

Geschäftsverzeichnisnr. 5062
Entscheid Nr. 1/2012 vom 11. Januar 2012

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 1 Absatz 8 des Gesetzes vom 20. Juli 1971 zur Einführung garantierter Familienleistungen, gestellt vom Arbeitsgericht Lüttich.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

In seinem Urteil vom 23. November 2010 in Sachen R.T. gegen das Landesamt für Familienbeihilfen zugunsten von Lohnempfängern, dessen Ausfertigung am 29. November 2010 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Arbeitsgericht Lüttich folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« Verstößt Artikel 1 Absatz 8 des Gesetzes vom 20. Juli 1971 zur Einführung garantierter Familienleistungen, dahingehend ausgelegt, dass er Anwendung findet auf Staatenlose, bei denen festgestellt wurde, dass sie ohne ihren Willen ihre Staatsangehörigkeit verloren haben, und die nachweisen, dass sie keinen gesetzlichen und dauerhaften Aufenthaltstitel in einem anderen Staat, mit dem sie ggf. Bindungen hätten, erhalten können, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 2 Absatz 2 und 26 Absatz 1 des Internationalen Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, insofern er die anerkannten Staatenlosen und die anderen Kategorien von Ausländern gleich behandelt, indem zur Gewährung garantierter Familienleistungen von ihnen verlangt wird, dass ihnen der Aufenthalt in Belgien gemäß dem Gesetz vom 15. Dezember 1980 gestattet oder erlaubt ist, wobei somit ihre Eigenart nicht berücksichtigt wird, während Belgien ihnen gegenüber durch das New Yorker Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen die gleichen Verpflichtungen auf sich genommen hat wie diejenigen, die es den Flüchtlingen gegenüber durch das Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf sich genommen hat, ohne dass ihnen aber auf gleichwertige Weise nachgekommen wird, und wobei somit die überstaatlichen Garantien auf diskriminierende Art und Weise angewandt werden? »

Verneinendenfalls: Wäre die Antwort identisch, wenn das Kind, für das die garantierten Familienleistungen beantragt werden, die belgische Staatsangehörigkeit hätte? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Der vorlegende Richter stellt dem Gerichtshof Fragen zur Vereinbarkeit von Artikel 1 Absatz 8 des Gesetzes vom 20. Juli 1971 zur Einführung garantierter Familienleistungen, dahingehend ausgelegt, dass er Anwendung finde auf Staatenlose, bei denen festgestellt werde, dass sie ohne ihren Willen ihre Staatsangehörigkeit verloren hätten, und die nachweisen, dass sie keinen gesetzlichen und dauerhaften Aufenthaltstitel in einem anderen Staat, zu dem sie Verbindungen hätten, erhalten könnten, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 2 Absatz 2 und 26 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

B.2. Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 1971 zur Einführung garantierter Familienleistungen bestimmt:

«Unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 10 werden Familienleistungen unter den durch oder aufgrund des vorliegenden Gesetzes festgelegten Bedingungen zugunsten von Kindern gewährt, die ausschließlich oder hauptsächlich einer in Belgien wohnhaften natürlichen Person zu Lasten sind.

Wenn das Kind eine im Gesetz vom 3. Juli 2005 über die Rechte der Freiwilligen erwähnte Entschädigung bezieht, ist das kein Hindernis für die Gewährung von Familienleistungen.

Ein Kind, das einen freiwilligen Militärdienst ableistet, bleibt eine Person zu Lasten bis zum ersten Tag des sechsten Kalendermonats nach dem Monat, in dem die Militärperson sich zu dem Dienst verpflichtet, der in Artikel 21 Absatz 2 des Gesetzes vom 10. Januar 2010 zur Einführung des freiwilligen Militärdienstes und zur Abänderung verschiedener auf das Militärpersonal anwendbarer Gesetze vorgesehen ist. Dasselbe gilt, wenn es einen freiwilligen Dienst für den Kollektivnutzen aufgrund des Gesetzes vom 11. April 2003 zur Einführung eines freiwilligen Dienstes für den Kollektivnutzen leistet.

Ein Kind gilt als hauptsächlich zu Lasten einer in Absatz 1 erwähnten natürlichen Person, wenn diese Person mehr als die Hälfte der Unterhaltskosten für das Kind trägt.

Wenn aus der Eintragung im Bevölkerungsregister, im Fremdenregister oder im Nationalregister der natürlichen Personen hervorgeht, dass das betreffende Kind zum Haushalt einer bestimmten natürlichen Person gehört, wird bis zum Beweis des Gegenteils davon ausgegangen, dass diese natürliche Person die vorerwähnte Bedingung erfüllt. Diese Vermutung kann nicht mit der Begründung widerlegt werden, dass das Kind Recht auf soziale Eingliederung aufgrund des Gesetzes vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung hat.

In Absatz 1 erwähnte natürliche Personen müssen mindestens während der letzten fünf Jahre vor Einreichung eines Antrags auf garantierte Familienleistungen ununterbrochen tatsächlich in Belgien gewohnt haben.

Von der Erfüllung dieser Bedingung sind befreit:

1. Personen, auf die die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, anwendbar ist,

2. Staatenlose,

3. Flüchtlinge im Sinne des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern,

4. Personen, die nicht in Nr. 1 erwähnt sind und die Staatsangehörige eines Staates sind, der die Europäische Sozialcharta beziehungsweise die Revidierte Europäische Sozialcharta ratifiziert hat.

5. Personen, die garantierte Familienleistungen zugunsten eines Kindes beantragen:

a) das Staatsangehöriger eines Staates ist, auf den die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, anwendbar ist, oder, wenn dies nicht der Fall ist, das Staatsangehöriger eines Staates ist, der die Europäische Sozialcharta beziehungsweise die (Revidierte) Europäische Sozialcharta ratifiziert hat,

b) oder das Staatenloser oder Flüchtling im Sinne des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern ist.

Handelt es sich bei einer in Absatz 1 erwähnten natürlichen Person um einen Ausländer, muss ihr der Aufenthalt oder die Niederlassung in Belgien gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gestattet oder erlaubt sein.

Familienleistungen umfassen:

1. Kinderzulagen,
2. altersbedingte Zuschläge,
3. die Geburtsbeihilfe,
4. die in Artikel 10 erwähnte Sonderbeihilfe,
5. die Adoptionsprämie,
6. jährliche altersbedingte Zuschläge,
7. monatliche Zuschläge.

Der König kann andere Beihilfen gewähren, sofern und in dem Maße, wie diese Beihilfen ebenfalls im System der Familienleistungen für Selbständige gewährt werden ».

B.3.1. Aus dem Sachverhalt der dem vorlegenden Richter unterbreiteten Rechtssache, der Begründung der Verweisungsentscheidung und dem Wortlaut der Vorabentscheidungsfragen geht hervor, dass der Gerichtshof zunächst gebeten wird, über die Vereinbarkeit von Absatz 8 des vorerwähnten Artikels 1 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 2 Absatz 2 und 26 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, zu befinden, insofern er einer staatenlosen natürlichen Person, die sich in der in B.1 angegebenen Lage befinde und zwei Kinder zu Lasten habe, vorschreibe, dass ihr der Aufenthalt oder die Niederlassung in Belgien gemäß dem vorerwähnten Gesetz vom 15. Dezember 1980 gestattet oder erlaubt sei, um garantierte Familienleistungen zugunsten ihrer Kinder erhalten zu können.

Sollte die erste Frage verneinend beantwortet werden, fragt der vorlegende Richter, ob die Antwort des Gerichtshofes die gleiche sei, wenn das Kind, für das garantierte Familienleistungen beantragt würden, die belgische Staatsangehörigkeit besitze.

B.3.2. Obwohl die erste Vorabentscheidungsfrage sich auf eine Gleichbehandlung der Staatenlosen und der anderen Kategorien von Ausländern bezieht, geht aus dem Wortlaut dieser Frage sowie der Begründung der Verweisungsentscheidung hervor, dass sie sich auf den Behandlungsunterschied zwischen den Staatenlosen, die sich in der in B.1 angeführten Lage befinden, und den Flüchtlingen bezieht, insofern die erste Kategorie von Ausländern im Gegensatz zur zweiten nicht die in der fraglichen Bestimmung enthaltene Bedingung in Bezug auf den ordnungsmäßigen Aufenthalt erfüllt.

Der vorlegende Richter hebt hervor, dass Belgien in Bezug auf Staatenlose durch das Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen gebunden ist, das ähnliche Verpflichtungen auferlegt wie diejenigen, die aufgrund des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge gegenüber Flüchtlingen gelten.

B.4. Zur Beantwortung der ersten Vorabentscheidungsfrage muss geprüft werden, ob das vom Gesetzgeber berücksichtigte Unterscheidungskriterium, das sich aus dem Erfordernis eines dem Gesetz vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern entsprechenden Aufenthaltes des in B.1 erwähnten staatenlosen Bezugsberechtigten ergibt, hinsichtlich der vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzung gerechtfertigt ist und ob ein angemessenes Verhältnis zwischen dem verwendeten Mittel und der verfolgten Zielsetzung vorliegt.

B.5.1. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 20. Juli 1971 geht hervor, dass der Gesetzgeber die Absicht hatte, im Bereich der Familienbeihilfen eine residuale Regelung einzuführen:

«[...] Es gibt gewisse Kinder, für die momentan die Familienbeihilfen nicht ausgezahlt werden können, weil es für sie weder in der Arbeitnehmerregelung noch in der Regelung für selbständig Erwerbstätige einen Bezugsberechtigten gibt. Es ist demzufolge notwendig, ein residuales System der Familienbeihilfen ins Leben zu rufen» (*Parl. Dok.*, Senat, 1970-1971, Nr. 576, Bericht, S. 1).

B.5.2. Da der Gesetzgeber mit der Einführung garantierter Familienleistungen den Zweck verfolgte, eine residuale Regelung ins Leben zu rufen, damit die nicht einer obligatorischen Regelung unterliegenden Kinder auch in den Genuss von Familienleistungen gelangen, erhebt sich die Frage, ob die Maßnahme, die dazu führt, dass ohne jede Ausnahme der Vorteil dieser

Rechtsvorschriften den Kindern versagt wird, die zu Lasten einer staatenlosen Person sind, deren Aufenthalt oder Niederlassung in Belgien gemäß dem Gesetz vom 15. Dezember 1980 nicht gestattet oder erlaubt ist, nicht der vorgenannten Zielsetzung zuwiderläuft.

B.5.3. Wie der Gerichtshof in seinen Entscheiden Nrn. 110/2006 vom 28. Juni 2006 und 48/2010 vom 29. April 2010 bereits hervorgehoben hat, konnte der Gesetzgeber in Anbetracht der nicht beitragspflichtigen Beschaffenheit der residualen Regelung berechtigterweise diesen Vorteil vom Bestehen einer ausreichenden Bindung zu Belgien abhängig machen. Die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 20. Juli 1971 haben trotz der aufeinander folgenden Abänderungen immer Bedingungen - bezüglich der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltes - für die Erlangung garantierter Familienzulagen auferlegt. Das Gesetz vom 29. April 1996, das zu der fraglichen Bestimmung geführt hat, hat diese Erfordernisse lediglich gemildert, damit die Belgier und die Staatsangehörigen des Europäischen Wirtschaftsraums (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 352/1, S. 40) sowie die Staatenlosen und Flüchtlinge gleich behandelt werden.

Der Gerichtshof hat in seinem Entscheid Nr. 110/2006 vom 28. Juni 2006 erkannt und in seinem Entscheid Nr. 48/2010 vom 29. April 2010 bestätigt, dass der Gesetzgeber den Vorteil der residualen Regelung von der Bedingung eines ordnungsmäßigen Aufenthaltes in Belgien abhängig machen konnte.

B.6. Gemäß Artikel 49 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern ist den Personen, die im Sinne dieses Gesetzes als Flüchtlinge gelten, der Aufenthalt oder die Niederlassung im Königreich gestattet. Sie erfüllen somit die in der fraglichen Bestimmung festgelegte Bedingung, um in den Vorteil der Familienleistungen zu gelangen. Eine solche Bestimmung besteht hingegen für Staatenlose nicht.

B.7. Der Gerichtshof muss prüfen, ob die fragliche Bestimmung vernünftig gerechtfertigt ist, insofern sie von allen Berechtigten auf Familienleistungen einen legalen Aufenthalt verlangt, was zur Folge hat, diese Berechtigten unterschiedlich zu behandeln, je nachdem, ob sie Flüchtlinge oder Staatenlose sind.

B.8. Die Situation der Staatenlosen im internationalen Recht wird durch das New Yorker Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen, genehmigt durch das Gesetz vom 12. Mai 1960 (nachstehend: das New Yorker Übereinkommen) geregelt; diejenige der Flüchtlingen wird durch das Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, genehmigt durch das Gesetz vom 26. Juni 1953 (nachstehend: das Genfer Abkommen) geregelt.

Die beiden Übereinkommen, die sich historisch aus der gleichen Vorgehensweise ergeben haben, enthalten Bestimmungen mit einer in mehrfacher Hinsicht ähnlichen Tragweite. Aufgrund von Artikel 7 Absatz 1 des Genfer Abkommens und Artikel 7 Absatz 1 des New Yorker Übereinkommens gewährt Belgien den Flüchtlingen und den Staatenlosen die gleiche Regelung, die es den Ausländern im Allgemeinen gewährt. Aufgrund der Artikel 23 und 24 des New Yorker Übereinkommens und der Artikel 23 und 24 des Genfer Abkommens muss Belgien den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig auf seinem Staatsgebiet aufhalten, und den Staatenlosen, die sich rechtmäßig auf seinem Staatsgebiet aufhalten, die gleiche Behandlung wie den eigenen Staatsangehörigen in Bezug auf die Arbeitsrechtsvorschriften und die Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit und in Bezug auf die öffentliche Fürsorge gewähren; weder die einen noch die anderen dürfen, wenn sie sich ordnungsmäßig auf dem Staatsgebiet aufhalten, ausgewiesen werden, außer aus Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung (Artikel 31 des New Yorker Übereinkommens und Artikel 32 des Genfer Abkommens). Keines der beiden Übereinkommen erkennt den darin erwähnten Personen das Recht auf Aufenthalt auf dem Gebiet des Staates an, der sie als Flüchtling oder Staatenloser anerkennt.

B.9. Die anerkannten Staatenlosen und die anerkannten Flüchtlinge befinden sich somit in weitgehend vergleichbaren Situationen, nicht nur unter Berücksichtigung dessen, was in diesen Bestimmungen vorgesehen ist, sondern auch, weil die Obrigkeit, indem sie ihnen je nach Fall die Eigenschaft als Staatenloser oder als Flüchtling anerkennt, sich selbst Pflichten gegenüber den Betroffenen auferlegt.

B.10. Wenn festgestellt wird, dass einem Staatenlosen diese Eigenschaft anerkannt wurde, weil er ohne seinen Willen seine Staatsangehörigkeit verloren hat und nachweist, dass er keinen gesetzlichen und dauerhaften Aufenthaltstitel in einem anderen Staat, mit dem er gegebenenfalls Verbindungen hätte, erhalten kann, kann seine Situation auf diskriminierende Weise gegen seine Grundrechte verstoßen.

Daraus ergibt sich, dass der Behandlungsunterschied zwischen einem Staatenlosen, der sich auf dem belgischen Staatsgebiet in einer solchen Situation befindet, und einem anerkannten Flüchtling, nicht vernünftig gerechtfertigt ist.

B.11. Wie vom Gerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 198/2009 vom 17. Dezember 2009 festgestellt wurde, ergibt sich diese Diskriminierung nicht aus Artikel 49 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, der nur die in Belgien anerkannten Flüchtlinge betrifft, sondern aus dem Fehlen einer Gesetzesbestimmung, die den in B.1 erwähnten, in Belgien anerkannten Staatenlosen ein Aufenthaltsrecht gewährt, das mit demjenigen vergleichbar ist, das diese

Flüchtlinge genießen. Der Gerichtshof weist darauf hin, dass der Gesetzgeber dieser Lücke nicht abgeholfen hat durch die Annahme einer mit Artikel 49 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 gleichwertigen Bestimmung für diese anerkannten Staatenlosen.

Die Diskriminierung zwischen den Flüchtlingen und diesen Staatenlosen ist ebenfalls nicht auf Artikel 1 Absatz 8 des Gesetzes vom 20. Juli 1971 zur Einführung garantierter Familienleistungen zurückzuführen. Das Gesetz vom 15. Dezember 1980 ist nicht vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, insofern es keine seinem Artikel 49 entsprechende Bestimmung enthält, wodurch die in B.1 erwähnten, in Belgien anerkannten Staatenlosen ein Aufenthaltsrecht hätten, das mit demjenigen der Flüchtlinge vergleichbar wäre.

B.12.1. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Bedingungen festzulegen, unter denen bestimmte Kategorien von Staatenlosen in Belgien einen Aufenthaltstitel erhalten können.

B.12.2. In der Erwartung dieses gesetzgeberischen Auftretens in Bezug auf das Gesetz vom 15. Dezember 1980 obliegt es dem vorlegenden Richter, die Folgen - was die fragliche Bestimmung betrifft - der in B.11 festgestellten Verfassungswidrigkeit einzustellen, wobei diese Feststellung ausreichend präzise und vollständig ausgedrückt ist. Folglich obliegt es den Arbeitsgerichten, die mit einer Verweigerung der Anerkennung garantierter Familienleistungen für ein Kind zu Lasten eines anerkannten Staatenlosen, bei dem sie feststellen, dass er ohne seinen Willen seine Staatsangehörigkeit verloren hat und dass er nachweist, keinen gesetzlichen und dauerhaften Aufenthaltstitel in einem anderen Staat, mit dem er gegebenenfalls Verbindungen hat, erhalten zu haben, befasst sind, diesem Kind das fragliche Recht auf garantierte Familienleistungen zuzuerkennen trotz des Umstandes, dass es der staatenlosen Person, die das Kind zu Lasten hat, noch nicht gestattet oder erlaubt ist, sich auf dem belgischen Staatsgebiet aufzuhalten.

B.13. Folglich bedarf die zweite Vorabentscheidungsfrage keiner Antwort.

Aus diesen Gründen:

der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Insofern er einem Ausländer die Verpflichtung auferlegt, die darin besteht, dass ihm der Aufenthalt oder die Niederlassung in Belgien gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gestattet oder erlaubt sein muss, verstößt Artikel 1 Absatz 8 des Gesetzes vom 20. Juli 1971 zur Einführung garantierter Familienleistungen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

- Das vorerwähnte Gesetz vom 15. Dezember 1980 verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern es nicht vorsieht, dass die in Belgien anerkannten Staatenlosen, bei denen festgestellt wird, dass sie ohne ihren Willen ihre Staatsangehörigkeit verloren haben, und die nachweisen, dass sie keinen gesetzlichen und dauerhaften Aufenthaltstitel in einem anderen Staat, zu dem sie Verbindungen hätten, erhalten können, ein Aufenthaltsrecht haben, das mit demjenigen vergleichbar ist, das die Flüchtlinge aufgrund von Artikel 49 dieses Gesetzes genießen.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 11. Januar 2012.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) R. Henneuse