

Geschäftsverzeichnissnr. 6142
Entscheid Nr. 82/2016 vom 2. Juni 2016

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 51 des Gesetzes vom 17. Juli 1963 über die überseeische soziale Sicherheit, gestellt vom französischsprachigen Arbeitsgericht Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 7. Januar 2015 in Sachen Marcel Yabili gegen den belgischen Staat und das Amt für überseeische soziale Sicherheit, dessen Ausfertigung am 15. Januar 2015 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das französischsprachige Arbeitsgericht Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßt Artikel 51 des Gesetzes vom 17. Juli 1963 über die überseeische soziale Sicherheit 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 Altersrente, die den Empfängern ausländischer Staatsangehörigkeit geschuldet ist, deren in Anwendung der Bestimmungen des genannten Gesetzes gezahlte Beiträge alle den in Artikel 17 vorgesehenen Verwendungszweck erhalten haben, weder den Lebenshaltungskosten angepasst noch indexiert wird, wenn diese Empfänger im Ausland ihren Wohnort haben, während die Altersrente, die jenen Empfängern geschuldet ist, die die belgische Staatsangehörigkeit besitzen oder Staatsangehörige von Ländern sind, mit denen ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen worden ist, den Lebenshaltungskosten angepasst und indexiert wird, unabhängig vom Land ihres Wohnortes, wobei somit Personen, die unter gleichwertigen Bedingungen zur Finanzierung der belgischen Regelung der überseeischen sozialen Sicherheit beigetragen haben, unterschiedlich behandelt werden? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fragliche Bestimmung und ihren Kontext

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 51 des Gesetzes vom 17. Juli 1963 über die überseeische soziale Sicherheit. Dieser Artikel bestimmte zum Zeitpunkt des Einreichens der Klage vor dem vorlegenden Richter:

« Die Bestimmungen dieses Kapitels gelten nicht für die Empfänger ausländischer Staatsangehörigkeit, außer wenn sie Anspruchsberechtigte eines Versicherten belgischer Staatsangehörigkeit sind und in Belgien wohnen, oder wenn sie Staatsangehörige eines Landes sind, mit dem Belgien ein Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen hat, das ihnen deren Vorteil gewährt.

Diese Bestimmungen finden jedoch Anwendung auf Flüchtlinge, die den Vorteil des Internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, das am 28. Juli 1951 in Genf unterschrieben und durch das Gesetz vom 26. Juni 1953 genehmigt wurde, genießen, sowie

auf Staatenlose, die den Vorteil des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen, das am 28. September 1954 in New York unterschrieben und durch das Gesetz vom 12. Mai 1960 genehmigt wurde, genießen, insofern diese Flüchtlinge und Staatenlosen ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben.

Diese Bestimmungen finden ebenfalls Anwendung auf Versicherte, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind, und ihre Anspruchsberechtigten, insofern diese Personen ihren Wohnsitz in einem dieser Staaten haben ».

B.1.2. Angesichts der Elemente der Akte, so wie sie dem Gerichtshof in der Vorlageentscheidung unterbreitet wurden, berücksichtigt der Gerichtshof die Abänderungen durch das Programmgesetz vom 9. Juli 2004, mit dem Artikel 51 des Gesetzes vom 17. Juli 1963 abgeändert wurde, sowie durch das Gesetz vom 20. Juli 2006 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen. Infolge dieser Abänderungen bestimmt Artikel 51 des Gesetzes vom 17. Juli 1963:

« Die Bestimmungen dieses Kapitels finden nur Anwendung auf:

1. die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraums und die Staatsangehörigen eines Nicht-Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraums, die in Anwendung der europäischen Verordnung 859/2003 Anspruch auf die Bestimmungen der europäischen Verordnungen 1408/71 und 574/72 über die soziale Sicherheit erheben können;

2. die Staatsangehörigen der Schweizerischen Eidgenossenschaft;

3. die Staatsangehörigen eines Landes, mit dem ein Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen wurde, durch das ihnen derselbe Vorteil gewährt wird;

4. die Flüchtlinge, die den Vorteil des Internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, das am 28. Juli 1951 in Genf unterschrieben und durch das Gesetz vom 26. Juni 1953 genehmigt wurde, genießen, sowie die Staatenlosen, die den Vorteil des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen, das am 28. September 1954 in New York unterschrieben und durch das Gesetz vom 12. Mai 1960 genehmigt wurde, genießen;

5. die Anspruchsberechtigten der Personen im Sinne der Nrn. 1, 2, 3 und 4 ».

Aus den in Artikel 51 Nr. 1 erwähnten europäischen Verordnungen geht hervor, dass ein Staatsangehöriger einer Drittländer, der sich rechtmäßig auf dem Staatsgebiet eines Mitgliedstaates der Europäischen Union aufhält, ab dem 1. Januar 2007 in den Vorteil der Anpassung der im Gesetz vom 17. Juli 1963 vorgesehenen Leistungen an die Lebenshaltungskosten gelangen kann.

B.2. Das durch das Gesetz vom 17. Juli 1963 eingeführte System ist ein fakultatives System der sozialen Sicherheit, dem die Personen beitreten können, die in den durch den König bestimmten Ländern in Übersee arbeiten.

Dieses System betrifft « sowohl die Bediensteten, die in einem öffentlichen Sektor ihren Dienst versehen, als auch die Angestellten, die in Ausführung eines Arbeitsvertrags durch Privatunternehmen beschäftigt werden, oder selbst Personen, die eine selbständige Berufstätigkeit ausüben » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1961-1962, Nr. 431/1, S. 1).

Dieses System wurde ausgearbeitet, um « den Sorgen derjenigen zu entsprechen, die eine Laufbahn in Übersee unternehmen oder fortsetzen und in ihrem Herkunftsland durch Gesetzesbestimmungen, in denen ein System der Sozialversicherung vorgesehen ist, gedeckt sein möchten » (ebenda).

Die Leistungen, auf die die Versicherten wegen der Einzahlungen auf ihren Namen Anspruch erheben können, gelten als « ergänzende Leistungen zu denjenigen, die die Betroffenen in dem Land erwerben können, in dem ihre Berufstätigkeit stattfindet » (ebenda).

In den Vorarbeiten heißt es ferner:

« An der fakultativen Regelung der Ruhestands- und Hinterbliebenenversicherung, der Kranken- und Invalidenversicherung sowie der Gesundheitspflegeversicherung können sich Personen belgischer Staatsangehörigkeit sowie - unter bestimmten Bedingungen - Personen ausländischer Staatsangehörigkeit beteiligen, die eine Berufstätigkeit, sei es nebenberuflich oder nicht, außerhalb des belgischen Staatsgebiets in den durch den König bestimmten Ländern ausüben (Artikel 12) » (ebenda, S. 4).

« Der Anschluss an die betreffende, in diesem Gesetz vorgesehene Regelung für soziale Sicherheit kann nicht verpflichtend sein. Er ist fakultativ, da die Souveränität dieser ausländischen Staaten zu beachten ist, die die auf ihrem Staatsgebiet tätigen Belgier verpflichten könnten, sich der in diesem Land geltenden Sozialregelung anzuschließen. Er gilt ergänzend, um es den Betroffenen zu ermöglichen, eine zusätzliche Sozialversicherung im Mutterland abzuschließen, wenn diejenige des Landes, in dem sie eine Berufstätigkeit ausüben, ihnen keine ausreichenden Garantien bietet, oder aus anderen Gründen (zum Beispiel ungünstiger Wechselkurs) » (*Parl. Dok.*, Senat, 1962-1963, Nr. 271, S. 3).

B.3. Die Regelung der überseeischen sozialen Sicherheit ermöglicht es den in bestimmten Ländern arbeitenden Personen, unabhängig von der Sozialversicherung, die durch diese Länder gegebenenfalls auf der Grundlage ihrer dortigen Tätigkeit geboten wird, sich an einem System zu beteiligen, in dem unter bestimmten Bedingungen eine Deckung für gewisse Risiken geboten wird.

Der Gesetzgeber wollte lediglich ein ergänzendes System der überseeischen sozialen Sicherheit anbieten, das - aufgrund einer freiwilligen Zahlung von Beiträgen - eine Deckung im Rahmen einer Ruhestands- und Hinterbliebenenversicherung (Kapitel III des Gesetzes vom

17. Juli 1963 - Artikeln 20 ff.), einer Kranken- und Invalidenversicherung (Kapitel IV - Artikel 29 ff.) sowie einer Gesundheitspflegeversicherung (Kapitel V - Artikel 42 ff.) bietet.

Bis zum 31. Dezember 2014 war das Amt für überseeische soziale Sicherheit, eine öffentliche Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit, damit beauftragt, die durch das Gesetz vom 17. Juli 1963 (Artikel 1) geregelten Versicherungen zu verwirklichen. Diese Einrichtung hat am 1. Januar 2015 mit dem Landesamt für soziale Sicherheit der provinziellen und lokalen Verwaltungen fusioniert und so das Amt für die Sonderregelungen der sozialen Sicherheit gebildet. Gemäß Artikel 28 des Gesetzes vom 12. Mai 2014 zur Schaffung des Amtes für die Sonderregelungen der sozialen Sicherheit ist dieses Amt insbesondere mit der Ausführung des Gesetzes vom 17. Juli 1963 über die überseeische soziale Sicherheit beauftragt.

Die überseeische soziale Sicherheit verfügt über drei Fonds, von denen jeder individualisiert ist und Gegenstand getrennter Anlagen ist, die die Garantie der Versicherten für die diesen Fonds auferlegten Leistungen bilden. Es handelt sich um den Pensionsfonds, den Invaliditätsfonds und den Solidaritäts- und Ausgleichsfonds (Artikel 5).

Die Versicherten oder ihre Arbeitgeber können dem Amt Beiträge überweisen, die für die Alters- und Hinterbliebenenversicherung, für die Kranken- und Invalidenversicherung und für die Gesundheitspflegeversicherung bestimmt sind (Artikel 14).

Diese Beiträge werden zu 70 Prozent zur Finanzierung der Alters- und Hinterbliebenenrenten zu Lasten des Pensionsfonds, zu 9,5 Prozent zur Finanzierung der Leistungen im Bereich der Kranken- und Invaliditätsversicherung und der Gesundheitspflegeversicherung zu Lasten des Invaliditätsfonds und zu 20,5 Prozent zur Finanzierung der Leistungen zu Lasten des Solidaritäts- und Ausgleichsfonds (Artikel 17) verwendet.

Im Gegensatz zur Regelung der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer, die auf einem Verteilungssystem beruht, gründet die Regelung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung auf der individuellen Kapitalisierung (Artikel 20) mit der Garantie des Staates (Artikel 58).

Seit dem Gesetz vom 22. Februar 1971 « zur Abänderung der Gesetze vom 16. Juni 1960 und 17. Juli 1963 über die überseeische soziale Sicherheit » erhalten die Versicherten mit ausländischer Staatsangehörigkeit, bei denen alle in Anwendung des Gesetzes eingezahlten Beiträge auf die in Artikel 17 vorgesehene Weise verwendet wurden, eine Zusatzrente in Höhe von 17 Prozent der Altersrente, sofern sie noch keine Leistungen erhalten haben, die durch das

Gesetz zu Lasten des Solidaritäts- und Ausgleichsfonds und des Invaliditätsfonds für die Versicherten vorgesehen sind, und auf die entsprechenden Ansprüche verzichtet haben (Artikel 20*bis* Absatz 1). Es ist ein niedrigerer Prozentsatz (10 oder 7 Prozent) der Zusatzrente vorgesehen, je nachdem, ob die Versicherten ausländischer Staatsangehörigkeit Leistungen zu Lasten des Invaliditätsfonds oder des Solidaritäts- und Ausgleichsfonds erhalten haben oder nicht darauf verzichtet haben (Artikel 20*bis* Absätze 2 bis 4).

Artikel 51 ist in Kapitel VI (« Anpassung der Leistungen an die Lebenshaltungskosten ») enthalten. In der Fassung, die zum Zeitpunkt der Einreichung der Klage beim vorlegenden Richter anwendbar war, war der Indexierungsmechanismus in den Artikeln 52 bis 54 enthalten. Diese Bestimmungen sind durch das Gesetz vom 20. Juli 2006 aufgehoben und durch einen Artikel 51*bis* ersetzt worden, wonach der König bestimmen kann, ob, unter welchen Bedingungen und in welchem Maße gewisse Leistungen, darunter die Altersrente (Artikel 51*bis* Nr. 1), indexiert werden können.

In Bezug auf die Tragweite der Vorabentscheidungsfrage

B.4. Der Gerichtshof wird zur Vereinbarkeit des vorerwähnten Artikels 51 des Gesetzes vom 17. Juli 1963 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 befragt. In der Vorabentscheidungsfrage werden die belgischen Empfänger einer Altersrente mit den ausländischen Empfängern einer solchen Rente, die nicht in Belgien wohnhaft sind, verglichen, wobei die Rechte dieser Letztgenannten nicht an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst werde oder nicht indexiert werde, obwohl sie auf dieselbe Weise zur Finanzierung des belgischen Systems der überseeischen sozialen Sicherheit beigetragen hätten wie die belgischen Empfänger oder die Staatsangehörige von Ländern, mit denen Belgien ein Kooperationsabkommen geschlossen habe, die eine indexierte Rente erhielten, ungeachtet ihres Wohnstaates.

Nach Darlegung des vorlegenden Richters beruhe der fragliche Behandlungsunterschied ausschließlich auf der Staatsangehörigkeit, wobei die Wohnortbedingung und der Gegenseitigkeit nur für Ausländer gelte.

B.5.1. Zu den durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisteten Rechten und Pflichten gehören die Rechte und Freiheiten, die sich aus Belgien bindenden internationalen Vertragsbestimmungen ergeben.

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält ».

Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muss ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden ».

B.5.2. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls enthält zwar nicht das Recht, Sozialleistungen gleich welcher Art zu erhalten, doch wenn ein Staat eine Sozialleistung vorsieht, muss er dies auf eine Weise tun, die mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist (EuGHMR, Große Kammer, Entscheidung, 6. Juli 2005, *Stec u.a.* gegen Vereinigtes Königreich, § 55).

Die gleiche Garantie ergibt sich unmittelbar aus den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.5.3. Im Anschluss an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, was den vorerwähnten Artikel 14 betrifft (siehe u.a. EuGHMR, 30. September 2003, *Koua Poirrez* gegen Frankreich, § 46), hat der Gerichtshof hinsichtlich der vorerwähnten Artikel 10 und 11 geurteilt, dass nur sehr starke Erwägungen einen Behandlungsunterschied rechtfertigen können, der ausschließlich auf der Staatsangehörigkeit beruht (siehe u.a. Entscheid Nr. 12/2013 vom 21. Februar 2013, B.11).

Der Gesetzgeber verfügt bei der Festlegung seiner Politik in wirtschaftlich-sozialen Angelegenheiten über eine breite Ermessensbefugnis (EuGHMR, Große Kammer, 18. Februar 2009, *Andrejeva* gegen Lettland, § 83), was insbesondere der Fall ist, wenn es sich um die Politik bezüglich der Pensionen handelt, die teilweise mit öffentlichen Mitteln finanziert werden (Entscheid Nr. 46/2015 vom 30. April 2015, B.5.2).

B.5.4. 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. Aus dem Urteil geht 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. Der Umstand, dass ein Staat ein solches Abkommen mit einem Land geschlossen hat, kann für diesen Staat keine Verpflichtung entstehen lassen, Personen, die in anderen Ländern wohnen, die gleichen Vorteile im Bereich der sozialen Sicherheit zu gewähren (EuGHMR, Große Kammer, *Carson u.a.* gegen Vereinigtes Königreich, §§ 88-90).

B.5.5. Der Gerichtshof hat jedoch zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung im Lichte der verfolgten Zielsetzung relevant ist und ob sie keine unverhältnismäßigen Folgen eine bestimmte Kategorie von Personen nach sich zieht. Demzufolge könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung der Pensionsregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.6.1. Es ist daran zu erinnern, dass die durch das Gesetz vom 17. Juli 1963 eingeführte Regelung eine fakultative Regelung der sozialen Sicherheit ist, der sich die Teilnehmer auf freiwilliger Basis anschließen.

B.6.2. Die durch die fragliche Bestimmung vorgesehene Indexanpassung ist ein Vorteil, der nicht die Gegenleistung für die Beiträge ist, die von den Personen eingezahlt wurden, die eine Pensionsversicherung beim Amt für überseeische soziale Sicherheit abgeschlossen haben. Es besteht nämlich kein direkter Zusammenhang zwischen der Indexanpassung der Rente und diesen Beiträgen, da diese Indexanpassung auf einem Solidaritätssystem beruht, das mehr als zur Hälfte durch den belgischen Staat finanziert wird (siehe den Bericht des Rechnungshofes vom April 2010, *Tragfähigkeit und Perspektiven der überseeischen sozialen Sicherheit: Anschlussaudit*, Nr. 2.3). Sie ist daher eine autonome Maßnahme in Bezug auf diese Regelung. Die eigentliche Altersrente hingegen wird unter den gleichen Bedingungen gezahlt wie für die anderen Empfänger, ungeachtet der Staatsangehörigkeit der Empfänger.

B.6.3. Der Behandlungsunterschied hat keine unverhältnismäßigen Folgen, da den Ausländern, die eine Pensionsversicherung beim Amt für überseeische soziale Sicherheit abgeschlossen haben und nicht in Belgien wohnen, nicht jegliche Neubewertung ihrer Beiträge vorenthalten wird. Sie erhalten eine Erhöhung der Rente, die grundsätzlich 17 Prozent der Altersrente entspricht, die teilweise durch ihre Beiträge an den Solidaritäts- und Ausgleichsfonds finanziert wird, der die erforderliche mathematische Rückstellung an den Pensionsfonds überträgt (Artikel 20*bis*). Diese Erhöhung ist nur für sie vorgesehen, unter Ausschluss der Begünstigten der Indexanpassung.

B.6.4. Unter Berücksichtigung dieser Elemente und angesichts der finanziellen Kosten der Indexanpassung der Pensionsrenten entbehrt es schließlich nicht einer vernünftigen Rechtfertigung hinsichtlich der Ziele des Gesetzes vom 17. Juli 1963, deren Vorteil ausschließlich den Personen vorbehalten zu haben, die eigene Staatsangehörige oder Staatsangehörige von Ländern sind, mit denen ein Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen wurde.

B.7. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 51 des Gesetzes vom 17. Juli 1963 über die überseeische soziale Sicherheit verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 14 dieser Konvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 2. Juni 2016.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) J. Spreutels