

Geschäftsverzeichnissnr. 1186
Urteil Nr. 8/99 vom 28. Januar 1999

URTEIL

---

*In Sachen:* Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 11 § 3 des Gesetzes vom 16. Juni 1960, « durch das die Organe zur Verwaltung der sozialen Sicherheit der Angestellten von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi unter die Kontrolle und Garantie des Belgischen Staates gestellt werden und durch das die zugunsten dieser Angestellten erbrachten Sozialleistungen vom Belgischen Staat garantiert werden », gestellt vom Kassationshof.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse und M. Bossuyt, unter Assistenz des Referenten R. Moerenhout als stellvertretender Kanzler, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

### I. Gegenstand der präjudiziellen Frage

In seinem Urteil vom 17. Oktober 1997 in Sachen A. Burgin und andere gegen den Belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 31. Oktober 1997 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Kassationshof folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt das Gesetz vom 16. Juni 1960, durch das die Organe zur Verwaltung der sozialen Sicherheit der Angestellten von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi unter die Kontrolle und Garantie des Belgischen Staates gestellt werden und durch das die zugunsten dieser Angestellten erbrachten Sozialleistungen vom Belgischen Staat garantiert werden, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem es durch seinen Artikel 11 § 4 [zu lesen ist: § 3] bezüglich der Indexierung der Renten und Erhöhungen, auf die sich Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a und d desselben Gesetzes bezieht, einen Behandlungsunterschied zwischen Anspruchsberechtigten, die die belgische Staatsangehörigkeit besitzen oder Staatsbürger von Ländern, mit denen ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, sind, einerseits und ausländischen Anspruchsberechtigten, die Staatsbürger anderer Länder sind, andererseits einführt? »

### II. Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren

Zehn Schweizer Staatsangehörige reichen gegen ein Urteil des Appellationshofes Brüssel vom 9. Januar 1996 Kassationsklage ein; dieses Urteil hatte die in erster Instanz getroffene Entscheidung bestätigt, mit der die Klage der obengenannten Personen, die darauf abzielt, den Belgischen Staat dazu zu verurteilen, ihnen eine Pension zu zahlen, die der belgischen Staatsangehörigen unter denselben Umständen gezahlten Pension entspricht, abgewiesen wird.

Der zweite Teil des zweiten Klagegrunds, der zur Unterstützung der Kassationsklage angeführt wird, wirft die Frage auf, ob Artikel 11 § 4 des Gesetzes vom 16. Juni 1960 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist, insoweit diese Bestimmung einen auf der Nationalität beruhenden Behandlungsunterschied vornimmt bezüglich des Vorteils der Indexierung der Renten und Erhöhungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a und d des o.a. Gesetzes. Der Kassationshof stellt deshalb die o.a. präjudizielle Frage.

### III. Verfahren vor dem Hof

Durch Anordnung vom 31. Oktober 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 23. Januar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 11. Februar 1998.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- A. Burgin, wohnhaft in CH-4414 Fullingsdorf, Mittlerer Rainweg, L. Delabays, wohnhaft in CH-1212 Grand Lancy, Fraisières 13, K. Hager, wohnhaft in CH-3073 Gümliigen, Beethovenstraße 31, P. Hangartner, wohnhaft in CH-1066 Epalinges, Pierraz 10, M. Hepp, wohnhaft in CH-3800 Unterseen, Seestraße 79/F, P. Hürlimann, wohnhaft in CH-5400 Baden, Zürcherstraße 68/A, H. Lanz, wohnhaft in CH-4145 Gempfen, G. Maréchal, wohnhaft in CH-1293 Bellevue, Chamâts 3, H. Meier, wohnhaft in CH-8962 Bergdietikon, Rosenweg 6, und J. Siedler, wohnhaft in CH-1508 Oleyrer, Cabutz 68, die in 1050 Brüssel, rue Capitaine Crespel 2/4, Domizil erwählt haben, mit am 6. März 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- dem Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, mit am 9. März 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 17. März 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat, mit am 10. April 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- A. Burgin und anderen, vorgeannt, mit am 17. April 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnungen vom 25. März 1998 und 29. September 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 31. Oktober 1998 bzw. 30. April 1999 verlängert.

Durch Anordnung vom 18. November 1998 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 9. Dezember 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 19. November 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 9. Dezember 1998

- erschienen
  - . RA P. Gérard, beim Kassationshof zugelassen, RA M. Spandre, RA P. Claeys und RA E. Maron *loco* RA M. Uyttendaele, in Brüssel zugelassen, für A. Burgin und andere,
  - . RA J. Kirkpatrick, beim Kassationshof zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter R. Henneuse und M. Bossuyt Bericht erstattet,
- wurden die vorgeannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

#### IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

##### *Standpunkt der Parteien*

A.1.1. Hauptsächlich bezweifle der Ministerrat, daß die Kläger den Voraussetzungen im Sinne von Artikel 191 der Verfassung und der diesbezüglichen Rechtsprechung des Hofes entsprächen, um sich auf den Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz zu berufen; das Erfordernis, in Belgien zu bleiben, fehle, da alle Kassationskläger in der Schweiz wohnen würden. Daraus folge, daß dem Kassationshof geantwortet werden müsse, daß die Kläger nicht die Voraussetzungen erfüllen würden, um sich auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung berufen zu können.

A.1.2. Für die Kassationskläger führe die Forderung, die intervenierenden Parteien müßten sich auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung berufen können, dazu, daß den durch Artikel 87 § 1 des Sondergesetzes auferlegten Forderungen eine dritte hinzugefügt werde. Außerdem habe das Urteil Nr. 25/90 vom 5. Juli 1990 die Klage von Gesellschaften ausländischen Rechts, die keinen Sitz in Belgien hätten, für zulässig erklärt; die beanstandete Bestimmung unterscheide nicht zwischen Belgiern und Ausländern, sondern zwischen Ausländern, so daß die in Artikel 191 der Verfassung genannte Ausnahme nicht relevant sei, da die intervenierenden Parteien sich deshalb auf die gleichen Rechte wie die Belgier, einschließlich auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung, berufen könnten. Schließlich werde hilfsweise darauf hingewiesen, daß die intervenierenden Parteien deutlich mit Belgien verbunden seien, entweder aufgrund der gezahlten Beiträge oder aufgrund der Tatsache, daß das Vermögen der kolonialen Kassen auf belgischem Gebiet investiert worden sei, oder aufgrund der Berufung auf die ordentlichen Gerichte, wozu die intervenierenden Parteien verpflichtet seien, oder aufgrund der Tatsache, daß in der Kanzlei eines in Belgien niedergelassenen Anwalts Domizil erwählt worden sei.

##### *Zur Hauptsache*

##### *Standpunkt der Kassationskläger*

A.2.1. Sie würden zuerst das Rentensystem darlegen, jeweils vor und nach dem Gesetz vom 16. Juni 1960.

A.2.2. Das ursprüngliche System (insbesondere das Kolonialdekret vom 10. Oktober 1945 und die zur Durchführung seines Artikels 60 ergangenen Erlasse), das zum kongolesischen Recht gehört habe, verankere ein gemischtes System, das sich vor allem auf die Kapitalisierung gründe; die Altersrenten und die Alterszulagen sowie die Hinterbliebenenrenten und Hinterbliebenenzulagen hätten übrigens durch den König in Anwendung des o.a. Artikels 60 erhöht werden können.

Dieses System, das beinahe ausschließlich privat finanziert worden sei, sei durch drei Einrichtungen durchgeführt worden: die Koloniale Pensions- und Familienzulagenkasse, den Kolonialen Zulagenfonds für Angestellte und den Besonderen Zulagenfonds. Die Kläger hätten auf gleiche Weise und denselben Kriterien zufolge wie die belgischen Versicherten bei diesen drei Einrichtungen Beiträge eingezahlt, und die innerhalb dieses Systems ausgezahlten Altersrenten würden bei den Versicherten keinen Unterschied vornehmen.

A.2.3. Das Gesetz vom 16. Juni 1960 betrachte die drei obengenannten Einrichtungen als öffentliche Einrichtungen nach belgischem Recht und stelle sie unter die Kontrolle und Garantie des Belgischen Staates, wodurch das oben beschriebene ursprüngliche System ein System belgischer sozialer Sicherheit werde; außerdem eigne sich der Belgische Staat das Vermögen der kolonialen Kassen an, einschließlich der diesbezüglichen Anlagen. In Anwendung der Artikel 3 und 11 des Gesetzes würden die Kläger, die die Schweizer Nationalität besäßen, « nur eine Altersrente [erhalten], die heute nur 10 % des Betrags repräsentiert, den ein Belgier oder ein gleichgestellter Ausländer erhält, der auf gleiche Weise Beiträge gezahlt hat wie sie ».

Hinsichtlich dieser den Belgiern gleichgestellten Ausländer werde im Schriftsatz das Gegenseitigkeitsabkommen vom 17. Juni 1952 zwischen dem Belgischen Staat und der Schweiz angeführt, und vor allem sein Artikel 18(2), der die Aufrechterhaltung der erworbenen Rechte trotz der durch den Vertrag vom 25. September 1975 durchgeführten Aufhebung vorsehe. Außerdem werde die Interpretation des Belgischen Staates kritisiert, der zufolge diese beiden Verträge im Rahmen von Artikel 11 § 4 des Gesetzes vom 16. Juni 1960 nicht anwendbar seien, was zur Folge habe, daß die Autoren des Schriftsatzes im Gegensatz zu den Belgiern, die ihrerseits eine indexierte Rente erhalten würden, Renten erhalten würden, die an den Höchstbetrag von 1960 gebunden seien.

A.3.1. Der zweite Teil des Schriftsatzes untersuche den beanstandeten Artikel 11 § 4 in bezug auf die unterschiedlichen Kriterien der Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

A.3.2. Die in dieser Bestimmung unterschiedenen Kategorien seien vergleichbar. Bevor das Gesetz die beanstandete Diskriminierung vorgenommen habe, hätten sich die intervenierenden Parteien wie auch die Belgier und die ihnen gleichgestellten Ausländer sich nämlich auf dem gleichen Gebiet, Kongo, befunden, und seien unterschiedslos im Pflichtsystem sozialer Sicherheit integriert gewesen. Hinsichtlich der Vergleichbarkeit sei das einzige Referenzkriterium das koloniale System sozialer Sicherheit und nicht das neue System, das eben beanstandet werde.

Das angewandte Kriterium - die Nationalität - habe es im ursprünglichen System nicht gegeben. Das durch das Gesetz vom 16. Juni 1960 angestrebte Ziel habe darin bestanden, « die durch die Lohnempfänger im Dienst des Privatsektors im Kongo erworbenen Rechte als Folge der durch die soziale Sicherheit auferlegten Zahlungen zu gewährleisten », ein Ziel, mit dem Artikel 11 § 4 als nicht kohärent angesehen werde.

A.3.3. Die Einführung *a posteriori* des auf der Nationalität beruhenden Kriteriums der Gegenseitigkeit würde mit der Billigkeit brechen, auf die sich das ursprüngliche System gestützt habe, und würde bei der Umverteilung der Reichtümer eine Diskriminierung einführen, wohingegen in einem auf Kapitalisierung beruhenden System die Reichtümer im Verhältnis zum Beitrag eines jeden verteilt würden. In jedem Fall würde sich das Kriterium der Gegenseitigkeit als unverhältnismäßig erweisen, sowohl wegen seiner ersten Folgen als auch wegen des dadurch entstandenen Verstoßes gegen Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und gegen Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte interpretiere dem Schriftsatz zufolge den o.a. Artikel 1 dahingehend, als sei er die Garantie für das Eigentumsrecht im weiten Sinne, und er habe eine großzügige Auffassung des Begriffes Reichtum, indem er die Forderungsrechte darin aufnehme. Es werde insbesondere darauf hingewiesen, daß die Herabsetzung um 90 v.H., wozu die beanstandete Bestimmung führe, « das Wesentliche selbst des Rechts, das System der Altersversicherung auch weiterhin beanspruchen zu können, verletzt », in dem Sinne, in dem die Europäische Kommission den Begriff in der Rechtssache Müller gegen Österreich angewandt habe, so daß sie nicht vereinbar sei mit dem o.a. Artikel 1. Auf dieselbe Weise werde in dem Schriftsatz der Verstoß gegen Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit dem o.a. Artikel 1 angeführt, wobei zur Untermauerung dieser Schlußfolgerung das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 16. September 1996 angeführt werde, erlassen in der Rechtssache Gaygusuz gegen Österreich, deren Sachverhalt völlig vergleichbar sei mit dem der vorliegenden Rechtssache.

A.4. In ihrem Erwidierungsschriftsatz würden die Kassationskläger ihre Kritik am Gesetz vom 16. Juni 1960 ergänzen. Um dem Grundsatz der Relevanz zu entsprechen, hätte dieses Gesetz den intervenierenden Parteien nicht nur den Anteil der in die Pensionskasse eingezahlten Beiträge zur Verfügung stellen müssen, sondern auch den dank ihrer Investitionen in Belgien erreichten Mehrwert sowie den Anteil an den in den Zulagenfonds eingezahlten Beiträgen, die als Ausgleich zur Geldentwertung, d.h. als Indexierung der Renten gedacht gewesen seien. Der Ministerrat würde übrigens zu Unrecht den Grundsatz der Nachfolge des Staates und der Haftung der neuen unabhängigen Staaten anführen, da er wegen der durch den Belgischen Staat vorgenommenen Pfändung des Vermögens kolonialer Einrichtungen direkt haftbar geworden sei für die Personen, die an die genannten Einrichtungen Beiträge gezahlt hätten. Schließlich werde auch das Verhältnis von 42,1 Prozent zwischen den Guthaben und den Verbindlichkeiten der Einrichtungen beanstandet, sowohl hinsichtlich des Berechnungsmodus als auch hinsichtlich des Betrags.

A.5. Hilfsweise und in der Annahme, daß der Hof das in dem beanstandeten Artikel 11 § 4 angewandte Kriterium der Gegenseitigkeit für vereinbar halte mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, komme es dem Hof zu zu untersuchen, ob die Interpretation dieser Bestimmung durch den Staat - eine späte und spezifische

Vereinbarung - nicht gegen die obengenannten Verfassungsbestimmungen verstoße, da diese Interpretation die Folgen des genannten Kriteriums noch verschärfe.

Es werde besonders darauf hingewiesen, daß das Erfordernis einer späten und spezifischen Vereinbarung dazu führe, daß die Staatsangehörigen von Ländern, die selbst keine Kolonie hätten, wie die Schweiz, unwiderruflich der Gleichstellung beraubt würden, da solche Länder nämlich nicht *per definitionem* die Gelegenheit hätten, belgischen Staatsangehörigen die gleichen Vorteile zu bieten wie ihren eigenen Staatsangehörigen.

Die strikte Interpretation des Belgischen Staates sei noch anfälliger für Kritik, wenn der Vergleich vorgenommen werde mit der Situation der Angehörigen der Europäischen Gemeinschaft, nachdem der Gerichtshof Belgien verurteilt habe für den Behandlungsunterschied, den das Gesetz vom 16. Juni 1960 zwischen den Belgiern und den EG-Angehörigen mache.

In dem Schriftsatz werde der Hof deshalb ersucht, « die Auslegung der fraglichen Bestimmung vorzuschlagen, die es ermöglicht, der Feststellung der Verfassungswidrigkeit zu entgehen ».

#### *Standpunkt des Ministerrats*

A.6. In einem ersten Teil seines Schriftsatzes erinnere der Ministerrat an das System sozialer Sicherheit, das im Kongo vor der Unabhängigkeit in Kraft gewesen sei, und er unterstreiche besonders, daß die geltenden Dekrete keine einzige Indexierung des Betrags der Sozialleistungen vorgesehen hätten.

In bezug auf das Gesetz vom 16. Juni 1960, dessen Tragweite und bestimmte Vorarbeiten dargelegt würden, werde hervorgehoben, daß es zwei unterschiedliche Ziele gehabt habe: einerseits die Gewährleistung der von den Anspruchsberechtigten aufgrund ihrer Beitragszahlungen vor der Unabhängigkeit erworbenen Rechte, eine allen Anspruchsberechtigten, sowohl Belgiern als auch Ausländern, gewährte Garantie; andererseits die Bewilligung zusätzlicher Leistungen für einige Anspruchsberechtigte und vor allem die Indexierung der Renten, wofür die verfügbaren Reserven der kolonialen Einrichtungen nicht ausreichend gewesen seien.

A.7.1. Der Ministerrat halte hilfweise den beanstandeten Artikel 11 § 4 sowie das Nationalitätskriterium, das in dieser Bestimmung angewandt werde, für vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

A.7.2. An erster Stelle werde gesagt, daß die zwei Kategorien von Personen im Sinne von Artikel 11 § 4 nicht vergleichbar seien, da « alle Kläger in der Schweizerischen Eidgenossenschaft » wohnhaft seien und sich nicht in Belgien aufgehalten hätten, als die Leistungen erbracht worden seien, die durch das Gesetz vom 16. Juni 1960 für die Berechnung der Sozialsicherheitsleistungen berücksichtigt würden; bezüglich der Vergleichbarkeit werde das Argument, das aus der Tatsache abgeleitet werde, daß die zwei Kategorien von Personen in gleichem Maße zum selben System sozialer Sicherheit beigetragen hätten, für nicht relevant gehalten.

A.7.3. Sowohl das Nationalitätskriterium als auch das auf die ausländischen Anspruchsberechtigten sich beziehende Kriterium, das aus dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines Gegenseitigkeitsabkommens abgeleitet worden sei, würden objektive Kriterien darstellen, was auch von den Kassationsklägern nicht beanstandet werde.

A.7.4.1. Hinsichtlich der Relevanz der Maßnahmen bezüglich der durch das Gesetz vom 16. Juni 1960 angestrebten Zielsetzungen (siehe A.6) werde darauf hingewiesen, daß wegen des Grundsatzes der Nachfolge von Staaten die Zahlungen der Sozialsicherheitsleistungen, die den Dienstjahren vor dem 1. Januar 1960 entsprächen, nicht die Aufgabe Belgiens, sondern der neuen unabhängigen Staaten sei.

Die Nichtbeachtung der erworbenen Rechte durch die neuen souveränen Staaten werde als eine Form von Nationalisierung gewertet; eine Antwort darauf könne der diplomatische Schutz eines Staates darstellen, selbst dessen Eintreten für die Verpflichtungen eines säumigen Staates, wobei diese Maßnahmen nur seinen eigenen Staatsangehörigen zugute kämen. Das Gesetz vom 16. Juni 1960 passe in diese Logik für alles, was sich auf die Leistungen beziehe, die die durch Belgien repatriierten Reserven der kolonialen Einrichtungen überschreiten würden, und es sei somit begründet, daß die im Gesetz vorgesehene Garantie, unter dem o.a. Vorbehalt, nur den Belgiern zugute komme.

Diese Rechtfertigung gelte *a fortiori* für die im beanstandeten Artikel 11 § 4 genannte Indexierung, weil darin nicht die kolonialen Dekrete vorgesehen gewesen seien und somit die Anspruchsberechtigten vor der Unabhängigkeit kein einziges erworbenes Recht auf diesen Vorteil gehabt hätten.

A.7.4.2. Der unter Ausländern vorgenommene Behandlungsunterschied sei, je nachdem, ob ihre Staaten ein Gegenseitigkeitsabkommen mit Belgien abgeschlossen hätten oder nicht, ebenfalls gerechtfertigt; hinsichtlich der Zielsetzung, die darin bestehe, die Interessen der Belgier zu schützen, sei es nämlich gerechtfertigt, die Vorteile auf die Angehörigen der Länder auszudehnen, die in ihrer Gesetzgebung gleiches zugunsten belgischer Staatsangehöriger vorsähen.

A.7.5. Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit werde den Ausländern, die Staatsangehörige der durch ein Gegenseitigkeitsabkommen nicht gebundenen Länder seien, keinesfalls jedes Recht auf Sozialsicherheitsleistungen entzogen. Sie bezögen nämlich die integralen Alters- und Hinterbliebenenrenten (Artikel 3 Buchstabe a des Gesetzes) und die Zulagen und Rentenerhöhungen im Verhältnis zu den durch Belgien zurückverlangten Reserven der Einrichtungen (Artikel 3 Buchstaben b bis e), und demnach werde ihnen nur die Indexierung verweigert, die nicht Gegenstand irgend eines erworbenen Rechts auf der Grundlage der kolonialen Gesetzgebung gewesen sei.

A.8.1. Der Ministerrat bezweifle, daß es eine Diskriminierung gebe in bezug auf Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls, der das Recht auf Achtung des Eigentums vorsehe.

In jedem Fall sei der Hof nicht zuständig, eine direkte Überprüfung der beanstandeten Bestimmung hinsichtlich dieser internationalen Bestimmung durchzuführen.

A.8.2. An erster Stelle und trotz der Tatsache, daß eine Schuldforderung ein Eigentum darstellen könne im Sinne von Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls, stelle die Indexierung der Renten und Erhöhungen nicht ein solches Eigentum dar.

Sie werde nämlich als eine Schuldforderung sozialer Sicherheit angesehen, die somit hinsichtlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nichts mit der Sozialhilfemaßnahme zu tun habe, die der Gerichtshof in seinem o.a. Urteil Gaygusuz als Eigentum qualifiziert habe.

Die Europäische Menschenrechtskonvention ihrerseits urteile, daß einerseits die Forderung einer Alterspension nur dann als ein Eigentum angesehen werden könne, wenn sie in einem Kapitalisierungssystem angelegt sei, und daß andererseits gegen Artikel 1 nur verstoßen werde, wenn diese Pensionsforderung völlig entzogen werde.

Daraus ergebe sich, daß, wie der Appellationshof übrigens entschieden habe - ohne diesbezüglichen Widerspruch seitens der Kassationskläger -, die im beanstandeten Artikel 11 § 4 vorgesehene Indexierung nicht ein Eigentum im Sinne von Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls darstellen würde, in Ermangelung eines Zusammenhangs mit den von den Anspruchsberechtigten gezahlten Beiträgen.

A.8.3. Selbst in der Annahme, daß der Hof urteile, daß diese Indexierung ein Eigentum im Sinne des o.a. Artikels 1 darstelle, würde Artikel 11 § 4 nicht zu einer Diskriminierung beim Genuß dieses Eigentums führen, da die Nichtanwendung dieses Vorteils Personen betreffe, die nie in Belgien gearbeitet hätten oder sich da aufgehalten hätten.

A.9. In bezug auf die durch die Kassationskläger hilfsweise formulierte Klage (siehe A.5) antworte der Ministerrat in seinem Erwidierungsschriftsatz darauf wie folgt.

Einerseits sei die von den obengenannten Klägern angeführte Interpretation der bilateralen Abkommen von 1952 und 1975 erst durch das Gericht erster Instanz, dann durch den Appellationshof Brüssel abgelehnt worden, und in diesem Punkt werde sie in der Kassationsklage nicht kritisiert; die diesbezügliche Entscheidung des Appellationshofes sei somit definitiv.

Andererseits sei der Hof nicht zuständig, über die so vorgetragene Interpretation zu befinden, da diese Frage unter die Zuständigkeit des Verweisungsrichters falle.

Außerdem werde darauf hingewiesen, daß der Hof nicht zuständig sei zu urteilen, ob Bestimmungen internationalen Rechts, wie die o.a. bilateralen Abkommen, mit der Verfassung vereinbar seien, da der Hof kraft Artikel 142 Absatz 2 Nr. 3 der Verfassung nur die Gesetze, Dekrete und Ordonnanzen prüfen könne.

- B -

### *Die beanstandete Bestimmung und ihre Vorgeschichte*

B.1.1. Bevor Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi unabhängig wurden, waren die dort beschäftigten Angestellten durch drei Einrichtungen gegen Alter und vorzeitigen Tod versichert: durch die Koloniale Pensions- und Familienzulagenkasse für Angestellte, durch den Kolonialen Zulagenfonds für Angestellte und durch den Besonderen Zulagenfonds; diese Kasse und Fonds waren mit der Zahlung der Renten, Zulagen und Erhöhungen im Sinne der diesbezüglichen Gesetzgebung, insbesondere des Dekrets vom 10. Oktober 1945 betraut.

So, wie der dem genannten Dekret vorangehende Bericht an den Regenten (*Amtsblatt von Belgisch-Kongo*, 1952, Teil 1, SS. 267 und 268) angibt, wurde das koloniale System sozialer Sicherheit als ein gemischtes System angesehen, das zum Teil ein Kapitalisationssystem war und zum Teil ein Umlagesystem:

«Die angenommene Regelung stellt eine Anwendung dieses zweiten Systems [des Kapitalisationssystems] dar. Den Versicherungspflichtigen gegenüber ist es recht und billig und gewährt ihnen Vorteile je nach der Höhe eines jeden Beitrags und garantiert ihnen dank der Kapitalisation der gezahlten Beiträge die höchstmögliche Rente. Für einen großen Teil paßt das Dekret überdies das Verteilungssystem an; die Gesamtheit der Arbeitgeber und Versicherungspflichtigen trägt solidarisch zum Errichten eines gemeinschaftlichen Fonds bei, so daß es möglich sein wird, einen Pensionszuschlag, im Dekret Zulage genannt, für die von den Angestellten vor der Einführung der Pensionsregelung geleistete Dienstzeit zu gewähren und, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Zukunft diese Maßnahme rechtfertigen sollten, Pensions- und Zulagenerhöhungen zu gewähren. Auf das Verteilungssystem stützt sich das Dekret auch, um Waisenzulagen zu gewähren. [...]».

B.1.2. Das Gesetz vom 16. Juni 1960 stellt, wie sein Titel angibt, die mit der Verwaltung der sozialen Sicherheit der Angestellten von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi beauftragten Einrichtungen - unter ihnen die o.a. Einrichtungen - unter die Garantie des Belgischen Staates und läßt die Sozialleistungen zugunsten dieser Angestellten im Rahmen des kolonialen Systems sozialer Sicherheit besonders in bezug auf Pensionen durch den Belgischen Staat garantieren. Dieses Gesetz ist wiederholt abgeändert worden und insbesondere, hinsichtlich der beanstandeten Bestimmungen, durch das Gesetz vom 11. Februar 1976.

B.1.3. Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juni 1960 sieht die Indexierung der durch das Gesetz garantierten Leistungen vor, besonders der auf die Pensionen sich beziehenden Leistungen, die durch Artikel 3 des o.a. Gesetzes gewährleistet werden.

Die präjudizielle Frage zielt auf Artikel 11 ab, insoweit er präzisiert, wem die o.a. Indexierung gewährt wird, und insoweit er einen Behandlungsunterschied vornimmt, was das Recht auf die Indexierung angeht. Sie beschränkt sich also nur auf den Paragraphen 3, so wie dieser sich aus der Abänderung von Artikel 11 durch das Gesetz vom 11. Februar 1976 (Artikel 19) ergibt.

Dieser Paragraph 3 bestimmt:

« Dieser Artikel ist auf die Anspruchsberechtigten belgischer Nationalität anwendbar sowie auf die Staatsangehörigen der Länder, mit denen ein diesbezügliches Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen wurde. »

Übrigens wird aus dem Wortlaut der präjudiziellen Frage ersichtlich, daß der Hof nur über die Verfassungsmäßigkeit des o.a. Artikels 11 § 3 befragt wird, insoweit er auf die Leistungen bezüglich der Pensionen im Sinne der Buchstaben a und d von Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 16. Juni 1960 anwendbar ist, nämlich die Altersrenten und Witwenrenten und die auf die genannten Renten angewandten Erhöhungen.

Der obengenannte Artikel 3 bestimmt:

« Der Belgische Staat garantiert:

a) für die dem 1. Juli 1960 vorangegangene Dienstzeit: die Altersrenten und Witwenrenten, die durch die aufgrund von Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen bei der Pensions- und Familienzulagenkasse für die Angestellten von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi eingezahlten Beiträge abgesichert sind;

b) für die vor dem 1. Januar 1942 geleistete Dienstzeit: die Alterszulagen und Witwenzulagen zu Lasten des Zulagenfonds für Angestellte von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi und des Besonderen Zulagenfonds;

c) für die vor dem 1. Juli 1960 geleistete Dienstzeit: die Waisenzulagen zu Lasten derselben Einrichtungen wegen dieser Dienste;

d) die vor dem 1. Januar 1960 auf die unter a und b genannten Renten und Zulagen angewandten Erhöhungen;

e) die zu Lasten des Zulagenfonds für Angestellte von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi vor dem 1. Januar 1960 auf die Renten und Zulagen, die zur Wiedergutmachung der den Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zuzuschreibenden Schäden bewilligt worden sind, angewandten Erhöhungen.

Die Zulage, um die es sich in Artikel 46 der am 25. Januar 1952 koordinierten Dekrete über die Versicherung gegen Alter und vorzeitiges Ableben der Angestellten von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi handelt, wird der Witwe für die Beschäftigungsdauer vor dem 1. Januar 1942 bewilligt, auch wenn die Ehe nach Beginn der Altersrente, aber mindestens ein Jahr vor dem Ableben des Versicherten geschlossen wurde.

Die in Artikel 72 der genannten Dekrete vorgesehene Zulage wird der Witwe bewilligt, auch wenn die Ehe nach Vollendung des 55. Lebensjahres des Angestellten, aber mindestens ein Jahr vor seinem Ableben geschlossen wurde.

Für die Anspruchsberechtigten fremder Nationalität, die nicht Staatsangehörige eines Landes sind, mit dem ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, beschränkt sich jedoch die Garantie bezüglich der Zulagen und Erhöhungen im Sinne von b bis e von Absatz 1 auf den Teil dieser Leistungen, der mit dem Verhältnis übereinstimmt, das zwischen dem Vermögen des Versicherungsträgers am 30. Juni 1960 und dem Wert, zu diesem Datum, seiner künftigen Verpflichtungen besteht. Dieses Verhältnis wird durch königlichen Erlaß bestimmt werden. »

B.1.4. Der Hof wird demzufolge seine Prüfung nur auf Artikel 11 § 3 des Gesetzes vom 16. Juni 1960 beschränken, und nur insofern er auf die Leistungen Anwendung findet, auf die sich Artikel 3 Absatz 1 unter a und d bezieht.

#### *In bezug auf die Zulässigkeit der Frage*

B.2. Hauptsächlich sagt der Ministerrat, daß «Schweizer Staatsangehörige, die in der Schweizerischen Eidgenossenschaft wohnen, nicht die in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung

verankerten Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung anführen können, da sie nicht die erste, in Artikel 191 der Verfassung aufgestellte Voraussetzung, sich auf belgischem Staatsgebiet befinden zu müssen, erfüllen ».

B.3. Vor dem Hof können die Parteien den Inhalt der präjudiziellen Fragen nicht abändern oder abändern lassen; der Hof weist darauf hin, daß dies genau die Folge der durch den Ministerrat erhobenen Einrede ist, weil, obwohl der Verweisungsrichter den Hof über die Vereinbarkeit von Artikel 11 § 3 des Gesetzes vom 16. Juni 1960 mit dem Gleichheitsgrundsatz befragt, die Einrede ihn zur Aussage darüber zu bewegen versucht, ob die Kassationskläger sich hinsichtlich von Artikel 191 der Verfassung auf den Gleichheitsgrundsatz berufen konnten.

Die durch den Ministerrat erhobene Einrede wird zurückgewiesen.

#### *Zur Hauptsache*

B.4. Der dem Hof zur Beurteilung vorgelegte Behandlungsunterschied wird durch den o.a. Artikel 11 § 3 bezüglich der Indexierung der Renten und Erhöhungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a und d zwischen den Anspruchsberechtigten belgischer Nationalität oder den Staatsangehörigen eines Staates, mit dem ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, einerseits und den Staatsangehörigen anderer Staaten andererseits vorgenommen; während Erstgenannten die Indexierung der genannten Renten und Erhöhungen im Sinne von Artikel 11 §§ 1 und 2 bewilligt wird, bleiben Letztgenannte davon ausgeschlossen.

B.5. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 16. Juni 1960 und vor allem aus seiner Begründung (*Parl. Dok.*, Kammer, 1959-1960, 487, 1<sup>o</sup>) geht hervor, daß das angestrebte Ziel im wesentlichen ein zweifaches war; es ging einerseits darum, die von den Anspruchsberechtigten im Rahmen des kolonialen Systems sozialer Sicherheit erworbenen Rechte zu gewährleisten, und zwar innerhalb der Grenzen des durch den Belgischen Staat zurückverlangten Vermögens, und andererseits, als neuen Vorteil, bestimmten Anspruchsberechtigten die automatische Indexierung dieser Leistungen zu bewilligen. An diese ursprünglich doppelte Zielsetzung wurde übrigens bei der Annahme des Gesetzes vom 11. Februar 1976 zur Abänderung des Gesetzes vom 16. Juni 1960 in folgendem Wortlaut erinnert (*Parl. Dok.*, Senat, 1974-1975, 585, 2<sup>o</sup>, S. 2):

« Das Gesetz vom 16. Juni 1960 ist ein Garantiesgesetz, laut dessen Belgien den Platz der Kolonie eingenommen hat, um hinsichtlich der Angestellten aus dem Privatsektor und hinsichtlich ihrer Rechtsnachfolger die Sozialleistungen zu gewährleisten. Im allgemeinen galt die gebotene Garantie völlig für die Belgier und wurde innerhalb der Grenzen des Vermögens der Ausländerminderheit eingeräumt, die diesem System angeschlossen gewesen war. Mit Ausnahme der Indexierung hatte das Gesetz vom 16. Juni 1960 den kolonialen Angestellten nur das gewährt, was die koloniale Gesetzgebung zu ihren Gunsten geregelt hatte. »

In Übereinstimmung mit der an die Verwirklichung der erstgenannten Zielsetzung gebundenen Einschränkung ist das Verhältnis zwischen « dem Vermögen [...] des Versicherungsträgers und dem Wert, zu diesem Datum, seiner künftigen Verpflichtungen » im Sinne von Artikel 3 *in fine* des Gesetzes vom 16. Juni 1960 durch den königlichen Erlaß vom 16. April 1963 (*Belgisches Staatsblatt* vom 1. Juni 1963) auf 42,1 v.H. festgelegt worden. Die Regelmäßigkeit dieses königlichen Erlasses ist anscheinend damals - insbesondere von den Kassationsklägern - nicht beanstandet worden, so daß auf ihren - übrigens « äußerst hilfswiese » formulierten - Antrag auf Anordnung, « alle Elemente vorzulegen », die für die Festlegung des obengenannten Prozentsatzes berücksichtigt wurden, nicht eingegangen werden muß.

B.6. Nicht genug damit, daß Artikel 11 § 3 den Vorteil der zur Diskussion stehenden Indexierung auf die ausländischen Staatsangehörigen der Länder ausdehnt, mit denen Belgien ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen hat, stellt Artikel 69 des Programmgesetzes vom 2. Juli 1981 in seiner durch Artikel 15 des Programmgesetzes vom 20. Juli 1990 abgeänderten Fassung auch noch die EG-Angehörigen mit den Belgiern gleich, was die Leistungen im Sinne des Gesetzes vom 16. Juni 1960 angeht, einschließlich der in Artikel 11 vorgesehenen Indexierung und deren Anwendung in bezug auf die Personen.

Die Kriterien, die aus der Nationalität der Anspruchsberechtigten und, hinsichtlich der Ausländer, die nicht der EG angehören, aus dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines Gegenseitigkeitsabkommens abgeleitet werden, stellen objektive Kriterien dar.

Es muß jedoch untersucht werden, ob der daraus sich ergebende Behandlungsunterschied bezüglich der Indexierung der fraglichen Renten und Erhöhungen hinsichtlich der durch das Gesetz vom 16. Juni 1960 angestrebten Zielsetzungen vernünftig gerechtfertigt ist.

B.7.1. Vorhergehend muß darauf hingewiesen werden, daß die koloniale Gesetzgebung in bezug auf die soziale Sicherheit nicht die automatische Indexierung der Renten und Rentenerhöhungen vorsah. In dieser Hinsicht enthält der betreffende, diese Indexierung einführende Artikel 11 eine Maßnahme, die sich von derjenigen unterscheidet, die in Artikel 60 der koordinierten Bestimmungen über die Versicherung gegen Alter und vorzeitiges Ableben der Angestellten von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi enthalten ist (inoffizielle Koordinierung durch das Amt für Soziale Sicherheit in Übersee am 30. Juni 1960). Dieser Artikel 60 sah nur die Möglichkeit für den König vor, die Renten und Zulagen anzupassen, « wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse eine Anpassung [...] rechtfertigen ».

Daraus ergibt sich, daß, wie in den unter B.5 zitierten Vorarbeiten nachgewiesen wurde, die Indexierung der Leistungen im Sinne der kolonialen Gesetzgebung nicht auf einer Linie liegt mit der durch das Gesetz vom 16. Juni 1960 angestrebten Zielsetzung der Garantie, sondern einen neuen Vorteil darstellt, der kein Ausgleich ist für die von den Versicherten geleisteten Beiträge im Rahmen des kolonialen Systems sozialer Sicherheit, und daß diese Indexierung somit eine autonome Maßnahme hinsichtlich des genannten Systems darstellt.

B.7.2. Der Hof verweist des weiteren darauf, daß das Gesetz vom 16. Juni 1960, obgleich bei der Verwirklichung der o.a. Zielsetzung der Garantie feststand, daß der Belgische Staat nur einen Teil des Vermögens der bezüglich der Pensionen handelnden kolonialen Einrichtungen - und dies ist tatsächlich der Fall gewesen - zurückverlangen würde, und zwar in zu geringem Maße, um alle Verpflichtungen der genannten Einrichtungen zu übernehmen, den Umfang seiner Garantie jedoch nicht strikt auf dieses Verhältnis begrenzt hat; somit garantiert Artikel 3 des o.a. Gesetzes integral die Altersrenten und Witwenrenten in seinem Buchstaben a, und zwar ungeachtet der Nationalität des

Anspruchsberechtigten. Daraus geht hervor, daß den Staatsangehörigen der Länder, mit denen das in Artikel 3 *in fine* und in Artikel 11 § 3 genannte Gegenseitigkeitsabkommen nicht geschlossen wurde, dennoch, nach dem Vorbild der anderen Anspruchsberechtigten, die integrale Zahlung der kraft der kolonialen Gesetzgebung erworbenen Altersrenten und Witwenrenten zuteil wird. In dieser Hinsicht wird unter den Anspruchsberechtigten kein einziger Behandlungsunterschied vorgenommen.

B.7.3. Unter Berücksichtigung dieser Elemente und der finanziellen Kosten, die mit der Indexierung der Leistungen einhergehen, scheint es hinsichtlich der Zielsetzungen des Gesetzes vom 16. Juni 1960 nicht ungerechtfertigt zu sein, ihren Vorteil nur den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten. Da der Gesetzgeber außerdem die belgischen Staatsangehörigen von dieser Indexierung profitieren lassen wollte, scheint es gerechtfertigt zu sein, ihren Vorteil auf die Staatsangehörigen der Staaten auszudehnen, die gleiches zugunsten der Belgier tun.

B.8.1. Den Kassationsklägern zufolge sei die Maßnahme in jedem Fall unverhältnismäßig, insoweit sie aufgrund der beträchtlichen Verringerung der Pension, die sich für sie daraus ergeben würde - im Vergleich zu der von den Belgiern und Gleichgestellten bezogenen Pension -, Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und das durch diese Bestimmung sichergestellte Recht auf Achtung des Eigentums verletzen würde.

Dieser Artikel 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. »

B.8.2. Der Hof stellt fest, daß die Alters- und Witwenrenten nicht gekürzt werden. Es muß übrigens erwähnt werden, daß das Recht einer Person auf Achtung « ihres » Eigentums sich nicht auf Eigentümer beziehen kann, die überhaupt nicht in ihrem Besitz sind oder gewesen sind. Die Zuständigkeit, eine Bestimmung bezüglich des Schutzes der den Personen zuerkannten Rechte auf ihr Eigentum zu interpretieren, enthält keine Ermächtigung des Richters, die Gesetzgebung zu tadeln, die in jedem Staat die Verteilung selbst dieser Eigentümer und somit die für den Erwerb dieser Rechte erforderlichen Voraussetzungen festlegt.

B.9. Aus dem Vorhergehenden folgt, daß die präjudizielle Frage verneinend beantwortet werden muß.

*In bezug auf den von den Kassationsklägern hilfsweise formulierten Antrag*

B.10. Für den Fall, daß der Hof urteilen würde, daß Artikel 11 § 3 des Gesetzes vom 16. Juni 1960 die Artikel 10 und 11 der Verfassung nicht verletzt, heben die Kassationskläger hilfsweise hervor, daß diese Bestimmung die Artikel 10 und 11 verletze « in der Interpretation des Belgischen Staates, der zufolge hinsichtlich der ausländischen Anspruchsberechtigten das erforderliche Gegenseitigkeitsabkommen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 16. Juni 1960 abgeschlossen sein muß und um spezifisch dessen Durchführung zu gewährleisten ».

B.11. Der Kassationshof befragt den Hof über die Vereinbarkeit des Behandlungsunterschiedes, der durch Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juni 1960 beim Vorteil der Indexierung, ungeachtet der dem Begriff « Gegenseitigkeitsabkommen » zu gebenden Tragweite, vorgenommen wird, mit dem Gleichheitsgrundsatz.

Die Parteien können vor dem Hof nicht die präjudizielle Frage abändern oder abändern lassen, was aber genau die Folge des von den Kassationsklägern hilfsweise formulierten Antrags ist.

Daraus folgt, daß der genannte Antrag unzulässig ist.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Das Gesetz vom 16. Juni 1960, « durch das die Organe zur Verwaltung der sozialen Sicherheit der Angestellten von Belgisch-Kongo und Rwanda-Urundi unter die Kontrolle und Garantie des Belgischen Staates gestellt werden und durch das die zugunsten dieser Angestellten erbrachten Sozialleistungen vom Belgischen Staat garantiert werden », verletzt nicht die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem es durch seinen Artikel 11 § 3, in der durch das Gesetz vom 11. Februar 1976 geänderten Fassung, bezüglich der Indexierung der Renten und Erhöhungen, auf die sich Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a und d desselben Gesetzes bezieht, einen Behandlungsunterschied einführt zwischen Anspruchsberechtigten, die die belgische Staatsangehörigkeit besitzen oder Staatsbürger von Ländern sind, mit denen ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, einerseits und ausländischen Anspruchsberechtigten, die Staatsbürger anderer Länder sind, andererseits.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 28. Januar 1999.

Der stellv. Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) R. Moerenhout

(gez.) M. Melchior