denen festgestellt werde, dass sie einen objektivierten Bedarf an Pflege und Unterstützung hätten, der über die Dauer, die Intensität und die Häufigkeit der direkt zugänglichen Pflege und Unterstützung hinausgehe, wobei der einen wohl und der anderen nicht ein Budget für nicht direkt zugängliche Pflege und Unterstützung gewährt werde, abhängig von der Provinz, in der die Person mit Behinderung ihren Wohnsitz habe, und von den verfügbaren Haushaltsmitteln, die die Flämische Regierung dieser Provinz gewährt habe. Folglich werde nach Auffassung der klagenden Partei ein diskriminierender Behandlungsunterschied eingeführt zwischen Kategorien von Behinderten je nach der Provinz, in der sie ihren Wohnsitz hätten. Eine Person mit der gleichen Behinderung und einem gleichen objektivierten Bedarf an Pflege und Unterstützung könne in der einen Provinz wohl und in der anderen Provinz nicht Anspruch auf die Gewährung eines Budgets haben, um die Kosten der nicht direkt zugänglichen Pflege und Unterstützung zu decken.

B.21.1. Nach Darlegung der Flämischen Regierung sei der sechste Teil des Klagegrunds nicht zulässig, weil die klagende Partei keine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat gegen den Erlass der Flämischen Regierung vom 9. Januar 2015 « zur Abänderung des Erlasses der Flämischen Regierung vom 17. März 2006 über die Leitung der Pflege und des Beistands zur Sozialeingliederung von Personen mit Behinderung und über die Anerkennung und Bezuschussung einer Flämischen Plattform von Vereinigungen für Personen mit Behinderung, bezüglich der Einführung des Beschwerdeverfahrens und der Verankerung der Bewertungskriterien » (*Belgisches Staatsblatt*, 29. Januar 2015) eingereicht habe.

B.21.2. Aus dem Umstand, dass die klagende Partei keine Klage auf Nichtigklärung des vorerwähnten Erlasses der Flämischen Regierung vom 9. Januar 2015 eingereicht hat, kann nicht

abgeleitet werden, dass der sechste Teil des Klagegrunds, der gegen gewisse Bestimmungen des Dekrets vom 25. April 2014 gerichtet ist, nicht zulässig wäre. Es genügt, dass die klagende Partei auf zulässige Weise eine Klage auf Nichtigklärung gegen diese Bestimmungen bei dem Gerichtshof eingereicht hat, was in diesem Fall zutrifft.

Die Einrede wird abgewiesen.

B.22.1. Aufgrund von Artikel 15 Absatz 2 des Dekrets vom 25. April 2014 bestimmt die Flämische Regierung die Verteilung des insgesamt verfügbaren Budgets auf die Provinzen.

Während der parlamentarischen Erörterung hat der zuständige Minister erklärt:

« [Es] wird nicht festgelegt, wie groß das Angebot sein muss, damit das System nachfragegesteuert ist; den Regionen werden Haushaltsmittel zugeteilt auf der Grundlage der Bedarfsveranschlagungen. [...] Für den Minister erfolgt [die Festlegung der Prioritäten] am Besten in einem System, in dem die verschiedenen Gesichtspunkte zum Zuge kommen, und folglich durch die regionalen Prioritätenausschüsse. Die Parameter werden später in Absprache mit dem Sektor festgelegt, werden jedoch nicht angebotsgebunden sein » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2013-2014, Nr. 2429/7, S. 66).

Aufgrund von Artikel 16 Absatz 3 des Dekrets vom 25. April 2014 kann die Flämischen Regierung « in jeder Provinz einen regionalen Prioritätenausschuss einsetzen, der damit beauftragt ist, einen Pflegebedarf gemäß den Richtlinien, die durch die Agentur festgelegt werden, als vorrangig zu behandeln anzuerkennen ».

B.22.2. Aus den vorerwähnten Bestimmungen kann nicht abgeleitet werden, dass ein diskriminierender Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Behinderten entsprechend der Provinz, in der sie ihren Wohnsitz hätten, eingeführt würde. Aus den angeführten Vorarbeiten geht vielmehr hervor, dass es sich, wie die Flämische Regierung anführt, nur um eine organisatorische Maßnahme handelt, bei der die konkreten und objektiven Bedarfsveranschlagungen pro Region berücksichtigt werden.

B.22.3. Die Artikel 8, 15 und 16 des Dekrets vom 25. April 2014 sind nicht unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der sechste Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 17. März 2016.

Der Kanzler,

Der vors. Richter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen