

Geschäftsverzeichnissnr. 6714
Entscheid Nr. 6/2019 vom 23. Januar 2019

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte, erhoben von der VoG « Ligue des Droits de l'Homme ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 4. August 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 7. August 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG « Ligue des Droits de l'Homme », unterstützt und vertreten durch RA A. Mechelynck, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. Februar 2017).

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RÄin V. Pertry, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 18. Juli 2018 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J.-P. Snappe und L. Lavrysen 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 19. September 2018 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 19. September 2018 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

(...)

B.1. Artikel 4 des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte (nachstehend: Gesetz vom 22. März 2001) in der durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte (nachstehend: Gesetz vom 27. Januar 2017) abgeänderten und zur Zeit anwendbaren Fassung, bestimmt :

« Der Empfänger der Einkommensgarantie muss einer der folgenden Kategorien von Personen angehören:

1. Personen belgischer Staatsangehörigkeit,

2. Personen, auf die die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, oder die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit anwendbar ist,

3. Staatenlose, auf die das am 28. September 1954 in New York unterzeichnete und durch Gesetz vom 12. Mai 1960 gebilligte Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, anwendbar ist,

4. in Artikel 49 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern erwähnte Flüchtlinge oder in Artikel 49/2 desselben Gesetzes vom 15. Dezember 1980 erwähnte Anspruchsberechtigte von subsidiärem Schutz,

5. Staatsangehörige eines Landes, mit dem Belgien diesbezüglich ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen oder für das Belgien das Bestehen einer tatsächlichen Gegenseitigkeit anerkannt hat,

6. Personen ausländischer Staatsangehörigkeit, die erwähnt sind in Artikel 15*bis* und in Titel II Kapitel V des vorerwähnten Gesetzes vom 15. Dezember 1980, unter der Voraussetzung, dass ein Anspruch auf eine Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension aufgrund einer belgischen Regelung eröffnet ist,

7. [...]

8. Personen ausländischer Staatsangehörigkeit unter der Voraussetzung, dass aufgrund einer belgischen Regelung ein Anspruch auf eine Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension eröffnet ist, der basiert auf einer nachgewiesenen Mindestlaufbahn als Lohnempfänger im Sinne des Königlichen Erlasses Nr. 50 vom 24. Oktober 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger, als Selbständiger im Sinne des Königlichen Erlasses Nr. 72 vom 10. November 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpensionen für Selbständige oder aber auf einer nachgewiesenen Laufbahn von mindestens 312 vollzeitäquivalenten Tagen als Beamter in Belgien.

Der Empfänger der Einkommensgarantie muss außerdem seinen Hauptwohntort in Belgien haben und während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt haben.

Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes wird dieser tatsächliche Wohnort in Belgien anhand der Informationen bestimmt, die gemäß Artikel 3 Absatz 1 Nr. 5 des vorerwähnten Gesetzes vom 8. August 1983 für den Empfänger im Nationalregister registriert und gespeichert werden.

Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist eine Person unbestimmter Staatsangehörigkeit einem Staatenlosen gleichgestellt.

Der König kann unter den von Ihm festgelegten Bedingungen die Anwendung des vorliegenden Gesetzes auf andere als die in Absatz 1 erwähnten Kategorien von Personen, die ihren Hauptwohntort in Belgien haben, ausdehnen.

In der Bestimmung von Absatz 1 Nr. 4 sieht vorliegender Artikel - was die in Artikel 49/2 desselben Gesetzes vom 15. Dezember 1980 erwähnten Anspruchsberechtigten von subsidiärem Schutz betrifft - die Teilumsetzung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vor. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist eine Person unbestimmter Staatsangehörigkeit einem Staatenlosen gleichgestellt ».

B.2.1. Das Gesetz vom 22. März 2001 ersetzt das Gesetz vom 1. April 1969 zur Einführung eines garantierten Einkommens für Betagte. Ebenso wie dieses Gesetz, durch das « Not leidenden älteren Personen » eine Zulage gewährt wurde (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1968, Nr. 134/1, S. 3), bezweckt das Gesetz vom 22. März 2001, « einen Schutz gegen Armut bei älteren Personen zu bieten » (*Parl. Dok.*, Senat, 2000-2001, Nr. 2-636/3, S. 2). Dazu wird älteren Personen, die nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, eine finanzielle Hilfe gewährt.

B.2.2. Im Gegensatz zum Pensionssystem ist das System der Einkommensgarantie für Betagte (nachstehend: EGfB) ein Restsystem, das ein Mindesteinkommen garantiert, wenn die Existenzmittel der betreffenden Person sich als unzureichend erweisen. Angesichts dieser Zielsetzung werden bei der Berechnung der Einkommensgarantie alle Existenzmittel und Pensionen gleich welcher Art und gleich welchen Ursprungs, abgesehen von den vom König vorgesehenen Ausnahmen, berücksichtigt, über die der Betreffende oder sein Ehepartner oder gesetzlich zusammenwohnender Partner, mit dem er denselben Hauptwohntort teilt, verfügen. Für Personen, die in einer Gemeinschaft leben oder den Hauptwohntort mit anderen Personen als dem Ehepartner oder dem gesetzlich zusammenwohnenden Partner teilen, werden nur die Existenzmittel und Pensionen berücksichtigt, über die der Antragsteller persönlich verfügt. Wenn der Betreffende die in Artikel 6 § 2 vorgesehenen Bedingungen erfüllt, werden für die Berechnung der Einkommensgarantie nur die Existenzmittel und Pensionen berücksichtigt, über die er persönlich verfügt. Der König bestimmt die Existenzmittel, die für die Festsetzung der Einkommensgarantie nicht in Betracht gezogen werden (Artikel 7 § 1 des Gesetzes vom 22. März 2001 in der durch das Gesetz vom 8. Dezember 2013 ersetzten Fassung).

B.3.1. Der Vorteil der EGfB war ursprünglich durch Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 1. April 1969 auf Belgier, Flüchtlinge, Staatenlose und Staatsangehörige eines Landes, mit dem Belgien ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen hat, begrenzt; der Empfänger musste außerdem, wenn er nicht Belgier war, während einer Dauer von fünf Jahren vor dem Antrag tatsächlich in Belgien wohnhaft gewesen sein.

Durch diese Aufenthaltsbedingung « wird auf Seiten einer Person, die nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzt, der Nachweis einer Verbindung zu dem Land, das ihm ein Einkommen garantiert, erbracht » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1968, Nr. 134/1, S. 5).

B.3.2. Der Vorteil der EGfB wurde anschließend durch das Gesetz vom 8. August 1980 ausgedehnt auf « jede Person ausländischer Staatsangehörigkeit unter der Voraussetzung, dass ein Anspruch auf eine Alters- oder Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger in Belgien eröffnet ist »; dabei entsprach diese Erweiterung « der Empfehlung der Expertenkommission der Internationalen Arbeitsorganisation zur Anwendung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) des am 27. Juli 1953 durch Belgien ratifizierten Übereinkommens Nr. 97 über Wanderarbeiter durch Belgien » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1979-1980, Nr. 323/1, S. 27).

Der königliche Erlass Nr. 417 vom 16. Juli 1986 zur Abänderung des Gesetzes vom 1. April 1969 zur Einführung eines garantierten Einkommens für Betagte hat ebenfalls den Vorteil der EGfB auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (derzeit: Europäische Union) ausgedehnt und vorgesehen, dass die Bedingung der Dauer des Aufenthalts künftig auf gleiche Weise für Belgier wie für Ausländer gelten würde.

B.3.3. Der Vorteil der EGfB wurde anschließend durch das Gesetz vom 20. Juli 1991 auf Personen ausländischer Staatsangehörigkeit ausgedehnt, für die ein Anspruch auf eine Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension für Selbständige - und nicht mehr nur für Lohnempfänger - zu ihrem Gunsten in Belgien eröffnet war, wobei diese Erweiterung « mit Gründen der Gerechtigkeit » begründet wurde (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1374/1, S. 22), während die Bedingung der Dauer des Aufenthalts aufgehoben wurde, damit die Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang gebracht wird (ebenda, S. 21).

B.3.4. Die schrittweise Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs der EGfB-Regelung erfolgte in einer doppelten Perspektive: die Erfordernisse, die sich aus internationalen Verpflichtungen Belgiens ergeben, erfüllen und gleichzeitig eine Verbindung mit dem Land vorschreiben sowie eine Aufrechterhaltung gewisser Parallelismen mit der Regelung über das Existenzminimum, über Beihilfen für Personen mit Behinderung und über garantierte Familienleistungen gewährleisten.

B.4.1. So sah das Gesetz vom 22. März 2001 bis zum Inkrafttreten von Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 keine allgemeine Bedingung in Bezug auf die tatsächliche Wohndauer der Empfänger der EGfB in Belgien vor. Es war nur erforderlich, seinen Hauptwohntort in Belgien zu haben.

B.4.2. Hinsichtlich der von da an durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 unterschiedslos für alle Kategorien von potenziellen Empfängern der EGfB vorgeschriebenen Bedingung, während zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, tatsächlich in Belgien gewohnt zu haben, ist in den Vorarbeiten angegeben:

« Le but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale.

A cette fin, le présent projet de loi prévoit l'obligation pour les bénéficiaires de la garantie de revenus d'avoir eu une résidence effective en Belgique pendant dix années, dont au moins cinq années ininterrompues.

[...]

En effet, la mesure vise à contrôler l'évolution du coût de la garantie de revenus. Les statistiques montrent qu'en 10 ans, le coût de ce régime d'assistance a doublé pour dépasser le demi-milliard d'euros par an (en 2005, dépense mensuelle de 21 420 518,93 euros et en 2015, dépense mensuelle de 43 179 399,44 euros). Le nombre de bénéficiaires en 10 ans a augmenté d'environ 24 % (en 2005, 92 115 bénéficiaires et en 2015, 113 662 bénéficiaires). Cette évolution importante du coût est d'autant plus interpellante que les revalorisations régulières des pensions minimums intervenues dans le cadre de l'enveloppe bien-être permettent à un certain nombre de pensionnés de ne plus relever de la garantie de revenus.

[...]

Pour toutes ces raisons, le présent projet de loi subordonne le bénéfice de la garantie de revenus à une condition de résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues.

L'on peut en effet considérer qu'une personne qui a résidé au cours de sa vie, au moins 10 ans en Belgique, dont 5 ans ininterrompus, qu'il soit belge ou non belge, peut démontrer d'un lien suffisamment significatif avec la Belgique justifiant le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/001, pp. 4, 5 et 6).

In seiner Antwort auf die parlamentarische Frage Nr. 156 hat der Minister der Pensionen außerdem erläutert:

« L'objectif poursuivi par cet avant-projet de loi est de mettre fin à certains abus liés à une forme de ' shopping social '. Notre pays doit garantir un haut niveau de protection à ses résidents, mais il est inacceptable que certains viennent s'établir en Belgique dans le seul but de profiter de ses avantages sociaux.

Il est d'autant plus difficile de concevoir qu'une personne qui n'a jamais résidé, voire même jamais travaillé en Belgique, puisse percevoir une allocation parfois plus élevée que la pension de nombreux indépendants ou salariés belges qui ont versé des cotisations sociales durant toute leur carrière » (QRVA, Chambre, 2015-2016, 54-089, 23 septembre 2016, p. 274).

B.5. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung. Die klagende Partei führt an, dass die durch den angefochtenen Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 eingefügte Bedingung des tatsächlichen Wohnorts in Belgien von zehn Jahren, wovon fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, um in den Genuss der EGfB zu kommen, einen bedeutenden Rückschritt für den durch Artikel 23 der Verfassung gewährleisteten Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand darstelle. Dieser Rückschritt sei nicht durch Gründe des Allgemeininteresses vernünftig gerechtfertigt.

B.6.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleisten die verschiedenen Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmen sie die Bedingungen für ihre Ausübung. Diese Rechte umfassen insbesondere das Recht auf sozialen Beistand, das im vorliegenden Fall relevant ist. In Artikel 23 der Verfassung ist nicht präzisiert, was diese Rechte beinhalten, die lediglich als Grundsatz festgehalten werden, wobei es dem jeweiligen Gesetzgeber obliegt, sie gemäß Absatz 2 dieses Artikels, unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen zu gewährleisten.

B.6.2. Artikel 23 der Verfassung enthält bezüglich des Rechts auf sozialen Beistand eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass es hierfür Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse gibt.

B.7.1. Zur Vereinbarkeit der angefochtenen Maßnahme mit der Stillhalteverpflichtung von Artikel 23 der Verfassung hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bemerkt:

« Sur la base de la législation actuelle, le droit à la GRAPA peut être octroyé à des personnes qui ont leur domicile principal en Belgique, mais qui ne peuvent pas encore démontrer une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. La question se pose de savoir si la mesure actuellement en projet entraîne un recul significatif par rapport au régime actuel et, le cas échéant, si ce recul significatif peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'un régime qui, par rapport à la situation actuelle, a pour effet de priver un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRAPA tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de 10 ans, doit être considéré comme une mesure marquant un recul significatif du niveau de protection. On peut donc se demander s'il se fonde sur un motif d'intérêt général. L'exposé des motifs justifie sommairement le régime en projet par le fait que ' [I]e but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale '. Toutefois, pareille motivation n'est en soi pas suffisante pour pouvoir justifier le recul significatif qu'entraîne la mesure en projet. Les auteurs du projet devront également démontrer que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale est lié à un motif d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et, subsidiairement, qu'une résidence effective de dix ans en Belgique, à n'importe quel stade de la vie, constitue un critère pertinent pour démontrer ce lien (permanent). Cette justification plus large devra en outre être inscrite dans l'exposé des motifs » (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 54-2141/001, pp. 19 et 20).

B.7.2. Als Antwort auf diese Bemerkung heißt es in den Vorarbeiten:

« En réponse à la remarque du Conseil d'État dans son avis n° 59.786/1/V du 16 août 2016 concernant la conformité de la mesure avec l'article 23 de la Constitution, il convient de préciser ce qui suit.

La mesure ne concerne que les conditions d'octroi de la garantie de revenus. Une fois les conditions d'octroi remplies, il n'est apporté aucune modification quant au niveau de la prestation ni quant aux conditions de paiement. Cette mesure n'entraîne dès lors pas un recul significatif du niveau de protection.

Par ailleurs, il faut noter que les personnes qui, le cas échéant, viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de la garantie de revenus, pourront toujours faire valoir leur droit à l'intégration sociale dans le respect des conditions fixées par la loi du 26 mai 2002.

Quand bien même l'on devrait considérer qu'il est question d'un recul significatif du niveau de protection, ce qui n'est pas le cas, ce recul est justifié par des considérations très fortes relevant de l'intérêt général » (*ibid.*, pp. 4 et 5).

B.8. Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 1. April 1969 schrieb dem Empfänger vor, dass er, wenn er kein Belgier ist, während fünf Jahren vor dem Antrag tatsächlich in Belgien gewohnt haben muss. Durch Artikel 43 des Gesetzes vom 20. Juli 1991 zur Festlegung sozialer und sonstiger Bestimmungen wurde diese Wohnortbedingung für alle Empfänger aus den folgenden Gründen gestrichen:

« Les modifications proposées visent à supprimer l'exigence d'une durée de résidence préalable sur le territoire belge pour l'octroi du minimum de moyens d'existence, des allocations aux handicapés, du revenu garanti aux personnes âgées et des prestations familiales garanties, afin de rendre ces régimes conformes avec le droit communautaire.

En effet, la Commission considère l'exigence en question comme une discrimination indirecte non objectivement justifiée dans la mesure où la condition de résidence précédant l'ouverture du droit est beaucoup plus difficile à remplir par les ressortissants des autres Etats membres que par les ressortissants belges » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374-1, pp. 21-22).

Vor der Annahme der angefochtenen Bestimmung war im Gesetz vom 22. März 2001, das das Gesetz vom 1. April 1969 zur Einführung eines garantierten Einkommens für Betagte ersetzt hat, auch keine Bedingung bezüglich der tatsächlichen Wohndauer der Empfänger in Belgien vorgesehen.

Somit hat der angefochtene Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017, indem er alle Kategorien von Empfängern der EGfB ohne jede Unterscheidung einer Bedingung des tatsächlichen Wohnorts in Belgien von zehn Jahren, wovon fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, unterwirft, zur Folge, dass einer Reihe von Betagten, die unter die durch diese Bestimmung genannten Kategorien fallen können, das Recht auf die EGfB vorenthalten wird, solange sie die Bedingung des Wohnorts von zehn Jahren nicht erfüllen. Diese Bedingung des Wohnorts stellt einen bedeutenden Rückschritt des Schutzmaßes im Bereich des sozialen Beistands dar.

Auch wenn den in B.7.2 erwähnten Vorarbeiten als Antwort auf die Anmerkung des Staatsrats zu entnehmen ist, dass die angefochtene Bestimmung weder den Betrag noch die Bedingungen für die Zahlung der EGfB ändere und dass Personen, die die EGfB nicht mehr beanspruchen könnten, ihr Recht auf soziale Eingliederung geltend machen könnten, ist die Feststellung, dass eine neue Bedingung für die Gewährung in Bezug auf den tatsächlichen Wohnort vorgeschrieben wird, ausreichend, um zu der Auffassung zu gelangen, dass diese Bedingung für Personen, die einen solchen tatsächlichen Wohnort nicht nachweisen können, einen bedeutenden Rückschritt gegenüber dem Schutzmaß, das vorher bestand, darstellt.

B.9.1. Wie aus den in B.4.2 erwähnten Vorarbeiten hervorgeht, soll die Einführung der Bedingung des tatsächlichen Wohnorts von zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, die Verbindung stärken, die die Empfänger mit Belgien und seinem System des sozialen Beistands haben müssen. Diese Wohnortspflicht sollte es ermöglichen, die Kostenentwicklung der EGfB einzudämmen, weil sich die Kosten dieser Unterstützungsleistungen in zehn Jahren verdoppelt hätten. Außerdem wird das Ziel verfolgt, einige Missbräuche durch Personen zu beenden, die sich mit dem einzigen Ziel in Belgien niederlassen, von den sozialen Vorteilen zu profitieren. Schließlich will der Gesetzgeber es verhindern, dass eine Person, die nie in Belgien gewohnt oder sogar nie in Belgien gearbeitet hat, eine höhere Beihilfe beziehen kann als die Pension von Belgiern, die während ihrer gesamten Berufslaufbahn Sozialbeiträge bezahlt haben.

B.9.2. Nach Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 22. März 2001 muss der Antragsteller, um die EGfB zu erhalten, in erster Linie einer der genannten Personenkategorien angehören. Neben den Personen belgischer Staatsangehörigkeit (Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1) kommen bestimmte Kategorien von Ausländern auf der Grundlage internationaler Verträge, die Belgien abgeschlossen hat (Artikel 4 Absatz 1 Nr. 2 bis 4), oder auf der Grundlage der Gegenseitigkeit (Artikel 4 Absatz 1 Nr. 5) in Betracht.

Die anderen Kategorien von Ausländern kommen nur unter der Voraussetzung in Frage, dass ein Anspruch auf eine Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension aufgrund einer belgischen Regelung eröffnet ist. Bei den in Artikel 4 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 22. März 2001 genannten Personen handelt es sich zudem nur um langfristig Aufenthaltsberechtigte. In Bezug auf die in Artikel 4 Absatz 1 Nr. 8 desselben Gesetzes erwähnten Ausländer gilt eine zusätzliche Voraussetzung, nämlich dass ein Anspruch auf

eine Pension eröffnet ist, der auf einer nachgewiesenen Mindestlaufbahn in Belgien von mindestens 312 vollzeitäquivalenten Tagen als Lohnempfänger, Selbstständiger oder Beamter basiert.

B.9.3. Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. März 2001 verlangt außerdem – was die klagende Partei nicht bestreitet –, dass der Empfänger der EGfB seinen Hauptwohntort in Belgien hat. Gemäß Artikel 2 Nr. 4 des vorerwähnten Gesetzes ist der Begriff « Hauptwohntort » im Sinne von Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen (nachstehend: Gesetz vom 19. Juli 1991) auszulegen.

Nach Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 ist der Hauptwohntort entweder der Ort, an dem die Mitglieder eines aus mehreren Personen bestehenden Haushalts gewöhnlich leben, ob diese Personen miteinander verwandt sind oder nicht, oder der Ort, an dem ein Alleinstehender gewöhnlich lebt, und der König legt die zusätzlichen Regeln zur Bestimmung des Hauptwohntortes und der Bezugsadresse fest.

Artikel 16 des königlichen Erlasses vom 16. Juli 1992 über die Bevölkerungsregister und das Fremdenregister bestimmt:

« § 1. Die Bestimmung des Hauptwohntortes beruht auf einer tatsächlichen Situation, das heißt auf der Feststellung des tatsächlichen Aufenthalts in einer Gemeinde während des größten Teils des Jahres.

Diese Feststellung erfolgt auf der Grundlage verschiedener Elemente, namentlich des Ortes, an den der Betreffende nach Ausübung seiner Berufstätigkeit zurückkehrt, des Ortes, an dem die Kinder zur Schule gehen, des Arbeitsortes, des Energieverbrauchs und der Telefonkosten, des gewöhnlichen Aufenthaltsortes des Ehepartners oder der anderen Haushaltsmitglieder.

§ 2. [...]

§ 3. Es genügt nicht, dass eine Person lediglich die Absicht äußert, ihren Hauptwohntort an einem bestimmten Ort festzulegen, oder einen Eigentumsnachweis, einen Mietvertrag oder einen anderen Wohnnachweis vorlegt, damit die Eintragung als Hauptwohntort für die betreffende Gemeindeverwaltung gerechtfertigt ist ».

Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass es, um seinen Hauptwohrtort in Belgien zu haben, nicht ausreichend ist, dass der Wohnort dort registriert ist, sondern dass auch der tatsächliche Mittelpunkt der Interessen der Person dort sein muss, was sich insbesondere aus der Dauer und der kontinuierlichen Anwesenheit auf dem Staatsgebiet und der familiären Situation und den familiären Bindungen ergeben muss.

B.9.4. Abgesehen von dem Gesetz vom 22. März 2001 ist auch auf den Umstand hinzuweisen, dass ein Ausländer, der ein Aufenthaltsrecht in Belgien erhalten möchte, grundsätzlich nicht den Behörden zur Last fallen darf und über ausreichende Mittel verfügen muss, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen und die Kosten für seine Wohnung zu tragen, ohne die sozialen Strukturen des Aufnahmemitgliedstaates in Anspruch zu nehmen.

B.9.5. Die Bedingung eines tatsächlichen Wohnorts von mindestens zehn Jahren in Belgien, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, die durch die angefochtene Bestimmung eingeführt wurde, und die in B.9.2 und in B.9.3 dargelegten Bedingungen sind kumulativ.

B.9.6. In Anbetracht der beitragsunabhängigen Beschaffenheit der EGfB-Regelung, die ausschließlich durch Steuern finanziert wird, kann der Gesetzgeber diesen Vorteil vom Bestehen einer ausreichenden Bindung zu Belgien abhängig machen. Das Bestreben, die Haushaltskosten der EGfB einzudämmen, stellt außerdem ein rechtmäßiges Ziel dar. Zur Beurteilung der angefochtenen Bestimmung ist jedoch auch der Umstand zu berücksichtigen, dass die EGfB eine Minimalleistung ist, die nur benachteiligten Personen gewährt werden kann.

B.9.7. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Bedingung eines tatsächlichen Wohnorts von mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, in Belgien in irgendeiner Lebensphase des Empfängers der EGfB eine ausreichende Bindung zu Belgien und seinem Sozialsystem beweist oder es ermöglicht, Sozialshopping zu bekämpfen, oder zeigt, dass der Empfänger durch seine Tätigkeit zur Finanzierung der sozialen Sicherheit beigetragen hat, wie es der Gesetzgeber wollte. Es ist auch nicht zu erkennen, inwiefern das Fehlen der angefochtenen Wohnortbedingung allein die Zunahme der Haushaltskosten der EGfB erklären würde, und in den Vorarbeiten wird auch auf andere Faktoren wie

beispielsweise die Alterung der Bevölkerung oder die Änderungen des Gesetzgebers bei den Pensionen Bezug genommen.

B.9.8. Somit ist der durch die angefochtene Bestimmung herbeigeführte bedeutende Rückschritt beim gebotenen Schutzmaß nicht durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

B.10.1. Hinzu kommt noch, dass im vorliegenden Fall die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen ist, auf die sich die klagende Partei im ersten Klagegrund beruft.

B.10.2. Der Ministerrat macht geltend, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 auf die EGfB nicht anwendbar sei, da diese Verordnung nach ihrem Artikel 3 Absatz 5 nicht für die « soziale und medizinische Fürsorge » gelte.

Aus den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Gesetz geht hervor, dass auch der Gesetzgeber der Auffassung war, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 nicht auf die EGfB anwendbar ist.

Bei der Erörterung im zuständigen Ausschuss hat ein Mitglied der Abgeordnetenkommission die folgende Anmerkung gemacht:

« Le projet de loi à l'examen est contraire aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Selon une jurisprudence cohérente de la Cour de Justice de l'Union européenne, une résidence dans un pays donné de l'UE doit être assimilée à une résidence, dans un autre État membre de l'UE dans le cadre de l'évaluation du droit à une allocation, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi à l'examen: seule une résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues donne droit à l'octroi de la GRAPA, alors qu'une résidence dans un autre État membre de l'UE n'est pas assimilée à une résidence en Belgique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 8).

Der zuständige Minister hat geantwortet, dass « klar zwischen der sozialen Sicherheit und der sozialen Fürsorge unterschieden werden muss », und er hat hinzugefügt:

« L'annexe au règlement n° 883/2004 exclut la GRAPA de son champ d'application. L'argumentation que tire Mme [...] des articles 4 et 5 de ce même règlement n'est donc pas pertinente » (*ibid.*, p. 10).

B.10.3. Aufgrund ihres Artikels 2 gilt die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 für « Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedstaat, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie für ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen » sowie für « Hinterbliebene von Personen, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten galten, und zwar ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit dieser Personen, wenn die Hinterbliebenen Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind oder als Staatenlose oder Flüchtlinge in einem Mitgliedstaat wohnen ».

B.10.4. Zwar ist in der Verordnung in Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe a vorgesehen, dass die Verordnung nicht auf « die soziale und medizinische Fürsorge » anwendbar ist, aber in Artikel 3 Absatz 3 bestimmt sie:

« Diese Verordnung gilt auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70 ».

B.10.5. Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bestimmt:

« (1) Dieser Artikel gilt für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, die nach Rechtsvorschriften gewährt werden, die aufgrund ihres persönlichen Geltungsbereichs, ihrer Ziele und/oder ihrer Anspruchs-voraussetzungen sowohl Merkmale der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit als auch Merkmale der Sozialhilfe aufweisen.

(2) Für die Zwecke dieses Kapitels bezeichnet der Ausdruck 'besondere beitragsunabhängige Geldleistungen' die Leistungen:

a) die dazu bestimmt sind:

i) einen zusätzlichen, ersatzweisen oder ergänzenden Schutz gegen die Risiken zu gewähren, die von den in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweigen der sozialen Sicherheit gedeckt sind, und den betreffenden Personen ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des

Lebensunterhalts garantieren, das in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht, oder

ii) allein dem besonderen Schutz des Behinderten zu dienen, der eng mit dem sozialen Umfeld dieser Person in dem betreffenden Mitgliedstaat verknüpft ist,

und

b) deren Finanzierung ausschließlich durch obligatorische Steuern zur Deckung der allgemeinen öffentlichen Ausgaben erfolgt und deren Gewährung und Berechnung nicht von Beiträgen hinsichtlich der Leistungsempfänger abhängen. Jedoch sind Leistungen, die zusätzlich zu einer beitragsabhängigen Leistung gewährt werden, nicht allein aus diesem Grund als beitragsabhängige Leistungen zu betrachten,

und

c) die in Anhang X aufgeführt sind.

(3) Artikel 7 und die anderen Kapitel dieses Titels gelten nicht für die in Absatz 2 des vorliegenden Artikels genannten Leistungen.

(4) Die in Absatz 2 genannten Leistungen werden ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Personen wohnen, und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt. Die Leistungen werden vom Träger des Wohnorts und zu seinen Lasten gewährt ».

B.10.6. In Anhang X (« Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen (Artikel 70 Absatz 2 Buchstabe c »), auf den in Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 verwiesen wird, ist unter der Überschrift « BELGIEN » aufgeführt:

« a) Einkommensersatzbeihilfe (Gesetz vom 27. Februar 1987);

b) garantiertes Einkommen für ältere Personen (Gesetz vom 22. März 2001) ».

B.10.7. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 in der Tat auf die EGfB anwendbar ist, zumindest für die in Artikel 1 dieser Verordnung genannten Personenkategorien.

B.10.8. Nach Artikel 70 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 833/2004 gelten Artikel 7 und die anderen Kapitel des Titels III der Verordnung nicht für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen.

B.10.9. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat auf diesem Gebiet geurteilt:

« 48. Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 deren sachlichen Geltungsbereich festlegt und dabei in Abs. 3 ausdrücklich bestimmt, dass sie ‘ auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70 [der Verordnung gilt] ’.

49. Aus dem Wortlaut des Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 geht somit klar hervor, dass sie für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen gilt.

50. Zweitens sieht Art. 70 der Verordnung Nr. 883/2004 in Abs. 3 vor, dass Art. 7 (‘ Aufhebung der Wohnortklauseln ’) und die anderen Kapitel ihres Titels III, der verschiedenen Arten von Leistungen gewidmet ist, nicht für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gelten.

51. Somit werden zwar durch Art. 70 Abs. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 als Ausnahmenvorschrift einige Bestimmungen der Verordnung für nicht auf diese Leistungen anwendbar erklärt, doch gehört Art. 4 der Verordnung nicht zu diesen Bestimmungen.

52. Schließlich entspricht eine Auslegung, nach der Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen anwendbar ist, dem Willen des Unionsgesetzgebers. Dies ergibt sich aus dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1247/92, mit der die Verordnung Nr. 1408/71 geändert wurde, um ihr Bestimmungen über derartige Leistungen hinzuzufügen und so der hierzu ergangenen Rechtsprechung Rechnung zu tragen.

53. Nach dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1247/92 sind diese Leistungen ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzmitgliedstaats der betreffenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu gewähren, wobei die in jedem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Wohnzeiten, soweit erforderlich, zu berücksichtigen sind und jedwede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit entfällt.

54. Die besondere Regelung, die der Unionsgesetzgeber damit durch die Verordnung Nr. 1247/92 in die Verordnung Nr. 1408/71 eingefügt hat, ist mithin durch die Nichtexportierbarkeit besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen als Gegenstück zu einer Gleichbehandlung im Wohnsitzstaat gekennzeichnet » (EuGH, Große Kammer, 11. November 2014, C-333/13, *Elisabeta Dano u.a.*).

B.10.10. Somit sind die Bestimmungen der Verordnung Nr. 883/2004, die nicht ausdrücklich in Artikel 70 Absatz 3 aufgeführt sind, aufgrund von Anhang X der Verordnung auf besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, zu denen die EGfB zählt, anwendbar.

B.10.11. Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bestimmt:

« Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, berücksichtigt der zuständige Träger eines Mitgliedstaats, dessen Rechtsvorschriften:

- den Erwerb, die Aufrechterhaltung, die Dauer oder das Wiederaufleben des Leistungsanspruchs,

- die Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften, oder

- den Zugang zu bzw. die Befreiung von der Pflichtversicherung, der freiwilligen Versicherung oder der freiwilligen Weiterversicherung,

von der Zurücklegung von Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten, Zeiten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder Wohnzeiten abhängig machen, soweit erforderlich die nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats zurückgelegten Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten, Zeiten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder Wohnzeiten, als ob es sich um Zeiten handeln würde, die nach den für diesen Träger geltenden Rechtsvorschriften zurückgelegt worden sind.».

B.10.12. Der vorerwähnte Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bezieht sich auf den Grundsatz der «Zusammenrechnung von Zeiten», was insbesondere bedeutet, dass die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zurückgelegten Wohnzeiten berücksichtigt werden müssen, wenn die Gewährung eines Anspruchs auf eine Leistung von der Zurücklegung von bestimmten Wohnzeiten abhängig ist.

B.10.13. In der angefochtenen Bestimmung wird die Gewährung der EGfB von der Bedingung abhängig gemacht, einen tatsächlichen Wohnort in Belgien während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, gehabt zu haben. Dieser tatsächliche Wohnort in Belgien wird anhand der im Nationalregister eingetragenen Informationen bestimmt.

Durch die angefochtene Bestimmung wird Artikel 4 des Gesetzes vom 22. März 2001 dahingehend abgeändert, dass die vorerwähnte Bedingung des Wohnorts, die in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels aufgeführt ist, auf alle in Absatz 1 dieses Artikels genannten Kategorien von Empfängern anwendbar ist, zu denen die Personen gehören, die unter den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 fallen.

Die angefochtene Bestimmung ist auch nicht mit Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vereinbar, insofern sie – ohne eine Unterscheidung nach Empfängern vorzunehmen – nicht die Wohnzeiten berücksichtigt, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zurückgelegt wurden, und sie kann auch in dieser Hinsicht den bedeutenden Rückschritt des Schutzmaßes nicht rechtfertigen.

B.11. Der zweite Klagegrund und der zweite Teil des ersten Klagegrunds sind begründet. Da die anderen Teile des ersten Klagegrunds nicht zu einer weitergehenden Nichtigerklärung führen können, erübrigt sich ihre Prüfung.

B.12. In Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. März 2001 in der durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 eingefügten Fassung ist die Wortfolge « während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt haben » für nichtig zu erklären.

Infolgedessen ist Artikel 4 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. März 2001 in der durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 eingefügten Fassung ebenfalls für nichtig zu erklären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt

- in Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte, eingefügt durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2017, die Wortfolge « während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt haben » und

- Artikel 4 Absatz 3 des vorerwähnten Gesetzes vom 22. März 2001, eingefügt durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2017,

für nichtig.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 23. Januar 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût