

Geschäftsverzeichnisnr. 1758

Urteil Nr. 131/2000
vom 13. Dezember 2000

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 31 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen (Hilfe für Opfer von vorsätzlichen Gewalttaten), in der durch die Gesetze vom 18. Februar 1997 und vom 18. Februar 1997 abgeänderten Fassung, gestellt von der Hilfskommission für Opfer vorsätzlicher Gewalttaten.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und G. De Baets, und den Richtern H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt und E. De Groot, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*
* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage

In ihrer Entscheidung vom 16. August 1999 in Sachen S. Jonikaite, deren Ausfertigung am 20. August 1999 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat die Hilfskommission für Opfer vorsätzlicher Gewalttaten die präjudizielle Frage gestellt, ob « Artikel 31 § 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Hilfe für Opfer von vorsätzlichen Gewalttaten nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, indem er vom Anspruch auf Entschädigung diejenigen ausschließt, die Opfer des Menschenhandels sind und *per definitionem* zu dem Zeitpunkt, an dem sie das Staatsgebiet betreten, nicht berechtigt sind, sich dort aufzuhalten ».

(...)

IV. In rechtlicher Beziehung

(...)

Die beanstandete Bestimmung

B.1. Die Hilfskommission für Opfer vorsätzlicher Gewalttaten stellt dem Hof die Frage nach der Vereinbarkeit von Artikel 31 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

In Kapitel III Abschnitt 2 führt das o.a. Gesetz Staatshilfe für Opfer vorsätzlicher Gewalttaten ein.

Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 1. August 1985 geht hervor, daß der Gesetzgeber es für « angemessen » gehalten hat, « bei der Entschädigung des Opfers eine finanzielle Beihilfe durch den Staat vorzusehen, wenn die Verbrechensvorbeugung die vorsätzliche Gewalttat nicht verhindern konnte ».

Die Grundlage der Beihilfe durch den Staat ist keinesfalls «eine auf dem Staat lastende Schuldvermutung, weil Letztgenannter die Straftat nicht verhindern konnte », sondern wohl « ein Prinzip kollektiver Solidarität zwischen den Angehörigen derselben Nation ». « Der Entwurf ist denn auch in keiner Hinsicht eine Abschwächung der Haftung der Straftäter, und ebensowenig führt er eine Haftung des Staates ein » (*Parl. Dok.*, Senat, 1984-1985, Nr. 873/1, S. 17, und Nr. 873/2/1°, S. 5).

Der Gesetzgeber hat sich deshalb für ein System subsidiärer Hilfe entschieden (Artikel 31 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 1. August 1985), deren Betrag der Billigkeit entsprechend festgelegt wird und die durch den Gesetzgeber festgelegten Beträge nicht übersteigen darf (Artikel 33 dieses Gesetzes).

Artikel 32 stellt außerdem auf einschränkende Weise die Schäden fest, die für die Zuerkennung der Hilfe berücksichtigt werden können. Diese Grundsätze der Subsidiarität und Beurteilung entsprechend der Billigkeit sind den Vorarbeiten zufolge essentiell (*Parl. Dok.*, Senat, 1984-1985, Nr. 873/2/1°, SS. 7 und 8).

Artikel 35 des Gesetzes bestimmt, daß die aufgrund der Kommissionsentscheidung zuerkannte Hilfe durch den Justizminister unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel des Fonds gezahlt wird.

Diese Einschränkung der verfügbaren Mittel wird auch ersichtlich aus dem Umstand, daß der Fonds nicht mit Steuergeldern finanziert wird, sondern mit einer Beitragsverpflichtung, die bei jeder Verurteilung zu einer Hauptverbrechensstrafe oder Hauptbesserungsstrafe auferlegt wird.

Aus den Vorarbeiten ergibt sich schließlich, daß es um eine außergewöhnliche Entschädigung geht, « was bedeutet, daß ihre Bewilligung nie als ein Recht eingeklagt werden kann » (*Parl. Dok.*, Senat, 1984-1985, Nr. 873/2/1°, S. 19).

B.2. Seit der Abänderung durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Februar 1997 bestimmt Artikel 31 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985:

« 2. das Opfer muß zum Zeitpunkt der Gewalttat die belgische Nationalität besitzen oder das Recht haben, ins Königreich einzureisen, sich dort aufzuhalten oder sich dort niederzulassen; ».

Die Vorarbeiten zum Gesetz vom 18. Februar 1997 (*Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nr. 726/1, S. 4) geben an, daß der Gesetzgeber dem diesbezüglich erstellten Gutachten des Staatsrats folgen wollte - und die durch den Staatsrat suggerierte Formulierung berücksichtigen wollte -, einem Gutachten, dem zufolge (ebenda, S. 13):

« [...] es die Absicht des Autors des Textes ist, allen ausländischen Staatsangehörigen, unabhängig von Nationalität oder Status, zu ermöglichen, Hilfe zu beantragen, insofern ihre Anwesenheit auf belgischem Staatsgebiet zu dem Zeitpunkt regulär war, als die Gewalttat verübt wurde.

Es ist nämlich nicht deutlich, welche annehmbaren Gründe den Gesetzgeber veranlassen können, ausländische Staatsangehörige oder bestimmte Kategorien von ihnen von der Hilfsbewilligung auszuschließen - allerdings, wie schon gesagt, von einer an ihren regulären Aufenthalt auf belgischem Staatsgebiet gebundenen Hilfe. »

Zur Hauptsache

B.3. An erster Stelle muß - ganz allgemein - untersucht werden, ob es mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, daß die Hilfe nur den Opfern vorsätzlicher Gewalttaten bewilligt wird, die zu dem betreffenden Zeitpunkt die belgische Nationalität oder das Recht, in das belgische Hoheitsgebiet einzureisen, sich dort aufzuhalten oder niederzulassen, besaßen, und nicht den Opfern, die keine dieser Bedingungen erfüllen.

Nur wenn diese Frage positiv beantwortet wird, muß der Hof im weiteren untersuchen, ob die besondere Situation der Opfer des Menschenhandels, auf die das verweisende Rechtsprechungsorgan spezifisch abzielt, dieselbe Antwort erfordert.

B.4. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieselben Vorschriften untersagen übrigens, daß Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne daß hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.5.1. Die durch dieses Gesetz zugunsten der Opfer vorsätzlicher Gewalttaten eingeführte Hilfe ist keine materielle Hilfeleistung im Sinne von Artikel 1 des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren, sondern eine subsidiäre Hilfe, die sich auf die mangelnde Bezahlung der Entschädigung beschränkt, zu der die verantwortlichen Täter verurteilt wurden. Diese Hilfe gründet sich nicht auf irgendeine Vermutung von Verantwortlichkeit seitens des Staates, sondern auf den Gedanken der Solidarität zwischen den Mitgliedern einer selben Nation (*Parl. Dok.*, Senat, 1984-1985, Nr. 873/1°, S. 17); überdies, wie in B.1 erwähnt, ist dieses Hilffsystem durch die verfügbaren Mittel beschränkt (ebenda, Nr. 873/2/1°, S. 6).

Unter Berücksichtigung der Art dieser subsidiären Entschädigungsregelung und ihrer beschränkten Mittel ist es Aufgabe einzig des Gesetzgebers, die Anwendungsbedingungen dieses Systems und den Gesamtbetrag für die Hilfe festzulegen, die er als Solidaritätsbeihilfe den Opfern vorsätzlicher Gewalttaten vorbehalten will.

B.5.2. Unter Berücksichtigung der obengenannten Zielsetzung sowie unter Berücksichtigung der Art der beanstandeten subsidiären Entschädigungsregelung und der o.a. Beschränkung der Mittel ist es objektiv und sachdienlich, daß der Gesetzgeber diese « Entschädigung » nur den Opfern vorsätzlicher Gewalttaten gewährt, die sich legal auf belgischem Staatsgebiet aufhalten (seinen Staatsangehörigen und bestimmten Kategorien von Ausländern) und nicht solchen Opfern, die diese Voraussetzung nicht erfüllen.

Des Weiteren ist die beanstandete Maßnahme an sich nicht deutlich unverhältnismäßig. Im Gegensatz zur Behauptung der klagenden Partei vor dem verweisenden Rechtsprechungsorgan liegt kein Verstoß gegen das Recht auf die durch das Strafgesetz garantierte körperliche Unversehrtheit vor. Die Tatsache, daß die genannten Opfer nicht die durch das Gesetz vom 1. August 1985 eingeführte subsidiäre Entschädigungsregelung beanspruchen können, führt nicht dazu, daß ihnen überhaupt keine Entschädigung für ihren Schaden zusteht, da dieser Schaden, genau wie der, der von den belgischen oder ausländischen Opfern in einer gesetzlichen Lage erlitten wird, Gegenstand von Strafverfolgung und Entschädigungsmaßnahmen sein kann, in bezug auf die die beanstandete Hilfe nur untergeordneten Charakter hat.

B.5.3. Aus dem Vorhergehenden ergibt sich, daß der durch das Gesetz vom 18. Februar 1997 abgeänderte Artikel 31 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 die Artikel 10 und 11 der Verfassung nicht verletzt, insoweit er die durch dieses Gesetz eingeführte «Hilfe» den Opfern fremder Nationalität nicht bewilligt, die sich zu dem Zeitpunkt, an dem die Gewalttat in Belgien verübt wurde, nicht legal im Land aufhielten.

B.6.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf die spezifische Kategorie von Personen, die Opfer des Menschenhandels sind. Die Situation der Opfer des Menschenhandels wird geregelt durch das Gesetz vom 13. April 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Kinderpornographie, durch das im *Belgischen Staatsblatt* vom 7. Juli 1994 veröffentlichte Rundschreiben «über die Ausstellung von Aufenthaltsscheinen und Arbeitserlaubnissen (Arbeitskarten) an Ausländer(innen), die Opfer von Menschenhandel sind», und durch vom Justizminister, vom Innenminister, vom Minister für Beschäftigung und Arbeit und vom Sozialminister am 13. Januar 1997 erlassene und im *Belgischen Staatsblatt* vom 21. Februar 1977 veröffentlichte Richtlinien.

B.6.2. Dieser Regelung zufolge ist Menschenhandel ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von Situationen, u.a. die Ausbeutung von Ausländern auf den verschiedenen wirtschaftlichen Gebieten.

Personen, die angeben, Opfer des Menschenhandels zu sein, können eine Sonderschutzregelung beanspruchen, wenn sie sich zur Mitarbeit mit den Behörden bei der

Bekämpfung des Menschenhandels bereit erklären. Den Richtlinien vom 13. Januar 1997 zufolge bezieht sich die Hilfeleistung auf Hilfe und Begleitung in Belgien und auf Begleitung bei der Rückkehr ins Ursprungsland.

Während des Verfahrens werden die betreffenden Ausländer als gesonderte Kategorie anders behandelt, sie erhalten Unterstützung in spezialisierten Aufnahmezentren, können eine vorläufige Arbeitserlaubnis erhalten und haben von der ersten Phase an Recht auf Sozialhilfe. Wenn aus dem Verfahren die Begründetheit ihrer Angaben ersichtlich wird, können sie unter bestimmten Voraussetzungen eine gesetzliche Aufenthaltserlaubnis erhalten.

B.7.1. Das verweisende Rechtsprechungsorgan fragt den Hof, ob Artikel 31 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 die Artikel 10 und 11 der Verfassung verletzt, «indem er vom Anspruch auf Entschädigung diejenigen ausschließt, die Opfer des Menschenhandels sind und *per definitionem* zu dem Zeitpunkt, an dem sie das Staatsgebiet betreten, nicht berechtigt sind, sich dort aufzuhalten».

Die Fragestellung muß nuanciert werden. An erster Stelle sieht das Gesetz vom 1. August 1985 kein Recht auf Entschädigung vor, so wie in B.1 dargelegt worden ist. Auch fällt der Begriff «Opfer des Menschenhandels» nicht «*per definitionem*» mit dem Begriff «Opfer vorsätzlicher Gewalttaten» zusammen. Die Opfer des Menschenhandels, die ohne Zustimmung der belgischen Behörden das Staatsgebiet betreten haben, während sie unter Zwang standen, müssen übrigens, sobald sie wieder frei sind, als Opfer Klage gegen Dritte einreichen.

B.7.2. Das Gesetz vom 1. August 1985 bezüglich der Hilfe für Opfer von vorsätzlichen Gewalttaten einerseits und die auf den Menschenhandel sich beziehende Gesetzgebung andererseits regeln unterschiedliche gesellschaftliche Phänomene und haben eine andere Finalität.

Der Gesetzgeber konnte urteilen - auch wenn er am Gesetz vom 1. August 1985 mittels des Gesetzes vom 18. Februar 1997 Abänderungen vorgenommen hat -, für die Opfer des Menschenhandels keine vom gemeinen Recht abweichende Regel annehmen zu müssen, ohne deshalb den Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz zu verletzen. Er konnte davon

ausgehen, daß diesen Personen durch die spezifische, auf den Menschenhandel sich beziehende Gesetzgebung hinreichend Schutz garantiert wurde.

B.8. Unter Berücksichtigung des Vorhergehenden und der Art des durch die Gesetzgebung bezüglich des Menschenhandels gebotenen Schutzes ist es nicht unverhältnismäßig, daß der Gesetzgeber in Artikel 31 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 keine Ausnahme zugunsten der Opfer des Menschenhandels vorgesehen hat.

Es ist das Recht des Gesetzgebers, den Schutz, der den Opfern des Menschenhandels geboten wird, auszudehnen oder nicht.

B.9. Die präjudizielle Frage muß verneinend beantwortet werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 31 § 1 Nr. 2 des durch die Gesetze vom 23. Juli 1991 und 18. Februar 1997 abgeänderten Gesetzes vom 1. August 1985 zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er verlangt, daß die Opfer, einschließlich der Opfer des Menschenhandels, zu dem Zeitpunkt, an dem die Gewalttat verübt wird, die belgische Nationalität haben müssen oder berechtigt sein müssen, in das Königreich einzureisen, sich dort aufzuhalten oder niederzulassen.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 13. Dezember 2000.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior