

Geschäftsverzeichnissnr. 7016
Entscheid Nr. 41/2020 vom 12. März 2020

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung von Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 « zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Zusammenhalts », erhoben von der VoG « Ligue des Droits de l’Homme » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, J. Moerman und Y. Kherbache, 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 1. Oktober 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 4. Oktober 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 « zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Zusammenhalts » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. März 2018, zweite Ausgabe): die VoG « Ligue des Droits de l'Homme » (nunmehr « Ligue des droits humains »), die VoG « Médecins du Monde – Dokters van de Wereld » und die VoG « Les Briques du GAMP », unterstützt und vertreten durch RÄin V. van der Plancke, in Brüssel zugelassen.

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

Durch Anordnung vom 15. Januar 2020 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J.-P. Moerman und J. Moerman 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 29. Januar 2020 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 29. Januar 2020 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 § 1 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 « über die Beihilfen für Personen mit Behinderung » (nachstehend: Gesetz vom 27. Februar 1987) in der durch Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 « zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Zusammenhalts » (nachstehend: Gesetz vom 26. März 2018) abgeänderten und zur Zeit anwendbaren Fassung, bestimmt:

« Die in Artikel 1 erwähnten Beihilfen können nur Personen gewährt werden, die ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben und:

1. Belgier sind,
2. Staatsangehörige eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind,
3. Marokkaner, Algerier oder Tunesier sind und die Bedingungen der 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, erfüllen,
4. staatenlos sind und unter die Anwendung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen, unterzeichnet in New York am 28. September 1954 und gebilligt durch das Gesetz vom 12. Mai 1960, fallen,
5. oder Flüchtling sind im Sinne von Artikel 49 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern,
6. oder von den in den Nummern 1 bis 5 festgelegten Kategorien ausgeschlossen sind, jedoch bis zum Alter von 21 Jahren in den Genuss der erhöhten Kinderzulagen gekommen sind, die erwähnt sind in Artikel 47 § 1 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger oder in Artikel 20 § 2 des Königlichen Erlasses vom 8. April 1976 zur Festlegung der Regelung der Familienleistungen für Selbständige.

Für die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens muss die Person außerdem während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochen, ihren 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 Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen für den Empfänger im Nationalregister registriert und gespeichert worden sind ».

B.2.1. Laut der Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 können die Personen mit Behinderung drei Arten Beihilfe erhalten: die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens, die Personen mit Behinderung gewährt wird, die zwischen 21 und 65 Jahre alt sind und deren körperlicher oder geistiger Zustand ihre Erwerbsfähigkeit verringert; die Eingliederungsbeihilfe, die Personen mit Behinderung gewährt wird, die zwischen 21 und 65 Jahre alt sind und deren mangelnde oder verminderte Selbständigkeit erwiesen ist; die Beihilfe zur Unterstützung von Betagten, die Personen mit Behinderung gewährt wird, die mindestens 65 Jahre alt sind und deren mangelnde oder verminderte Selbständigkeit erwiesen ist.

Diese Beihilfen stellen eine finanzielle Unterstützung dar, deren Betrag vorrangig die Existenzsicherheit der bedürftigsten Personen gewährleisten soll (*Parl. Dok.*, Kammer,

1985-1986, Nr. 448/1, S. 2). Der Betrag der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens schwankt entsprechend der Familiensituation des Empfängers und nähert sich dem Betrag des in ähnlichen Situationen gewährten Eingliederungseinkommens (Artikel 6 § 2). Der Betrag der Eingliederungsbeihilfe und der Beihilfe zur Unterstützung von Betagten ist ein Pauschalbetrag, der sich nach dem Selbständigkeitsgrad des Empfängers richtet (Artikel 6 § 3).

B.2.2. Die Regelung bezüglich der Beihilfen für Personen mit Behinderung ist ein besonderes System der Sozialhilfe. Im Gegensatz zum herkömmlichen System der sozialen Sicherheit, das die Zahlung von Beiträgen beinhaltet, wird dieses besondere System vollständig durch die allgemeinen Mittel des Staates finanziert und dient dazu, den Personen, die nicht über ausreichend andere Existenzmittel verfügen, ein gesetzlich festgelegtes Einkommen zu bieten.

B.2.3. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 27. Februar 1987 geht hervor, dass der Gesetzgeber die drei im Gesetz genannten Beihilfen nur den Personen mit Behinderung hat gewähren wollen, deren Einkommen eine bestimmte Grenze nicht übersteigt. Da diese Beihilfen ausschließlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, bestand das Ziel des Gesetzgebers darin, sie den bedürftigsten Personen zu gewähren (Begründung, *Parl. Dok.*, Kammer, 1985-1986, Nr. 448/1, SS. 2 und 6).

B.3.1. Die Gewährung der betreffenden Beihilfen, die ursprünglich durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 auf Belgier, Flüchtlinge, Staatenlose und Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit begrenzt war, wurde durch das Gesetz vom 20. Juli 1991 auf zwei zusätzliche Kategorien von ausländischen Personen ausgedehnt, nämlich die « Personen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 » fallen, und die Personen, die « bis zum Alter von 21 Jahren in den Genuss der erhöhten Kinderzulagen gekommen sind, die erwähnt sind in Artikel 47 § 1 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger. Durch das Gesetz vom 22. Februar 1998 hat der Gesetzgeber anschließend den Vorteil der betreffenden Beihilfen auf die Personen ausgedehnt, die eine ähnliche Erhöhung gemäß der Regelung der Familienleistungen zugunsten der Selbständigen erhalten haben. Das Programmgesetz (I) vom 24. Dezember 2002 hat es ermöglicht, alle europäischen Staatsangehörigen sowie die

Marokkaner, Algerier oder Tunesier, die die Bedingungen der vorerwähnten Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 erfüllen, in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufzunehmen.

B.3.2. Die schrittweise Ausdehnung des personenbezogenen Anwendungsbereichs der Regelung über Beihilfen für behinderte Personen erfolgte mit einer dreifachen Absicht: die sich aus internationalen Verpflichtungen Belgiens ergebenden Erfordernisse einhalten, eine gewisse Parallelität zwischen der Regelung des Existenzminimums und derjenigen des garantierten Einkommens für betagte Personen aufrechterhalten sowie vermeiden, dass die Berücksichtigung der Behinderung ausländischer Kinder, die wegen ihrer Behinderung erhöhte Kinderzulagen erhalten haben, durch die öffentliche Hand aufgegeben wird.

B.4.1. Vor dem Inkrafttreten des angefochtenen Artikels 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 sah das Gesetz vom 27. April 1987 keine allgemeinen Bedingungen bezüglich der Dauer des Verbleibs am tatsächlichen Wohnort in Belgien für die Empfänger der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens vor. Man musste nur seinen Hauptwohntort in Belgien haben.

B.4.2. Hinsichtlich der von da an durch Artikel 4 § 1 Absätze 2 und 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 unterschiedslos für alle Kategorien von potenziellen Empfängern der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens vorgeschriebenen Bedingung, während zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochen, ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt 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 réelle en Belgique afin de renforcer le lien que les bénéficiaires doivent 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 l'allocation de remplacement de revenus d'avoir eu une résidence réelle en Belgique pendant dix années, dont au moins cinq années ininterrompues.

[...]

L'allocation de remplacement de revenu vise à protéger un groupe fragile de notre société, [...]. Il est important donc que cette intervention reste réservée à ce groupe fragile de personnes qui en ont réellement besoin.

[...]

Ensuite, la mesure vise également à contrôler l'évolution du coût de l'allocation de remplacement de revenus. Les statistiques soulignent qu'en dix ans, le coût de ce régime d'assistance a augmenté de 27 % (en 2007, une dépense annuelle de 1104 millions d'euros et en 2016, une dépense annuelle de 1428 millions d'euros). Le nombre d'allocataires sur une période de 10 ans a augmenté de près de 30 % (en 2007, 137 242 allocataires et, en 2016, 179 452 allocataires).

[...]

Il se justifie également d'être attentif à conserver à ce régime un caractère d'exception et à l'encadrer étroitement. Cet encadrement suppose notamment que l'on tienne compte de régimes similaires instaurés par les autres pays européens afin d'éviter la création de certaines filières dues à un effet d'aubaine à cause de la disparité des législations entre les États.

[...]

Pour toutes ces raisons, le présent projet de loi subordonne le bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus à une condition de résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues. 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 un lien suffisamment significatif avec la Belgique justifiant le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt » (*ParL Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2839/001, SS. 184, 185, 188, 189 und 190).

B.5. Der zweite Klagegrund ist aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung abgeleitet. Die klagenden Parteien machen geltend, dass die mit dem angefochtenen Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 vorgenommene Einfügung der Bedingung, seinen tatsächlichen Wohnort während zehn Jahren, davon fünf Jahre ununterbrochen, in Belgien gehabt zu haben, die zum Anspruch auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens berechtigt, einen bedeutenden Rückschritt im Schutz des durch Artikel 23 der Verfassung gewährleisteten Rechts auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand darstelle. Dieser Rückschritt sei nicht vernünftig gerechtfertigt durch Gründe des Allgemeininteresses.

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:

« 1. En ce qui concerne l’instauration d’une condition supplémentaire de résidence, on peut se reporter à l’avis 59.786/1/V que le Conseil d’État, section de législation, a rendu le 16 août 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 janvier 2017 ‘ modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ’, dans lequel il avait formulé, à propos d’une condition de résidence identique, les observations suivantes :

‘ [...]

3. Le régime en projet restreint le droit à la GRPA, qui fait partie du droit à l’aide sociale garantie par l’article 23 de la Constitution.

[...]

Sur la base de la législation actuelle, le droit à la GRPA 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 à un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRPA 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 “[l]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 ' » (ebenda, SS. 526-529).

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

« En réponse à la deuxième remarque que le Conseil d'État a formulée dans l'avis précité sur l'autorisation de la mesure relative à l'article 23 de la Constitution, il convient d'éclaircir ce qui suit.

Le principe du *standstill*, visé dans l'article 23 de la Constitution, interdit au législateur compétent de prendre des mesures qui impliqueraient un recul significatif des droits garantis dans l'article 23, paragraphe premier et troisième, 2e, de la Constitution par rapport à leur application sous la législation précédente, sauf si ledit recul significatif peut être motivé par une raison d'intérêt général.

La mesure ne concerne que les conditions d'octroi de l'allocation de remplacement 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.

Par ailleurs, la mesure ne sera d'application que sur les nouvelles demandes et non sur les allocations de remplacement de revenu déjà octroyées. Les bénéficiaires actuels conservent leurs droits.

Il en va de l'intérêt général : un abus éventuel, ou une fraude éventuelle, et le tourisme au bien-être qui y est lié, lorsqu'ils sont constatés, doivent être découragés avant de devenir une pratique généralisée en conséquence du principe du *standstill* (auquel fait référence le Conseil d'État dans son avis) que le Législateur a souhaité introduire avec l'article 23 de la Constitution.

Par ailleurs, il faut noter que les personnes touchées par un handicap qui, le cas échéant, viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de l'allocation de remplacement 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.

[...]

À titre subsidiaire, même si l'on estimait que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale impliquerait un recul considérable du niveau de protection, ce qui apparaît tout à fait exclu ici, ce recul serait justifié par des considérations fortes relevant de l'intérêt général » (ebenda., SS. 186-187).

B.8. Somit hat der angefochtene Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018, indem er alle Kategorien von Empfängern der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens ohne jede Unterscheidung einer Bedingung des tatsächlichen Wohnorts in Belgien von zehn Jahren, wovon fünf Jahre ununterbrochen, unterwirft, zur Folge, dass einer Reihe von Personen mit Behinderung, die unter die durch diese Bestimmung genannten Kategorien fallen können, das

Recht auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens 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 es in den in B.7.2 erwähnten Vorarbeiten als Antwort auf die Anmerkung des Staatsrats heißt, dass die angefochtene Bestimmung weder den Betrag noch die Bedingungen für die Zahlung der Betrag der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens ändere und dass Personen, die die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens nicht mehr beanspruchen könnten, ihr Recht auf soziale Eingliederung geltend machen könnten, ist – im Anschluss an den Entscheid des Gerichtshofes Nr. 6/2019 vom 23. Januar 2019 über die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 « zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte » eingeführte Bedingung des Wohnortes – 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 Betrag der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens einzudämmen, weil die Kosten dieser Unterstützungsleistungen in zehn Jahren um 27 % zugenommen 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.

B.9.2. Aufgrund von Artikel 4 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 muss der Antragsteller, um die Betrag der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens zu erhalten, in erster Linie einer der genannten Personenkategorien angehören. Neben den Personen belgischer Staatsangehörigkeit (Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1) kommen bestimmte Kategorien von Ausländern auf der Grundlage internationaler Verträge, die Belgien abgeschlossen hat, in Betracht (Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nrn. 2 bis 5). Andere Kategorien von Ausländern kommen nur in Betracht unter der Bedingung, dass sie « bis zum Alter von 21 Jahren in den Genuss

der erhöhten Kinderzulagen gekommen sind, die erwähnt sind in Artikel 47 § 1 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger oder in Artikel 20 § 2 des Königlichen Erlasses vom 8. April 1976 zur Festlegung der Regelung der Familienleistungen für Selbständige ».

Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 bestimmt des Weiteren, dass der König « durch einen im Ministerrat beratenen Erlass » die Anwendung des vorerwähnten Gesetzes auf andere als die in Artikel 4 § 1 erwähnten Kategorien von Personen, die ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben, ausweiten kann. Der königliche Erlass vom 17. Juli 2006 « zur Ausführung von Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 über die Beihilfen für Personen mit Behinderung » hat den personenbezogenen Anwendungsbereich auf Personen erweitert, die « Staatsangehörige Islands, Liechtensteins, Norwegens oder der Schweiz sind, die die Bedingungen der 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, erfüllen und ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben », die « der Ehepartner, der gesetzlich Zusammenwohnende oder ein anderes Familienmitglied im Sinne der vorerwähnten Verordnung Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 einer in Artikel 4 § 1 Nr. 1 bis 5 des vorerwähnten Gesetzes vom 27. Februar 1987 erwähnten Person oder eines Angehörigen eines in Artikel 1 Nr. 1 des vorliegenden Erlasses erwähnten Staates sind, selbst aber nicht Angehörige dieser Staaten sind und ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben » und die « als Ausländer im Bevölkerungsregister eingetragen sind ».

B.9.3. Artikel 4 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 schreibt außerdem - was nicht von den klagenden Parteien bestritten wird - vor, dass der Empfänger der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien haben muss. In Ausführung von Artikel 4 § 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 bestimmt Artikel 3 des königlichen Erlasses vom 6. Juli 1987 « über die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens und die Eingliederungsbeihilfe », dass davon ausgegangen wird, dass ein Empfänger seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien hat, wenn er seinen Hauptwohntort in Belgien hat und sich ständig und tatsächlich in Belgien aufhält.

Aufgrund von Artikel 4 § 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 wird für die Anwendung des vorerwähnten Gesetzes der tatsächliche Wohnort in Belgien anhand der Informationen bestimmt, die gemäß Artikel 3 Absatz 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 8. August 1983 « zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen » für den Empfänger im Nationalregister registriert und gespeichert werden. Unter diesen Informationen ist der « Hauptwohnort » zu verstehen.

B.9.4. Bezüglich des Inhaltes des Begriffs « Hauptwohnort » ist Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente » (nachstehend: Gesetz vom 19. Juli 1991) zu berücksichtigen.

Aufgrund des vorerwähnten Artikels 3 ist der Hauptwohnort 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 Hauptwohnortes und der Bezugsadresse fest.

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

« § 1. Die Bestimmung des Hauptwohnortes 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 Hauptwohnort an einem bestimmten Ort festzulegen, oder einen Eigentumsnachweis, einen Mietvertrag oder einen anderen Wohnnachweis vorlegt, damit die Eintragung als Hauptwohnort für die betreffende Gemeindeverwaltung gerechtfertigt ist ».

Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass es, um seinen Hauptwohntort 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.9.5. Abgesehen von dem Gesetz vom 27. Februar 1987 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.9.6. 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, in B.9.3 und in B.9.4 dargelegten Bedingungen sind kumulativ.

B.9.7. In Anbetracht der beitragsunabhängigen Beschaffenheit der Regelung der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens, 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 Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens einzudämmen, stellt außerdem ein rechtmäßiges Ziel dar. Zur Beurteilung der angefochtenen Bestimmung ist jedoch auch der Umstand zu berücksichtigen, dass die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens eine Minimalleistung ist, die nur benachteiligten Personen gewährt werden kann.

B.9.8. 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 Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens 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 Beihilfe zur Ersetzung des

Einkommens erklären würde, da auch auf andere Faktoren wie beispielsweise die aufeinander folgenden Erweiterungen des personenbezogenen Anwendungsbereichs Bezug genommen werden kann.

B.9.9. 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 klagenden Parteien im ersten Klagegrund berufen.

B.10.2. Der Ministerrat macht geltend, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens nicht anwendbar sei, da diese Verordnung nach ihrem Artikel 3 Absatz 5 nicht für die « soziale und medizinische Fürsorge » gelte. Dazu wird auf die Vorarbeiten zum Gesetzentwurf zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 « zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte » Bezug genommen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2141/002, S. 8), und der Ministerrat ist der Ansicht, dass der gleiche Gedankengang auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens übertragen werden könne.

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 Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens 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 Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens 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 Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens 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 § 1 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 dahingehend abgeändert, dass die vorerwähnte Bedingung des Wohnorts, die in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels aufgeführt ist, auf alle in Absatz 1 von Paragraph 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. Artikel 4 § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987, eingefügt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018, ist für nichtig zu erklären.

Damit zusammenhängend ist auch Artikel 4 § 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987, eingefügt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018, für nichtig zu erklären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Artikel 4 § 1 Absätze 2 und 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 « über die Beihilfen für Personen mit Behinderung », eingefügt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 « zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Zusammenhalts », für nichtig.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 12. März 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût