

Geschäftsverzeichnismrn. 2251, 2252, 2253,
2254, 2255, 2256, 2258, 2259 und 2260

Urteil Nr. 16/2002
vom 17. Januar 2002

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in bezug auf Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, abgeändert durch Artikel 65 des Gesetzes vom 15. Juli 1996, gestellt vom Arbeitsgerichtshof Mons.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot und J.-P. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen*

In neun Urteilen vom 25. September 2001 in Sachen der Öffentlichen Sozialhilfezentren Charleroi, Gerpennes, Ath, Mons und Fleurus gegen mehrere Personen ausländischer Staatsangehörigkeit und in Anwesenheit des Belgischen Staates, deren Ausfertigungen am 3. und 4. Oktober 2001 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen sind, hat der Arbeitsgerichtshof Mons präjudizielle Fragen mit dem gleichen, nachstehenden Wortlaut gestellt:

« Verstößt Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, abgeändert durch Artikel 65 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 und durch die Urteile Ihres Hohen Rechtsprechungsorgans vom 22. April 1998, 21. Oktober 1998 und 30. Juni 1999, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung oder nicht, in Verbindung mit den Artikeln 23 und 191 der Verfassung, mit Artikel 11 Absatz 1 des in New York abgeschlossenen Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1996 [zu lesen ist: 1966] über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und mit Artikel 3 der in Rom abgeschlossenen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insoweit er zwei unterschiedliche Kategorien von Ausländern, sei es hinreichend und angemessen gerechtfertigt oder nicht, auf gleiche Weise behandelt, nämlich den Ausländer, der sich illegal im Land aufhält und auf Anweisung der Behörde zum Verlassen des Staatsgebiets veranlaßt werden kann, und den Ausländer, der zwar ebensowenig im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist, im Rahmen des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 aber einen Regularisierungsantrag eingereicht hat und in Anwendung von Artikel 14 desselben Gesetzes nicht vom Staatsgebiet entfernt werden kann? »

(...)

IV. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Hinsicht auf die Einhaltung der Rechte der Verteidigung

B.1.1. Der erste Berufungsbeklagte vor dem Arbeitsgerichtshof Mons (Rechtssache Nr. 2251) beantragt, seine Rechtsgründe vor dem Hof darzulegen (A.3.6).

B.1.2. Der Sondergesetzgeber hat jeder natürlichen oder Rechtsperson, die ein Interesse nachweist, die Möglichkeit gegeben, eine Nichtigkeitsklage beim Schiedshof einzureichen

(Artikel 2 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989). Er hat jedem Rechtsprechungsorgan die Verpflichtung auferlegt, dem Hof eine präjudizielle Frage vorzulegen, vorbehaltlich der in Artikel 26 § 2 Absätze 2 und 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 genannten Fälle, wobei diese Verpflichtung besonders zwingend ist für die Rechtsprechungsorgane, deren Entscheidungen nicht berufungsfähig sind. Er hat hinsichtlich des Rechtsbeistands durch einen Rechtsanwalt keinerlei Anforderung gestellt und mit dem Verfahren absolut keine Kosten verbunden.

Wegen dieses umfassenden Zugangsrechtes zum Hof hat der Sondergesetzgeber vermeiden wollen, daß der Hof, dem die Anhängigmachung zahlreicher und unter ihnen etlicher aussichtsloser Verfahren drohte, sich in der Unmöglichkeit befindet, diese Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist abzuhandeln, da er für jedes dieser Verfahren die in den Artikeln 85 bis 90 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 formulierten Vorschriften einhalten muß.

B.1.3. Aus den Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 6. Januar 1989 geht hervor, daß der Gesetzgeber die Einhaltung der Rechte der Verteidigung der betreffenden Parteien sichern wollte durch die Notifikation der Schlußfolgerungen der referierenden Richter und durch die Möglichkeit, statt durch den Hof angehört zu werden, einen Begründungsschriftsatz einzureichen (*Parl. Dok.*, Senat, 1988-1989, Nr. 483/2, SS. 16, 54, 86 und 87).

Der Hof muß dem Antrag auf Anhörung nicht stattgeben.

Die beanstandeten Bestimmungen

B.2.1. Laut Artikel 57 § 1 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren (nachfolgend: ÖSHZ-Gesetz) hat das öffentliche Sozialhilfezentrum die Aufgabe, Personen und Familien die Unterstützung zu gewährleisten, die die Gemeinschaft ihnen schuldig ist. Die Unterstützung leistet nicht zwangsläufig finanzielle Hilfe, sondern kann auch materieller, sozialer, medizinischer, sozialmedizinischer oder psychologischer Art sein.

B.2.2. Artikel 57 § 2 des ÖSHZ-Gesetzes, ersetzt durch Artikel 65 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern und des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren » und teilweise durch den Hof im Urteil Nr. 43/98 vom 22. April 1998 für nichtig erklärt, bestimmt:

« § 2. In Abweichung von den anderen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes beschränkt sich die Aufgabe des öffentlichen Sozialhilfezentrums gegenüber einem Ausländer, der sich illegal im Königreich aufhält, auf die Gewährung dringender medizinischer Hilfe.

Der König kann bestimmen, was unter dringender medizinischer Hilfe zu verstehen ist.

Ein Ausländer, der sich als Flüchtling gemeldet und die Anerkennung als solcher beantragt hat, hält sich illegal im Königreich auf, wenn der Asylantrag abgelehnt und dem betreffenden Ausländer eine vollstreckbare Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, notifiziert worden ist.

Sozialhilfe zugunsten eines Ausländers, der zum Zeitpunkt, wo ihm eine vollstreckbare Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, notifiziert wird, tatsächlich Empfänger ist, wird mit Ausnahme der dringenden medizinischen Hilfe am Tag eingestellt, an dem der Ausländer das Staatsgebiet effektiv verläßt, und spätestens am Tag, an dem die Frist der Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, abläuft.

Von den Bestimmungen des vorhergehenden Absatzes wird während der Frist abgewichen, die unbedingt notwendig ist, damit der Ausländer das Staatsgebiet verlassen kann, sofern er eine Erklärung zur Bestätigung seiner ausdrücklichen Absicht, das Staatsgebiet möglichst schnell zu verlassen, unterschrieben hat; diese Frist darf auf keinen Fall einen Monat überschreiten.

Obenerwähnte Absichtserklärung kann nur einmal unterschrieben werden. Das Zentrum setzt unverzüglich den Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Einreise ins Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gehören, und die betreffende Gemeinde von der Unterzeichnung der Absichtserklärung in Kenntnis. »

B.2.3. Die präjudiziellen Fragen beziehen sich alle auf die Vereinbarkeit der beanstandeten Bestimmung, dahingehend interpretiert, daß sie auf Personen anwendbar ist, die aufgrund des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 über die Regularisierung des Aufenthalts bestimmter Kategorien von Ausländern, die sich auf dem Staatsgebiet des Königreichs aufhalten, einen Regularisierungsantrag eingereicht haben, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.2.4. Artikel 2 dieses Gesetzes bestimmt:

« Unbeschadet der Anwendung von Artikel 9 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern ist vorliegendes Gesetz anwendbar auf Anträge auf Regularisierung des Aufenthalts, die eingereicht werden von Ausländern, die sich bereits am 1. Oktober 1999 tatsächlich in Belgien aufhielten und die zum Zeitpunkt des Antrags:

1. entweder die Anerkennung als Flüchtling beantragt haben, ohne innerhalb einer Frist von vier Jahren einen vollstreckbaren Beschluß erhalten zu haben; diese Frist wird für Familien mit minderjährigen Kindern, die sich am 1. Oktober 1999 in Belgien aufhielten und das für den Schulbesuch erforderliche Alter haben, auf drei Jahre reduziert,
2. oder aus Gründen, die unabhängig von ihrem Willen sind, weder in das Land oder die Länder, wo sie sich vor ihrer Ankunft in Belgien gewöhnlich aufgehalten haben, noch in ihr Herkunftsland, noch in das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, zurückkehren können
3. oder schwer krank sind
4. oder humanitäre Umstände geltend machen können und in Belgien dauerhafte soziale Bande haben. »

B.2.5. Artikel 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 lautet:

« Außer für Entfernungsmaßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder nationalen Sicherheit oder wenn der Antrag den Bestimmungen von Artikel 9 offensichtlich nicht entspricht, wird *de facto* keine Entfernung zwischen dem Zeitpunkt der Einreichung des Antrags und dem Tag eines in Anwendung von Artikel 12 gefaßten negativen Beschlusses vorgenommen. »

Zur Hauptsache

B.3.1. Artikel 57 des ÖSHZ-Gesetzes nimmt bei der Sozialhilfe einen Unterschied zwischen den Ausländern vor, je nachdem, ob sie sich legal auf dem Staatsgebiet aufhalten oder nicht. Seit dem Gesetz vom 30. Dezember 1992 präzisiert Artikel 57 § 2, daß sich die Sozialhilfe für Ausländer, die sich illegal auf dem Staatsgebiet aufhalten, auf dringende medizinische Hilfe beschränkt. Mit dieser Maßnahme soll eine bessere Übereinstimmung zwischen der Gesetzgebung bezüglich des Aufenthaltsstatus der Ausländer und derjenigen bezüglich der Sozialhilfe erreicht werden.

B.3.2. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, eine Politik bezüglich der Einreise ins Staatsgebiet, des Aufenthalts, der Niederlassung und des Entfernens von Ausländern durchzuführen und diesbezüglich unter Beachtung des Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatzes die erforderlichen Maßnahmen vorzusehen, die sich u.a. auf das Festlegen der Voraussetzungen beziehen können, unter denen der Aufenthalt eines Ausländers in Belgien legal ist oder nicht. Daß sich daraus ein Behandlungsunterschied zwischen Ausländern ergibt, ist die logische Folge der Durchführung obengenannter Politik.

B.3.3. Die präjudiziellen Fragen beziehen sich auf die besondere Situation derjenigen, die einen Antrag auf Regularisierung gemäß dem Gesetz vom 22. Dezember 1999 gestellt haben.

Bei der Entstehung dieses Gesetzes wurde während der Vorarbeiten mehrfach hervorgehoben, daß ein Antrag auf Regularisierung nichts am juristischen Aufenthaltsstatus der Betroffenen ändert und als solcher nicht zum Recht auf Sozialhilfe führt. Artikel 57 § 2 des ÖSHZ-Gesetzes wurde deshalb unverändert beibehalten (*Parl. Dok.*, Kammer, 1999-2000, Dok. 50 0234/001, S. 5, und 0234/005, S. 60; *Ann.*, Kammer, 1999-2000, 24. November 1999, HA 50 plen. 017, SS. 7, 8, 18, 31 und 32; *Parl. Dok.*, Senat, 1999-2000, Nr. 2-202/3, S. 23).

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich nicht, daß sich das Recht auf Sozialhilfe für alle Personen, die einen Antrag auf Regularisierung eingereicht haben, während der Untersuchung ihres Antrags auf dringende medizinische Hilfe beschränkt. Demjenigen, der aufgrund einer anderen rechtlichen Grundlage entsprechend Artikel 57 § 1 des ÖSHZ-Gesetzes Sozialhilfe erhält, bleibt dieses Recht während des Regularisierungsverfahrens erhalten.

B.3.4. Es ist Aufgabe des Richters, der eine präjudizielle Frage stellt, über die Anwendbarkeit einer Norm auf die ihm vorgelegte Rechtssache zu befinden.

Die präjudiziellen Fragen beziehen sich auf die Personen, die einen Antrag auf Regularisierung gestellt haben und den Verweisungsrichtern zufolge unter die Anwendung von Artikel 57 § 2 des ÖSHZ-Gesetzes fallen; sie stützen sich auf die Interpretation, der

zufolge der Aufenthaltsstatus der betreffenden Ausländer illegal im Sinne dieser Bestimmung ist.

B.4.1. In den präjudiziellen Fragen wird der Hof gefragt, ob Artikel 57 § 2 des ÖSHZ-Gesetzes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung oder nicht mit den Artikeln 23 und 191 der Verfassung, mit Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und mit Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, verstößt, indem innerhalb der Kategorie illegaler Ausländer kein Unterschied zwischen den Ausländern, die vom Staatsgebiet entfernt werden können, und denjenigen, die aufgrund von Artikel 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 faktisch nicht entfernt werden können, vorgenommen wird.

B.4.2. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 22. Dezember 1999 wird ersichtlich, daß ein Gleichgewicht angestrebt wurde zwischen einerseits der Sorge um eine humane und definitive Lösung für eine große Gruppe von Ausländern, die sich illegal auf dem Staatsgebiet aufhielten, und andererseits der Sorge um die Kontrollierbarkeit der Anträge im Hinblick auf den Erfolg dieser umfangreichen Operation (*Parl. Dok.*, Kammer, 1999-2000, Dok. 50 0234/001, SS. 3-10, und 0234/005, SS. 5-16).

B.4.3. Der Gesetzgeber hat sich nicht für eine automatische Regularisierung entschieden, wohl aber für ein Verfahren, bei dem von Fall zu Fall untersucht wird, ob die gesetzlich festgelegten Bedingungen erfüllt sind. Der Gesetzgeber hat, indem er nicht vorsah, daß das Einreichen eines Regularisierungsantrags zur Sozialhilfe berechtigen würde, dem Regularisierungsantrag jede finanzielle Anziehungskraft nehmen wollen, um unberechtigte, nur der Sozialhilfe wegen eingereichte Anträge abzuwehren und zusätzliche illegale Einwanderung zu bekämpfen (s. *Parl. Dok.*, Kammer, 1999-2000, Dok. 50 0234/001, S. 10, und 0234/005, SS. 13, 60 und 65; *Ann.*, Kammer, 1999-2000, 24. November 1999, HA 50 plen. 017, SS. 31 und 32; *Parl. Dok.*, Senat, 1999-2000, Nr. 2-202/3, SS. 4 und 6).

B.4.4. Der Gesetzgeber kann Maßnahmen ergreifen, um Verfahrensmißbrauch zu bekämpfen, und er kann auch aus Haushaltsgründen verpflichtet werden, sich für eine bestimmte Politik zu entscheiden. Der Hof muß jedoch prüfen, ob die politische Entscheidung des Gesetzgebers keine Diskriminierung zur Folge hat.

B.4.5. Das Recht auf Sozialhilfe ist nur für die Personen auf dringende medizinische Hilfe beschränkt, die einen Antrag auf Regularisierung gestellt haben und sich während der Entstehung des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 illegal auf dem Staatsgebiet aufhielten, entweder indem sie sich unerlaubt Einreise ins Staatsgebiet verschafft hatten und sich verborgen gehalten hatten, oder indem sie sich über den ihnen zugestandenen Zeitraum hinaus auf dem Staatsgebiet aufhielten, oder indem sie nach Einreichung eines Asylantrags ausprozessiert waren und der Anweisung zum Verlassen des Staatsgebiets nicht Folge geleistet haben.

In den Vorarbeiten wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß der Regularisierungsantrag nichts am juristischen Aufenthaltsstatus der Betroffenen ändert (*Parl. Dok.*, Kammer, 1999-2000, Dok. 50 0234/005, S. 60, und *Parl. Dok.*, Senat, 1999-2000, Nr. 2-202/3, SS. 36 und 58). Daß man nicht « effektiv » dazu übergehen wird, sie während der Untersuchung ihres Regularisierungsantrags vom Staatsgebiet zu entfernen, beinhaltet nur, daß sie in Erwartung einer Entscheidung auf dem Staatsgebiet geduldet werden und ändert nichts daran, daß sie sich aufgrund ihres eigenen Handelns in einer ungesetzlichen Aufenthaltssituation befinden.

Ihre Situation unterscheidet sich objektiv von der Situation jener, die, vor der Entstehung des Gesetzes vom 22. Dezember 1999, aufgrund der dafür geeigneten Verfahren einen legalen Aufenthaltsstatus erhalten hatten oder vor den zuständigen Instanzen noch einen Asylantrag anhängig hatten.

B.4.6. Die Regularisierung bietet den betreffenden Ausländern eine Möglichkeit, trotz ihres illegalen Aufenthalts oder trotz der Ausschöpfung vorher bestehender Verfahren doch noch einen legalen Aufenthaltsstatus zu erhalten und somit auch das Recht auf Sozialhilfe gemäß Artikel 57 § 1 des ÖSHZ-Gesetzes zu erwerben. In der Zwischenzeit wird ihnen dringende medizinische Hilfe gewährleistet. Sie können außerdem aufgrund des Rundschreibens vom 6. April 2000 über die vorläufige Beschäftigungserlaubnis für ausländische Staatsangehörige, die einen Antrag auf Regularisierung des Aufenthalts eingereicht haben, in der durch das Rundschreiben vom 6. Februar 2001 abgeänderten Fassung, eine zeitweise Beschäftigungserlaubnis erhalten und so für ihren Unterhalt sorgen.

B.4.7. Artikel 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 hat zur Folge, daß die Ausländer, die einen Antrag auf Regularisierung eingereicht haben, während dieses Verfahrens auf dem Staatsgebiet geduldet werden, ohne denjenigen unter ihnen, die sich illegal auf dem Staatsgebiet aufhalten, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Wenn zuvor den Betroffenen die Anweisung zum Verlassen des Staatsgebiets erteilt worden war, bleibt diese Anweisung gültig, auch wenn nicht effektiv zur Zwangsvollstreckung übergegangen wird (*Parl. Dok.*, Kammer, 1999-2000, Dok. 50 0234/001, S. 18).

B.4.8. Es wäre nicht vernünftig gewesen, illegal auf dem Staatsgebiet sich aufhaltende Ausländer, die sich in vielen Fällen heimlich auf dem Staatsgebiet aufhalten, aufzufordern, sich durch Einreichung eines Regularisierungsantrags zu offenbaren, ohne ihnen die Garantie zu geben, daß sie « effektiv » nicht entfernt würden. Es ist jedoch auch ebensowenig vernünftig zu behaupten, die Gewährung dieser Garantie sei verfassungsmäßig nur möglich, wenn sie mit der Erteilung eines Rechts auf Sozialhilfe einhergehe, auch wenn nicht feststehe, daß sie die Regularisierungsbedingungen nicht erfüllen würden. Die Personen, die einen Antrag auf Regularisierung gestellt haben und für die die Hilfe sich auf dringende medizinische Hilfe beschränkt, sind Ausländer, deren Verhalten mit der bestehenden Aufenthaltsregelung nicht vereinbar ist, da sie die Anweisung zum Verlassen des Staatsgebiets nicht befolgt haben oder die Genehmigung zum Aufenthalt auf dem Staatsgebiet nicht erhalten haben oder nicht beantragt hatten.

Bis zum Abschluß des Regularisierungsverfahrens unterscheidet sich ihre Aufenthaltssituation juristisch nicht von derjenigen der anderen Ausländer, die sich illegal auf dem Staatsgebiet aufhalten, so daß ihre hinsichtlich der Sozialhilfe gleiche Behandlung nicht unvernünftig ist. Das Gesetz vom 22. Dezember 1999 bietet den Betroffenen eine Möglichkeit, die verlangte Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten, auch wenn sie möglicherweise die früher bestehenden Verfahren ergebnislos ausgeschöpft haben.

Aus dem Vorhergehenden wird ersichtlich, daß es nicht deutlich unvernünftig ist, daß, solange das Regularisierungsverfahren nicht beendet ist und solange deshalb nicht feststeht, daß die Voraussetzungen für eine Regularisierung erfüllt worden sind, die den Antragstellern gewährleistete Sozialhilfe somit begrenzt bleibt.

B.5. Dem Wortlaut der präjudiziellen Fragen zufolge wird der Hof ebenfalls gebeten, die beanstandete Bestimmung an den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 23 und 191 der Verfassung, mit Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und mit Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu messen. Diese Überprüfung führt aufgrund der vorstehenden Erwägungen zur gleichen Schlußfolgerung.

B.6. Die präjudiziellen Fragen müssen verneinend beantwortet werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, abgeändert durch die Gesetze vom 30. Dezember 1992 und 15. Juli 1996, verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung oder nicht mit den Artikeln 23 und 191 der Verfassung, mit Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und mit Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, dahingehend interpretiert, daß das Recht auf Sozialhilfe für den auf dem Staatsgebiet illegal sich aufhaltenden Ausländer, der aufgrund des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 einen Antrag auf Regularisierung eingereicht hat, bis zur Regularisierung seines Aufenthalts auf dringende medizinische Hilfe beschränkt bleibt.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 17. Januar 2002.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior