

Geschäftsverzeichnissnr. 6356
Entscheid Nr. 9/2017 vom 25. Januar 2017

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 7 § 14 Absatz 4 des Erlassgesetzes vom 28. Dezember 1944 über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, eingefügt durch Artikel 114 des Programmgesetzes vom 2. August 2002, 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. Moerman, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 9. Februar 2016 in Sachen Yasmine Isanja Sewolo gegen das Landesamt für Arbeitsbeschaffung, dessen Ausfertigung am 17. Februar 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das französischsprachige Arbeitsgericht Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 7 § 14 Absatz 4 des Erlassgesetzes vom 28. Dezember 1944 über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, eingefügt durch Artikel 114 des Programmgesetzes vom 2. August 2012 [zu lesen ist: 2002], der Artikel 43 § 1 Absatz 3 des königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit eine gesetzliche Grundlage verliehen hat, gegen die Artikel 10, 11, 16, 23 und 191 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, indem diese Bestimmung nur den Ausländern eine zusätzliche Bedingung auferlegt, die darin besteht, dass das Anrecht auf Leistungen aufgrund der Beendigung eines Studiums nur innerhalb der Grenzen eines bilateralen oder internationalen Abkommens gilt, während diese Ausländer im Übrigen alle anderen Voraussetzungen für die Gewährung der Eingliederungszulagen erfüllen, die ihre tatsächliche Bindung zu Belgien beweisen können? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 7 § 14 Absatz 4 des Erlassgesetzes vom 28. Dezember 1944 über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, eingefügt durch Artikel 114 des Programmgesetzes vom 2. August 2002; diese Bestimmung lautet:

« Dieser Paragraph bezieht sich auf die Bedingungen in Bezug auf die Wartezeit im Hinblick auf die Gewährung des Anrechts auf die in § 1 Absatz 3 Buchstabe *i*), *m*), *o*) und *p*) erwähnten Leistungen für ausländische oder staatenlose Arbeitnehmer.

[...]

Das Anrecht auf Leistungen aufgrund der Beendigung eines Studiums gilt für ausländische oder staatenlose Arbeitnehmer nur innerhalb der Grenzen eines bilateralen oder internationalen Abkommens. Dieses Anrecht gilt ebenfalls für Staatsangehörige der im Gesetz vom 13. Dezember 1976 zur Billigung der bilateralen Abkommen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Belgien aufgezählten Länder ».

Artikel 7 § 1septies Absatz 2 Nr. 2 des Erlassgesetzes, eingefügt durch Artikel 35 des Gesetzes vom 25. April 2014 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich der

sozialen Sicherheit (*Belgisches Staatsblatt*, 6. Juni 2014, in Kraft getreten am 16. Juni 2014) bestimmt, dass der König festlegen kann, gemäß welchen Bedingungen und Modalitäten ein Arbeitnehmer die Versicherung auf der Grundlage seines Studiums beanspruchen kann, wenn er nicht die Voraussetzung der erforderlichen Anzahl Arbeitstage beziehungsweise gleichgesetzter Tage erfüllt.

B.1.2. Die fragliche Bestimmung verleiht Artikel 43 des königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit eine gesetzliche Grundlage; er bestimmt:

« § 1. Unbeschadet der vorstehenden Bestimmungen werden ausländische oder staatenlose Arbeitnehmer nur zum Recht auf Leistungen zugelassen, wenn sie den Rechtsvorschriften bezüglich der Ausländer sowie diejenigen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte genügen.

Die in Belgien geleistete Arbeit wird nur berücksichtigt, wenn sie gemäß den Rechtsvorschriften über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ausgeführt wird.

Die Artikel 35, 36, 37 § 2 und 38 § 2 sind nur anwendbar innerhalb der Grenzen eines internationalen Abkommens. Dennoch sind die Artikel 35 und 36 ebenfalls anwendbar auf Staatsangehörige der im Gesetz vom 13. Dezember 1976 zur Billigung der bilateralen Abkommen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Belgien aufgezählten Länder.

[...] ».

B.1.3. In den Vorarbeiten wurde die Einführung des vorerwähnten Artikels 7 § 14 wie folgt gerechtfertigt:

« [Es handelt sich um] eine Bestimmung, die das bestehende Regelwerk über das Recht auf Arbeitslosengeld aufgrund von Arbeitsleistungen [...] durch Arbeitnehmer mit ausländischer Staatsangehörigkeit unverändert übernimmt.

[...]

Es wird vorgeschlagen, die betreffenden Bestimmungen in ein Gesetz im formellen Sinn aufzunehmen, da in einer gewissen Rechtsprechung der Standpunkt vertreten wird, dass der König im vorliegenden Fall nicht befugt sei, abweichende Bestimmungen in Bezug auf Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit zu erlassen. In diesem Sinne hat der Kassationshof sich kürzlich in einem Urteil vom 25. März 2002 geäußert. [...]

Zweck des Abänderungsantrags ist es daher, die bestehende Regelung durch königlichen Erlass in ein Gesetz umzuwandeln; es werden also keine Änderungen an den Rechten und Pflichten der Arbeitnehmer selbst vorgenommen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, DOC 50-1823/003, SS. 6-7).

B.2. Der Gerichtshof wird zur Vereinbarkeit von Artikel 7 § 14 Absatz 4 des vorerwähnten Erlassgesetzes mit den Artikeln 10, 11, 16, 23 und 191 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 14 dieser Konvention befragt. In der Vorabentscheidungsfrage werden die belgischen und die ausländischen Empfänger einer Eingliederungszulage mit ausländischen Staatsangehörigen von Ländern, mit denen Belgien kein internationales Abkommen über die soziale Sicherheit geschlossen habe, oder die nicht zur Kategorie der bevorrechtigten Ausländer gehörten, befragt, wobei die Letzteren nicht diese Zulage erhielten, selbst wenn sie alle anderen Bedingungen für deren Gewährung erfüllten.

Nach Auffassung des vorlegenden Richters beruhe der Behandlungsunterschied ausschließlich auf der Bedingung der Staatsangehörigkeit, in Ermangelung jeglicher Erwägung, die eine Verweigerung rechtfertigen könnte.

Aus der Begründung des Vorlageurteils geht hervor, dass die Klägerin vor dem vorlegenden Richter, die eine Eingliederungszulage erhalten möchte, die durch das Öffentliche Sozialhilfezentrum (nachstehend: ÖSHZ) gewährte Sozialhilfe erhält.

Der Gerichtshof begrenzt die Prüfung der Vorabentscheidungsfrage auf die Streitsache, so wie sie dem vorlegenden Richter unterbreitet wurde.

B.3.1. Artikel 191 der Verfassung bestimmt:

« Jeder Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet Belgiens befindet, genießt den Personen und Gütern gewährten Schutz, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen ».

B.3.2. Aufgrund dieser Bestimmung kann ein Behandlungsunterschied, der einen Ausländer benachteiligt, nur durch eine Norm mit Gesetzeskraft eingeführt werden. Diese Bestimmung bezweckt nicht, den Gesetzgeber zu ermächtigen, wenn er einen solchen Unterschied einführt, sich der Einhaltung der in der Verfassung verankerten fundamentalen Grundsätze zu entziehen. Aus Artikel 191 ergibt sich also nicht, dass der Gesetzgeber, wenn er einen Behandlungsunterschied zum Nachteil von Ausländern einführt, nicht darauf achten muss, dass dieser Unterschied nicht diskriminierend ist, ungeachtet der Beschaffenheit der fraglichen Grundsätze.

B.4. Artikel 23 der Verfassung bestimmt:

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

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

Diese Rechte umfassen insbesondere:

[...]

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

[...] ».

B.5.1. Zu den Rechten und Freiheiten, die durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleistet werden, gehören die Rechte und Freiheiten, die sich aus für Belgien verbindlichen 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 der Verfassung 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, und Entscheid Nr. 82/2016 vom 2. Juni 2016, B.5.3).

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 Eingliederungszulagen handelt, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

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 Regeln im Bereich der Eingliederungszulagen ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.6.1. Aufgrund von Artikel 7 § 14 Absatz 4 des fraglichen Erlassgesetzes vom 28. Dezember 1944 wird die Eingliederungszulage nur einem Ausländer gezahlt, wenn er die Staatsangehörigkeit eines Landes besitzt, mit dem Belgien ein Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen hat, wenn er anerkannter Flüchtling ist oder wenn er zu den Staatsangehörigen der Länder gehört, die im Gesetz vom 13. Dezember 1976 zur Billigung der bilateralen Abkommen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Belgien aufgezählt sind.

B.6.2. Der eigentliche Zweck der Rechtsvorschriften über die Arbeitslosigkeit verhindert nicht, dass der Gesetzgeber in dem Bemühen, das System der sozialen Sicherheit gerecht und bezahlbar zu halten, in diesen Rechtsvorschriften Abweichungen vorsehen kann, insbesondere wenn es sich um Eingliederungszulagen handelt.

Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld, das ein Ersatzeinkommen darstellt, dienen die Eingliederungszulagen nämlich dazu, ein zeitweiliges Einkommen zu gewähren für Empfänger, die nie gearbeitet oder die nicht genug gearbeitet haben. Überdies weicht die Gewährung der Eingliederungszulagen vom Versicherungsgrundsatz ab, der der Arbeitslosenversicherung zugrunde liegt, da die Eingliederungszulagen jungen Empfängern gewährt werden, die nie oder unzureichend in die soziale Sicherheit für Lohnempfänger eingezahlt haben.

B.6.3. Der Ausschluss der Ausländer, die keine der in B.1.1 erwähnten Bedingungen für den Erhalt der Eingliederungszulagen erfüllen, ist seinerseits in Artikel 68 des Übereinkommens Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation von 1952 über Soziale Sicherheit (nachstehend: IAO-Übereinkommen) 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,

[...]

b) solange der Unterhalt der betreffenden Person aus öffentlichen Mitteln oder von einer Einrichtung oder einem Dienst der Sozialen Sicherheit bestritten wird, wobei jedoch, falls die Leistung den Wert des Unterhalts übersteigt, der Unterschied den unterhaltsberechtigten Angehörigen des Leistungsempfängers zuzuweisen ist,

[...] ».

B.6.4. Hinsichtlich der Zielsetzung des Gesetzgebers ist der Behandlungsunterschied vernünftig gerechtfertigt und hat er keine unverhältnismäßigen Folgen, da die Klägerin vor dem vorlegenden Richter, die im vorliegenden Fall keine Eingliederungszulage erhalten kann, die durch das ÖSHZ gewährte Sozialhilfe erhält, wobei diese Leistung zum Anwendungsbereich des vorerwähnten Artikels 69 Buchstabe b) des IAO-Übereinkommens gehört.

B.6.5. Unter Berücksichtigung dieser Elemente und angesichts der finanziellen Kosten der Eingliederungszulage entbehrt es schließlich nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, deren Vorteil ausschließlich den Personen vorbehalten zu haben, die eigene Staatsangehörige oder Staatsangehörige von Ländern sind, mit denen ein Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen wurde.

B.7. Insofern darin ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 14 derselben Konvention, angeführt wird, ist die Vorabentscheidungsfrage verneinend zu beantworten.

In Bezug auf Artikel 16 der Verfassung

B.8. 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 Eingliederungszulage ausschließt, stellt sie keinen Eigentumsentzug im Sinne von Artikel 16 der Verfassung dar.

B.9. Im Übrigen ergibt sich aus B.7, 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 dieser Hinsicht verneinend zu beantworten ist.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 7 § 14 Absatz 4 des Erlassgesetzes vom 28. Dezember 1944 über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, eingefügt durch Artikel 114 des Programmgesetzes vom 2. August 2002, verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11, 16, 23 und 191 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 25. Januar 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels