

Geschäftsverzeichnismrn. 5572 und 5652

Entscheid Nr. 86/2014  
vom 6. Juni 2014

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 vom 24. Oktober 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger, gestellt vom Arbeitsgerichtshof Brüssel und vom Kassationshof.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, und dem emeritierten Präsidenten M. Bossuyt gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

a. In seinem Entscheid vom 6. Februar 2013 in Sachen des Landespensionsamtes gegen Suzanne Ngo Nlend, dessen Ausfertigung am 13. Februar 2013 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Arbeitsgerichtshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 27 Absatz 1 des königlichen Erlasses Nr. 50 vom 24. Oktober 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, sowie mit den Artikeln 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und 14 dieser Konvention, indem er dazu führt, dass die Zahlung der geschuldeten Pension an einen Empfänger ausländischer Staatsangehörigkeit ausgesetzt wird, wenn dieser Empfänger im Ausland wohnt, während die geschuldete Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension eines belgischen Staatsangehörigen unabhängig vom Land seines Wohnortes ausgezahlt wird, wobei somit Personen, die unter gleichwertigen Bedingungen zur Finanzierung der belgischen Ruhestandspensionsregelung für Lohnempfänger beigetragen haben, unterschiedlich behandelt werden? ».

b. In seinem Entscheid vom 27. Mai 2013 in Sachen des Landespensionsamtes gegen Adolphe Razafihelison, dessen Ausfertigung am 7. Juni 2013 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Kassationshof folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 vom 24. Oktober 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger, ersetzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 5. Juni 1970 zur Abänderung einiger Bestimmungen über die Pensionsregelungen für Lohnempfänger, Arbeiter, Angestellte, Bergarbeiter und freiwillig Versicherte und über das garantierte Einkommen für Betagte und abgeändert durch Artikel 10 des königlichen Erlasses Nr. 415 vom 16. Juli 1986 zur Abänderung einiger Bestimmungen über die Pensionen für Lohnempfänger, der die in Absatz 1 dieser Bestimmung vorgesehene Wohnortspflicht nur bestimmten Ausländern auferlegt, unter Ausschluss der Ausländer, die eine in Belgien geltende Bestimmung eines internationalen Abkommens über die soziale Sicherheit geltend machen können, der Staatenlosen, der anerkannten Flüchtlinge und bestimmter bevorzogter Ausländer, und der es dem König ermöglicht, zu bestimmen, für welche Empfänger ausländischer Staatsangehörigkeit und in welchen Fällen diese Verpflichtung nicht erforderlich ist, gegen die Artikel 10, 11, 16 und 191 der Verfassung? ».

Diese unter den Nummern 5572 und 5652 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

#### *In Bezug auf die fragliche Bestimmung*

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 vom 24. Oktober 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger, der bestimmt:

« Unter Vorbehalt der Bestimmungen von Artikel 24 werden Empfängern ausländischer Staatsangehörigkeit, die nicht tatsächlich in Belgien wohnen, keine Leistungen außer denjenigen gewährt, die aufgrund einer Beschäftigung als Bergarbeiter gewährt werden; sie sind in diesem Fall nur bis zu achtzig Prozent des gewährten Betrags auszahlbar.

Es wird davon ausgegangen, dass die im Sinne des Gesetzes vom 28. März 1952 über die Fremdenpolizei anerkannten Flüchtlinge für die Anwendung des vorhergehenden Absatzes keine ausländischen Staatsangehörigen sind.

Der König bestimmt, was unter tatsächlichem Wohnort zu verstehen ist. In Abweichung von Absatz 1 kann Er bestimmen, für welche Empfänger ausländischer Staatsangehörigkeit und in welchen Fällen die Verpflichtung, in Belgien zu wohnen, nicht erforderlich ist ».

Artikel 24 desselben königlichen Erlasses bestimmt:

« Die Bestimmungen des vorliegenden Erlasses beeinträchtigen nicht die in Belgien geltenden Bestimmungen der internationalen Abkommen über die soziale Sicherheit ».

B.1.2. Artikel 65 § 1 des königlichen Erlasses vom 21. Dezember 1967 zur Einführung einer allgemeinen Regelung über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger, der nunmehr Artikel 27 Absatz 3 des vorerwähnten königlichen Erlasses Nr. 50 ausführt, bestimmt:

« Die Verpflichtung, in Belgien wohnhaft zu sein, ist nicht erforderlich für belgische Staatsangehörige, Staatenlose und anerkannte Flüchtlinge im Sinne des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, die in den Genuss der im königlichen Erlass Nr. 50 oder im Gesetz vom 20. Juli 1990 oder im königlichen Erlass vom 23. Dezember 1996 vorgesehenen Leistungen gelangen.

Die Verpflichtung, in Belgien wohnhaft zu sein, ist ebenfalls nicht erforderlich für Personen im Sinne von Artikel 4 Nr. 2 des königlichen Erlasses vom 6. Dezember 1955 über den Aufenthalt in Belgien von gewissen bevorrechtigten Ausländern, die in den Genuss der im

königlichen Erlass Nr. 50 oder im Gesetz vom 20. Juli 1990 oder im königlichen Erlass vom 23. Dezember 1996 vorgesehenen Leistungen gelangen.

Die Verpflichtung, in Belgien wohnhaft zu sein, ist ebenfalls weder für Personen im Sinne von Kapitel VIII von Titel II des vorerwähnten Gesetzes vom 15. Dezember 1980, noch für ihren hinterbliebenen Ehepartner erforderlich.

Mit dem vorstehenden Absatz wird zum Teil die Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung umgesetzt ».

### *In Bezug auf die Tragweite der Vorabentscheidungsfragen*

B.2. Der Gerichtshof wird bezüglich der Vereinbarkeit von Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 14 dieser Konvention (Rechtssache Nr. 5572) und mit den Artikeln 10, 11, 16 und 191 der Verfassung (Rechtssache Nr. 5652) befragt. In den Vorabentscheidungsfragen werden einerseits die belgischen Empfänger einer Hinterbliebenenpension mit den ausländischen Empfängern einer solchen Pension, die nicht in Belgien wohnhaft sind, verglichen (Rechtssache Nr. 5572) und andererseits die ausländischen Empfänger einer Ruhestandspension, die diese Pension verlieren, wenn sie nicht in Belgien wohnhaft sind, mit den Ausländern, die Staatsangehörige von Ländern sind, mit denen Belgien ein internationales Abkommen über soziale Sicherheit geschlossen hat, den bevorrechtigten Ausländern, den Flüchtlingen und Staatenlosen sowie den durch den König bestimmten Kategorien von Ausländern, die nicht in Belgien wohnhaft sind (Rechtssache Nr. 5652).

Der Gerichtshof soll sich somit zur Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit den vorerwähnten Referenznormen äußern, insofern sie einen Behandlungsunterschied in Bezug auf die Bedingungen für die Zahlung einer Hinterbliebenenpension und einer Ruhestandspension einführe zwischen den ausländischen Empfängern, die im Ausland wohnhaft seien und der Bedingung des Wohnortes in Belgien unterlägen, und einerseits den belgischen Empfängern, die im Ausland wohnhaft seien (Rechtssache Nr. 5572), und andererseits den anderen ausländischen Empfängern, die im Ausland wohnhaft seien und die nicht dieser Bedingung unterlägen (Rechtssache Nr. 5652).

*In Bezug auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention Menschenrechte, mit Artikel 14 derselben Konvention und mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte*

B.3.1. In der ursprünglichen Fassung von Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 hing die Zahlung der Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für alle von der Bedingung ab, in Belgien wohnhaft zu sein. Es sind mehrere Änderungen eingetreten, die zur Ersetzung dieses Artikels 27 durch Artikel 9 des Gesetzes vom 5. Juni 1970 « zur Abänderung einiger Bestimmungen über die Pensionsregelungen für Lohnempfänger, Arbeiter, Angestellte, Bergarbeiter und freiwillig Versicherte und über das garantierte Einkommen für Betagte » geführt haben.

B.3.2. Diese Änderung wurde in den Vorarbeiten wie folgt erläutert:

« Obwohl der bestehende Text von Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 selbst eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Zahlung der Arbeitnehmerpensionen an alle Belgier weltweit bietet, ist es besser, diesen Artikel geringfügig der neuen Situation anzupassen, die durch das Inkrafttreten der königlichen Erlasse vom 11. und 19. Februar 1970 entstanden ist.

Statt grundsätzlich nicht zu zahlen in den fremden Ländern, mit denen kein internationales Abkommen über soziale Sicherheit geschlossen wurde, und eine Ausnahme zu dieser Regel für die Belgier, Staatenlosen und Flüchtlinge zu machen, ist es besser, diesen Grundsatz auf die Ausländer zu beschränken » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1969-1970, Nr. 670-1, SS. 4 und 5).

B.3.3. Die Frage der Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung wurde wie folgt erörtert:

« Ein Mitglied fragte sich, warum die Arbeitnehmerpension nicht auch an Ausländer in einem fremden Land gezahlt würde. Es ist der Auffassung, dass deren Diskriminierung nicht erlaubt sei. In den meisten Ländern gibt es keine Einschränkungen bei der Zahlung von Pensionen mehr, selbst für Ausländer.

Der Minister hat erklärt, solange dies nicht für alle Länder der Fall sei, habe Belgien ein Interesse daran, die Zahlung unserer Pensionen an Ausländer nur auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu gewähren. Eine solche Vorgehensweise könne die fremden Länder nur veranlassen, ihre Pensionen an Belgier zu zahlen, selbst außerhalb ihres Staatsgebietes » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1969-1970, Nr. 670-4, S. 14).

B.3.4. Im Bericht an den König vor der Abänderung von Absatz 1 von Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 durch Artikel 10 des königlichen Erlasses Nr. 415 vom 16. Juli 1986 « zur Abänderung einiger Bestimmungen über die Pensionen für Lohnempfänger » heißt es:

« *Zahlung der Pensionen im Ausland* »

Grundsätzlich unterliegt der Erhalt der Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension der Arbeitnehmer der Bedingung, in Belgien zu wohnen.

Derzeit wird diese Wohnortbedingung jedoch nicht mehr verlangt:

1. von den Belgiern, die weltweit die Zahlung ihrer Pension erhalten können;
2. von den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie der Staaten, mit denen Belgien ein Abkommen geschlossen hat und die auch gleich wo die Zahlung erhalten können;
3. von den Staatsangehörigen von anderen Ländern als den vorstehend erwähnten, die jedoch das Vorläufige Europäische Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit unterzeichnet und ratifiziert haben; sie können auch die Zahlung ihrer Pension auf dem Gebiet eines der Länder, die dieses Abkommen unterzeichnet haben, erhalten;
4. von den Empfängern einer Pension, die aufgrund einer Beschäftigung als Bergarbeiter gewährt wird, und die ebenfalls deren Zahlung weltweit erhalten können.

Die letztgenannte Ausnahme zu der Bedingung des Wohnortes in Belgien ist die einzige, die sich nicht aus einer überstaatlichen Verpflichtung ergibt. Sie hängt also nur vom Willen der nationalen Regierung ab.

Diese ist der Auffassung, dass der belgische Staat in Ermangelung bilateraler oder überstaatlicher Verpflichtungen sich nicht am Betrag dieser Pensionen beteiligen muss. Aus diesem Grund kann die besagte Beteiligung des Staates, die pauschal auf 20 Prozent des Gesamtbetrags des Vorteils geschätzt wird, nicht mehr im Ausland einem Staatsangehörigen eines Staates ausgezahlt werden, mit dem Belgien nicht durch einen Vertrag oder durch ein bilaterales oder multinationales Abkommen verbunden ist » (*Belgisches Staatsblatt*, 30. Juli 1986, S. 10682).

B.4.1. Der durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleistete Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung wird auch durch Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und durch Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährleistet.

B.4.2. Bezüglich des Rechtes auf eine gesetzliche Pension vertritt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Standpunkt, dass es zum Anwendungsbereich von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention Menschenrechte gehört. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat insbesondere geurteilt:

« [...] wenn der Staat sich dafür entscheidet, ein Pensionssystem einzuführen, unterliegen die sich daraus ergebenden Rechte und individuellen Interessen der Geltung von [Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls], unabhängig von der Zahlung von Beiträgen und unabhängig von der Weise der Speisung des Pensionsfonds » (EuGHMR, Große Kammer, 18. Februar 2009,

*Andrejeva* gegen Lettland, § 76, mit Verweis auf EuGHMR, Große Kammer, 6. Juli 2005, *Stec und andere* gegen Vereinigtes Königreich, §§ 47-53).

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte präzisiert jedoch:

« [Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls] gewährleistet also als solcher kein Recht auf eine Pension in Höhe eines bestimmten Betrags (siehe, beispielsweise, *Kjartan Ásmundsson gegen Island*, Nr. 60669/00, § 39, EuGHMR 2004-IX, *Domalewski gegen Polen* (Entscheidung), Nr. 34610/97, EuGHMR 1999-V, und *Janković gegen Kroatien* (Entscheidung), Nr. 43440/98, EuGHMR 2000-X). Ebenso wird das Recht, eine Pension aufgrund von Tätigkeiten zu erhalten, die in einem anderen Staat als dem beklagten Staat stattgefunden haben, nicht garantiert (*L.B. gegen Österreich* (Entscheidung), Nr. 39802/98, 18. April 2002) » (ebenda, § 77).

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist außerdem der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten über eine weitgehende Ermessensbefugnis verfügen:

« Ebenso wird gewöhnlich dem Staat ein weitgehende Ermessensbefugnis gewährt, um allgemeine Maßnahmen im wirtschaftlich-sozialen Bereich zu ergreifen. Dank einer unmittelbaren Kenntnis ihrer Gesellschaft und der Bedürfnisse derselben können die nationalen Behörden im Prinzip besser als ein internationaler Richter bestimmen, was in wirtschaftlichen oder sozialen Angelegenheiten gemeinnützig ist. Der Gerichtshof beachtet grundsätzlich die Weise, auf die der Staat die Notwendigkeiten der Gemeinnützigkeit gestaltet, außer wenn dessen Urteil sich als ‘offensichtlich ohne vernünftige Grundlage’ erweist [...]. Mehr allgemein betrachtet hat der Gerichtshof geurteilt, dass die Bestimmungen der Konvention die Vertragsstaaten nicht daran hindern, Programme allgemeiner Politik durch Gesetzesmaßnahmen einzuführen, wonach eine gewisse Kategorie oder eine gewisse Gruppe von Einzelpersonen anders behandelt werden als die anderen, vorbehaltlich dessen, dass die Einmischung in die Ausübung der im Gesetz definierten Rechte der Gesamtheit dieser Kategorie oder Gruppe angesichts der Konvention zu rechtfertigen ist » (ebenda, § 83).

B.5.1. Aufgrund von Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 wird die Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension einem Ausländer nur gezahlt, wenn er tatsächlich in Belgien wohnt, außer wenn er die Staatsangehörigkeit eines Landes besitzt, mit dem Belgien ein Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen hat, wenn er ein anerkannter Flüchtling ist oder wenn er zu den Kategorien von Ausländern gehört, die durch den König als solche definiert wurden, die nicht der Bedingung des Wohnortes in Belgien unterliegen.

B.5.2. Aus den vorerwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber dadurch, dass er die Ausländer, die keine Verbindung mehr zu Belgien hatten, vom Vorteil der Zahlung einer Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension ausschloss, alle Staaten veranlassen wollte, mit Belgien Gegenseitigkeitsabkommen zu schließen und ihre Pension an Belgier zu zahlen, selbst außerhalb ihres Staatsgebiets.

B.6. Eine solche Aussetzung von Rechten für Ausländer, die nicht im Staatsgebiet wohnhaft sind, ist in Artikel 68 des Übereinkommens Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation von 1952 über Soziale Sicherheit vorgesehen, der bestimmt:

« 1. Einwohnern, die nicht die Staatsangehörigkeit des Wohnsitzlandes besitzen, sind die gleichen Rechte einzuräumen wie Einwohnern mit der Staatsangehörigkeit dieses Landes. Für Nichtstaatsangehörige oder außerhalb des Gebietes des Mitglieds geborene Staatsangehörige können jedoch Sonderbestimmungen vorgeschrieben werden, soweit es sich um ganz oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierte Leistungen oder Leistungsteile sowie um Übergangsregelungen handelt.

2. Bei den auf Beiträgen beruhenden Systemen der Sozialen Sicherheit, deren Schutz sich auf die Arbeitnehmer erstreckt, sind den geschützten Personen, die Staatsangehörige eines anderen Mitglieds sind, das die Verpflichtungen aus dem entsprechenden Teil des Übereinkommens übernommen hat, in Bezug auf diesen Teil die gleichen Rechte wie den Staatsangehörigen des betreffenden Mitglieds einzuräumen. Die Anwendung dieses Absatzes kann jedoch vom Bestehen eines zweiseitigen oder mehrseitigen Gegenseitigkeitsabkommens abhängig gemacht werden ».

Artikel 69 desselben Übereinkommens bestimmt außerdem:

« Eine Leistung, auf die eine geschützte Person nach einem der Teile II bis X dieses Übereinkommens Anspruch hätte, kann in einem vorgeschriebenen Ausmaß ruhen,

a) solange die betreffende Person sich außerhalb des Gebietes des Mitglieds aufhält,

[...] ».

B.7.1. Durch ihr Urteil *Carson und andere* gegen das Vereinigte Königreich vom 16. März 2010 hat die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte entschieden, dass das Fehlen eines Rechtes auf Erhöhung der Pensionen für Pensionierte, die in Ländern wohnen, die kein Gegenseitigkeitsabkommen mit dem Vereinigten Königreich geschlossen haben, nicht gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit Artikel 14 dieser Konvention verstößt:

« 88. Das internationale Recht ermöglicht es den Staaten unbestritten, bilaterale Abkommen über soziale Sicherheit zu schließen. Dabei handelt es sich im Übrigen um die Technik, die von den Mitgliedstaaten des Europarates am häufigsten angewandt wird, um die Gegenseitigkeit der Sozialleistungen zu gewährleisten [...]. Die Entscheidung eines Landes, mit einem anderen Land ein Gegenseitigkeitsabkommen über soziale Sicherheit zu schließen, hängt von seiner Beurteilung verschiedener Elemente ab, wie die Anzahl der betreffenden Migranten und die Leistungen, die im Sozialversicherungssystem des Drittlandes vorgesehen sind, sowie von der Frage, bis zu welcher Höhe die Gegenseitigkeit möglich ist und in welchem Maße die erwarteten Vorteile des Abschlusses eines solchen Abkommens die Mehrkosten übertreffen, die seine Aushandlung und seine Anwendung für die betroffenen Parteien mit sich bringen können [...].

Der Umfang der finanziellen Transfers in Verbindung mit einem Gegenseitigkeitsabkommen schwankt gemäß dem Niveau der durch jeden der beiden Unterzeichnerstaaten gezahlten Leistungen und gemäß dem Volumen der Migrationsströme zwischen ihren jeweiligen Gebieten. Unter diesen Bedingungen ist es unvermeidlich, dass die Lage von Land zu Land unterschiedlich ist, je nachdem, ob ein Abkommen geschlossen wurde oder nicht, und entsprechend den darin gegebenenfalls aufgenommenen Klauseln.

89. Der Gerichtshof schließt sich dem Standpunkt von Lord Hoffmann an, dass es außergewöhnlich sei, dass der Abschluss eines bilateralen Abkommens über soziale Sicherheit zur Folge habe, dass die Unterzeichnerstaaten verpflichtet würden, den Genuss der vereinbarten Vorteile auf alle Personen auszudehnen, die in Drittländern wohnhaft seien. In Wirklichkeit würden dann das Recht und das Interesse für diese Staaten, Gegenseitigkeitsabkommen zu schließen, beeinträchtigt.

90. Zusammenfassend ist der Gerichtshof also der Auffassung, dass die klagenden Parteien, die in Länder emigriert sind, die mit dem Vereinigten Königreich keine Gegenseitigkeitsabkommen über soziale Sicherheit, in denen eine Aufwertung der Pensionen vorgesehen ist, geschlossen haben, sich nicht in einer Situation befinden, die mit derjenigen der Pensionierten vergleichbar ist, die auf dem britischen Staatsgebiet oder in Ländern, die solche Abkommen geschlossen haben, wohnhaft sind. Folglich schlussfolgert er, dass in diesem Fall keine Diskriminierung und somit kein Verstoß gegen Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls vorliegt ».

B.7.2. Obwohl dieses Urteil sich auf die Erhöhung einer Pension, und nicht auf die Aussetzung des Pensionsrechtes bezieht, geht daraus hervor, dass die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet über eine weitgehende Ermessensbefugnis verfügen und dass das Interesse der Staaten, Gegenseitigkeitsabkommen auf diesem Gebiet zu schließen, anerkannt wird (ebenda, § 89).

B.8.1. Durch sein Urteil *Pichkur* gegen Ukraine vom 7. November 2013 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass die Aussetzung des Rechtes auf die Pension selbst wegen dem Wohnort des Empfängers durch relevante Gründe gerechtfertigt sein muss:

« 50. Der Gerichtshof wiederholt seine Begründung aus dem *Carson*-Urteil, wonach die Zahlung von Sozialbeiträgen an sich Personen, die in verschiedenen Ländern wohnen, nicht in eine analoge Situation bringen könnte, da alle Sozialversicherungssysteme, einschließlich des Pensionssystems, hauptsächlich dazu bestimmt sind, den Ansässigen eines bestimmten Landes einen Mindestlebensstandard zu gewährleisten und ihre Bedürfnisse zu decken. Darüber hinaus ist es wegen der großen Zahl wirtschaftlicher und sozialer Variablen von einem Land zum anderen schwierig, einen echten Vergleich zwischen den Pensionierten, die im Land wohnen, und denjenigen, die anderswo wohnen, zu ziehen (siehe *Carson und andere* gegen Vereinigtes Königreich (GK), bereits zitiert, §§ 85 und 86). Außerdem hat der Gerichtshof geurteilt, dass die Staaten das Recht hatten, Gegenseitigkeitsabkommen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu schließen, und dass der Umstand, dass ein Staat ein solches Abkommen mit einem Land geschlossen hat, für diesen Staat keine Verpflichtung mit sich bringen konnte, den in anderen Ländern wohnhaften Personen die gleichen Vorteile in Bezug auf die soziale Sicherheit zu gewähren (ebenda, §§ 88 und 89).

51. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass diese Sache von dem vorstehend zitierten *Carson*-Urteil zu unterscheiden ist, in dem der fragliche Behandlungsunterschied sich auf die fehlende Indexierung von bestehenden Pensionen für diejenigen, die in bestimmten fremden Ländern wohnhaft sind, bezog, wobei niemand das Recht der Kläger auf eine Pension als solche in Frage stellte. In der vorliegenden Rechtssache war das Recht auf die Pension selbst jedoch mit dem Wohnort des Klägers verbunden, was zu einer Situation führte, in der die Pension dem Kläger vollständig entzogen wurde, der viele Jahre in seinem Land gearbeitet und zum Pensionssystem beigetragen hatte, nur aufgrund der Tatsache, dass er nicht mehr in der Ukraine wohnte. Der Kläger, der von 1956 bis 1996 in der Ukraine eine Wirtschaftstätigkeit ausgeübt hatte, hatte nämlich Anrecht auf eine Pension, nachdem er pensioniert war, und er würde seine Pension bei seiner Rückkehr in die Ukraine erneut erhalten, so wie dies in den damaligen nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen war. Der Gerichtshof schlussfolgert daher, dass der Kläger sich in Bezug auf das Recht auf die Pension selbst in einer analogen Situation befand wie die Pensionierten, die in der Ukraine wohnten.

52. Es bleibt zu prüfen, ob der fragliche Behandlungsunterschied zu rechtfertigen ist. In dieser Hinsicht bemerkt der Gerichtshof, dass die Behörden nie eine einzige Rechtfertigung angeführt haben, um dem Antragsteller seine Pension zu entziehen, nur weil er im Ausland wohnte. In der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 7. Oktober 2009 wird nämlich nicht angegeben, dass die nationalen Behörden relevante Gründe zur Rechtfertigung des angeprangerten Behandlungsunterschieds anführt hätten; und eine solche Rechtfertigung hat die Regierung im Rahmen des Verfahrens vor dem Gerichtshof ebenfalls nicht erteilt.

53. In diesem Kontext bemerkt der Gerichtshof, dass die Regierung sich nicht auf Erwägungen der internationalen Zusammenarbeit gestützt hat, um zu rechtfertigen, dass Pensionierte, die in der Ukraine wohnen, anders behandelt werden als diejenigen, die im Ausland wohnen. In jedem Fall wird der Gerichtshof nicht daran gehindert, aufgrund der Konvention höhere Maßstäbe festzulegen als diejenigen, die in anderen internationalen Gesetzesinstrumenten enthalten sind. Der Gerichtshof hat wiederholt daran erinnert, dass die Konvention ein lebendiges Instrument ist, das 'im Lichte der heutigen Umstände' auszulegen ist (siehe *Tyrrer* gegen Vereinigtes Königreich, 25. April 1978, § 31, Serie A, Nr. 26). Die zunehmende Mobilität der Bevölkerung, die steigende internationale Zusammenarbeit und Integration sowie die Entwicklungen im Bereich der Bankdienstleistungen und der Informationstechnologien können nicht mehr die größtenteils durch technische Aspekte begründeten Einschränkungen in Bezug auf die Begünstigten der Sozialversicherungsleistungen, die im Ausland wohnen, rechtfertigen, die zu Beginn der fünfziger Jahre, als das in Paragraph 26 erwähnte ILO-Übereinkommen von 1952 erstellt wurde, vernünftig erscheinen konnten ».

B.8.2. Die Rechtssache, die zu diesem Urteil geführt hat, betraf jedoch einen Staatsangehörigen des betreffenden Landes, und nicht einen Ausländer. Die Rechtsvorschriften dieses Landes sahen nämlich auch in Bezug auf die eigenen Staatsangehörigen vor, dass deren Pension nicht gezahlt würde, wenn sie ständig im Ausland wohnhaft sind. Folglich handelt es sich nicht um eine Unterscheidung auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit, sondern lediglich um eine Unterscheidung auf der Grundlage des Wohnortes.

Im Übrigen wurde das Interesse der Staaten, Gegenseitigkeitsabkommen zu schließen, nicht in Frage gestellt. Durch diese Gegenseitigkeitsabkommen wollen die Staaten nämlich dafür sorgen, dass ihre eigenen Staatsangehörigen, die in einem anderen Land Pensionsrechte gebildet haben, weiterhin diese Pension erhalten können, selbst wenn sie nicht mehr in dem betreffenden Land wohnen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechten bemerkt, dass « die Regierung sich nicht auf Erwägungen der internationalen Zusammenarbeit gestützt hat, um zu rechtfertigen, dass Pensionierte, die in der Ukraine wohnen, anders behandelt werden als diejenigen, die im Ausland wohnen » (ebenda, § 53).

B.9.1. Der Behandlungsunterschied steht im Zusammenhang mit der Zielsetzung des Gesetzgebers, nicht nur den Belgiern und den Ausländern, für die Belgien internationale Verpflichtungen hat, eine Pension zu gewährleisten, sondern auch den eigenen Staatsangehörigen, die Pensionsrechte im Ausland erworben haben, zu gewährleisten, dass sie deren Zahlung erhalten, auch wenn sie nicht in diesem Land wohnhaft sind und nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen, indem er diesen Staaten einen Anreiz bietet, mit Belgien Gegenseitigkeitsabkommen zu schließen.

B.9.2. Die fragliche Maßnahme ist nicht unverhältnismäßig. Es trifft zwar zu, dass Personen, die eine Pension erhalten können, Beiträge gezahlt haben, doch das System der Ruhestands- und Hinterbliebenenpension ist kein Kapitalisierungssystem, sondern ist Bestandteil eines Systems der Solidarität.

Außerdem könnten keine anderen Staaten veranlasst werden, Gegenseitigkeitsabkommen mit Belgien zu schließen, wenn die Staatsangehörigen dieser Staaten auch ohne solche Abkommen ihre Pensionsrechte behalten würden, ohne in Belgien wohnhaft zu sein.

B.10. Der Behandlungsunterschied zwischen einerseits den bevorrechtigten Ausländern, den Flüchtlingen und den Staatenlosen, die den Vorteil ihrer Pension behalten, selbst wenn sie im Ausland wohnhaft sind, und andererseits den anderen Ausländern, die den Vorteil ihrer Pension verlieren, wenn sie Belgien verlassen, beruht auf den Normen des internationalen Rechts, die vorschreiben, der ersteren Kategorie von Ausländern dieselben Rechte zuzuerkennen wie den eigenen Staatsangehörigen.

Dies gilt hinsichtlich der Flüchtlinge für das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, abgeschlossen in Genf am 28. Juli 1951, hinsichtlich der Staatenlosen für das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, abgeschlossen in New York am 28. September 1954, und schließlich hinsichtlich der bevorrechtigten Ausländer für die

internationalen Übereinkommen, die Belgien binden und die ein Gegenseitigkeitsabkommen über soziale Sicherheit im Sinne von Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 vorsehen.

B.11. Schließlich ist die Ermächtigung des Königs in Artikel 27 Absatz 3 des königlichen Erlasses Nr. 50 vom 24. Oktober 1967 nicht unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Im vorliegenden Fall handelt es sich nämlich um eine Angelegenheit, die durch die Verfassung dem Gesetzgeber vorbehalten wurde. Überdies ist, wenn ein Gesetzgeber den König ermächtigt, - sofern es keine anders lautenden Hinweise gibt - davon auszugehen, dass er dem König nur die Befugnis erteilt, diese Ermächtigung gemäß den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu nutzen. Es obliegt dem Verwaltungs- und dem ordentlichen Richter zu kontrollieren, inwiefern der König die Grenzen der ihm erteilten Ermächtigung überschritten hätte.

B.12. Insofern darin ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 14 derselben Konvention und mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, angeführt wird, sind die Vorabentscheidungsfragen verneinend zu beantworten.

#### *In Bezug auf Artikel 16 der Verfassung*

B.13. Artikel 16 der Verfassung bestimmt, dass niemandem sein Eigentum entzogen werden darf, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung.

Die Enteignung bietet der öffentlichen Hand die Möglichkeit, aus gemeinnützigen Gründen die Verfügung über grundsätzlich unbewegliche Güter zu erhalten, die nicht auf die gewöhnlichen Weisen der Eigentumsübertragung erworben werden können.

Insofern die fragliche Maßnahme gewisse Kategorien von Ausländern vom Vorteil der Ruhestands- und Hinterbliebenenpension ausschließt, wenn sie nicht in Belgien wohnhaft sind, hat sie nichts mit dem Eigentumsentzug im Sinne von Artikel 16 der Verfassung zu tun.

B.14. Im Übrigen ergibt sich aus B.12, dass die fragliche Bestimmung nicht unvereinbar ist mit Artikel 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, weshalb die Vorabentscheidungsfrage in der Rechtssache Nr. 5652 in dieser Hinsicht verneinend zu beantworten ist.

*In Bezug auf Artikel 191 der Verfassung*

B.15.1. Gegen Artikel 191 der Verfassung kann nur verstoßen werden, insofern die fragliche Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen gewissen Ausländern und den Belgiern einführt. Da die fragliche Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Ausländern einführt, je nachdem, ob ihnen ihr Recht auf Erhalt einer Ruhestands- und Hinterbliebenenpension aufgrund ihres Wohnortes entzogen wird oder nicht, könnte nur ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung angeführt werden.

B.15.2. Die Vorabentscheidungsfrage in der Rechtssache Nr. 5652 ist in dieser Hinsicht verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 27 des königlichen Erlasses Nr. 50 vom 24. Oktober 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger, ersetzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 5. Juni 1970 « zur Abänderung einiger Bestimmungen über die Pensionsregelungen für Lohnempfänger, Arbeiter, Angestellte, Bergarbeiter und freiwillig Versicherte und über das garantierte Einkommen für Betagte » und abgeändert durch Artikel 10 des königlichen Erlasses Nr. 415 vom 16. Juli 1986 « zur Abänderung des Königlichen Erlasses Nr. 72 vom 10. November 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpensionen für Selbständige », verstößt weder gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 14 dieser Konvention, noch gegen Artikel 191 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 6. Juni 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) J. Spreutels