Geschäftsverzeichnissnr. 2461
Urteil Nr. 75/2003 vom 28. Mai 2003

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 1 § 1 des Gesetzes vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum, gestellt vom Arbeitsgericht Hasselt.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe; J.-P. Moerman und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 21. Juni 2002 in Sachen Y. Seguer gegen das Öffentliche Sozialhilfezentrum Hasselt, dessen Ausfertigung am 26. Juni 2002 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat das Arbeitsgericht Hasselt folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt das Gesetz vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, ggf. in Verbindung mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Artikel 1 des ersten Protokolls, indem Artikel 1 § 1 das Recht auf ein Existenzminimum jedem Belgier gewährt, der das Alter der zivilrechtlichen Volljährigkeit erreicht hat, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien hat, nicht über ausreichende Existenzmittel verfügt und nicht in der Lage ist, sich diese durch eigenes Bemühen oder auf andere Weise zu verschaffen, während Personen, die nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzen und die nicht zu einer der aufgrund von Artikel 1 § 2 des Gesetzes erweiterten Kategorien gehören, dafür aber alle anderen Bedingungen für das Recht auf ein Existenzminimum erfüllen, dieses Recht versagt wird, wobei ggf. zu berücksichtigen wäre, daß sie in gleicher Weise wie die eigenen Staatsangehörigen Steuern gezahlt haben und so zur Finanzierung dieser Beihilfe beigetragen haben? »

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum (nachfolgend « Gesetz über das Existenzminimum » genannt); dieser Artikel lautet:

« § 1. Jeder Belgier, der das Alter der zivilrechtlichen Volljährigkeit erreicht hat, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien hat, nicht über ausreichende Existenzmittel verfügt und nicht in der Lage ist, sich diese durch eigenes Bemühen oder auf andere Weise zu verschaffen, hat ein Anrecht auf ein Existenzminimum.

Der König bestimmt, was unter tatsächlichem Wohnort zu verstehen ist.

Dasselbe Recht wird durch Eheschließung für mündig erklärten Minderjährigen sowie Ledigen, die für ein oder mehrere Kinder aufkommen müssen, eingeräumt.

§ 2. Der König kann durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß die Anwendung des vorliegenden Gesetzes unter den von Ihm festgelegten Bedingungen auf andere Kategorien von Minderjährigen sowie auf Personen, die die belgische Staatsangehörigkeit nicht besitzen, ausdehnen.

Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes wird eine Person unbestimmter Staatsangehörigkeit einem Staatenlosen gleichgestellt. »

Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 27. März 1987 zur Ausdehnung des Anwendungsgebiets des Gesetzes vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum auf Personen, die nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzen, lautet:

« Art. 1. Das Anwendungsgebiet des Gesetzes vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum wird auf folgende Personen ausgedehnt:

1. diejenigen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft fallen;

2. die Staatenlosen, auf die das am 28. September 1954 in New York unterzeichnete und durch das Gesetz vom 12. Mai 1960 genehmigte Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen anwendbar ist;

3. die Flüchtlinge 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.

Für das Recht auf das Existenzminimum müssen die obengenannten Personen die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie die Belgier, einschließlich der Voraussetzung hinsichtlich des gemäß Artikel 1 § 1 Absatz 1 des o.a. Gesetzes vom 7. August 1974 für die Belgier geltenden Alters der Volljährigkeit, es sei denn, sie können sich unter den gleichen Voraussetzungen wie die Belgier auf die Bestimmungen von Artikel 1 § 1 Absatz 3 dieses letzten Gesetzes berufen. »

B.2. Der Verweisungsrichter legt dem Hof die Frage vor, ob Artikel 1 des Gesetzes über das Existenzminimum gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, ggf. in Verbindung mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls, verstößt, indem diese Bestimmung das Existenzminimum Belgiern vorbehält, während sie Ausländer, die nicht zu einer der Kategorien von Ausländern gehören, auf die in Anwendung von Artikel 1 § 2 des Gesetzes über das Existenzminimum dieses Gesetz anwendbar ist, von diesem Existenzminimum ausschließt.

B.3. Dem Ministerrat zufolge sei der Hof für die Beantwortung dieser Frage nicht zuständig, da das Anwendungsgebiet *ratione personae* des Gesetzes über das Existenzminimum in Wirklichkeit nicht durch das Gesetz, sondern durch die Durchführungserlasse bestimmt werde.

Die beanstandete Bestimmung führt einen Behandlungsunterschied ein zwischen einerseits den Belgiern, denen das Recht auf ein Existenzminimum eingeräumt wird, wenn sie die gesetzlich erhobenen Bedingungen erfüllen, und andererseits den Personen, die die belgische Staatsangehörigkeit nicht besitzen und nur das Recht auf ein Existenzminimum haben, wenn der König es ihnen einräumt.

In dieser Auslegung führt die beanstandete Bestimmung einen Behandlungsunterschied ein, der sich auf die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen gründet.

Die Einrede des Ministerrats wird zurückgewiesen.

B.4. Aus dem Verweisungsbeschluß wird ersichtlich, daß sich die Rechtssache vor dem Verweisungsrichter auf einen Ausländer bezieht, der die Erlaubnis hat, sich im Königreich niederzulassen. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung hat diese Kategorie von Ausländern, die im Bevölkerungsregister eingetragen sind, Recht auf ein Eingliederungseinkommen. Der Hof beschränkt seine Untersuchung somit auf die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum in der vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 26. Mai 2002 auf die Kategorie von zur Niederlassung im Königreich berechtigten Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit anwendbaren Fassung.

B.5. Zu den durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisteten Rechten und Freiheiten gehören die Rechte und Freiheiten, die aus für Belgien verbindlichen internationalen Vertragsbestimmungen hervorgehen. Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährleisten ebenfalls den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Zu diesen Rechten und Freiheiten gehört Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu der o.a. Konvention, der bestimmt:

« Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bedingungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält. »

B.6. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

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.7.1. Laut dem Gesetz über das Existenzminimum wird dieses Minimum jedem Belgier eingeräumt, der die Volljährigkeit erreicht hat, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien hat, nicht über ausreichende Existenzmittel verfügt und nicht in der Lage ist, sich diese durch eigenes Bemühen oder auf andere Weise zu verschaffen (Artikel 1). Damit soll jeder Person, die nicht imstande ist, für ihren eigenen Unterhalt durch Arbeit, andere Zulagen oder eigene Einkünfte welcher Art auch immer zu sorgen oder deren Einkünfte nicht ausreichend sind, ein geziemendes Minimum von Existenzmitteln gewährleistet werden. Das Existenzminimum stellt eine finanzielle Hilfe in Form eines festen Betrags dar, festgelegt im Gesetz und variierend je nach der Familiensituation der betreffenden Person. Bei der Zuerkennung werden die anderen Existenzmittel des Berechtigten und seines Ehepartners berücksichtigt. Artikel 5 § 2 des Gesetzes bestimmt jedoch, welche Einkünfte bei der Berechnung der Existenzmittel nicht berücksichtigt werden dürfen. Das Existenzminimum wird von dem öffentlichen Sozialhilfzentrum gewährt; mindestens die Hälfte dieses Betrags wird dem Zentrum vom Gesundheitsministerium zurückgezahlt.

B.7.2. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz über das Existenzminimum geht hervor, daß die Frage des Anwendungsgebiets *ratione personae* des Gesetzes verschiedene Male an der Tagesordnung war, wobei wiederholt für eine Ausdehnung dieses Gesetzes auf Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit plädiert wurde (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode, 1974, Nr. 247/2, S. 15, SS. 22 ff., S. 68).

Diese Ausdehnung wurde aus folgenden Gründen abgelehnt:

« Der Minister möchte das Gesetz auf die ausländischen Staatsangehörigen vorläufig nicht anwenden. Dafür macht er vor allem haushaltmäßige Gründe geltend. Er möchte erst zu einer deutlicheren Übersicht über die finanzielle Auswirkung dieser Ausdehnung kommen. Übrigens bleibt das 1971 abgeänderte Gesetz vom 2. April 1965 bezüglich der Übernahme der von den öffentlichen Unterstützungskommissionen gewährten Hilfeleistungen in Kraft. Der Minister verweist in diesem Zusammenhang auch auf den sehr deutlichen Text in dem Gutachten des Staatsrates (*Dok.* 247 (Sondersitzungsperiode 1974), Nr. 1, S. 17, III).

Dem Minister zufolge ist es unvermeidlich, daß das Gesetz nach einer gewissen Zeit auf Ausländer anwendbar wird, aber dann unter bestimmten Voraussetzungen und in verschiedenen Phasen. Zum Beispiel erst die Angehörigen der anderen EWG-Länder. Dies wäre vielleicht schon ab dem 1. Januar 1976 möglich. Später wird dieses Gesetz auf andere Länder ausgedehnt werden können, mit denen wir einen Vertrag auf Gegenseitigkeit abgeschlossen haben, und noch später auf alle anderen Länder. Der Minister bittet dann auch, alle diesbezüglichen Abänderungsanträge abzuweisen. Alle Ausdehnungen können mittels königlichen Erlasses erfolgen. » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode, 1974, Nr. 247/2, S. 24; siehe auch *Ann.*, Senat 10. Juli 1974, SS. 756, 780, 781 ff.; *Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode, 1974, Nr. 192/2, SS. 2, 6 und 8)

Der Gesetzgeber wollte also in Anbetracht der etwaigen haushaltmäßigen Auswirkungen der Ausdehnung des Gesetzes auf Ausländer schrittweise dazu übergehen, auf die Ausländer je nach der Kategorie, unter die sie fallen, das Gesetz in verschiedenen Phasen mittels königlichen Erlasses für anwendbar zu erklären.

B.8. Der in B.3 dargelegte Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem der Staatsangehörigkeit, und er steht im Zusammenhang mit der durch den Gesetzgeber formulierten Zielsetzung, die darin besteht, ein geziemendes Existenzminimum aus haushaltmäßigen Gründen in erster Instanz nur den Belgiern und dann den Ausländern je nach der Kategorie, unter die sie fallen, und in aufeinanderfolgenden Phasen zu gewährleisten, wobei denjenigen Ausländern Priorität eingeräumt werden muß, denen gegenüber Belgien internationale Verpflichtungen hat.

B.9. In Anbetracht des residualen und nicht auf Beiträgen beruhenden Charakters des Systems des Existenzminimums, das durch die öffentliche Hand und nicht durch eigene Beiträge finanziert wird, konnte der Gesetzgeber in einer ersten Phase diesen sozialen Vorteil von einer ausreichenden Bindung an Belgien abhängig machen und somit die Staatsangehörigkeit für die Anwendung dieses Gesetzes als Voraussetzung erheben.

Haushaltsmäßige Erwägungen können jedoch nicht rechtfertigen, daß der in B.3 dargelegte Behandlungsunterschied auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit dauerhaft aufrechterhalten bleibt, da die Aufenthaltssituation der zur Niederlassung im Königreich berechtigten Ausländer in hohem Maße derjenigen der Belgier entspricht, die ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben. Vorbehaltlich einer offenkundig unvernünftigen Beurteilung ist es jedoch Aufgabe des Gesetzgebers zu bestimmen, innerhalb welcher Zeitspanne die Gleichberechtigung dieser Kategorien von Personen verwirklicht werden kann.

B.10. Der Hof stellt an erster Stelle fest, daß die legal im Staatsgebiet sich aufhaltenden Ausländer, die in Not sind oder über unzureichende Existenzmittel verfügen, laut Artikel 1 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, Anspruch auf Sozialhilfe haben. Diese zielt darauf ab, jeden in die Möglichkeit zu versetzen, ein der menschlichen Würde entsprechendes Leben zu führen. Jede Person hat grundsätzlich Recht darauf, und zwar unbeschadet der Staatsangehörigkeit, und folglich auch Ausländer, die sich legal im Staatsgebiet aufhalten.

Des weiteren muß darauf hingewiesen werden, daß das Anwendungsgebiet des Gesetzes über das Existenzminimum verschiedene Male mittels königlichen Erlasses auf verschiedene Kategorien von Ausländern ausgedehnt worden ist.

Seit dem 1. Oktober 2002 (dem Datum des Inkrafttretens des Gesetzes vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung) unterscheidet der Gesetzgeber schließlich nicht länger zwischen den Belgiern und den zur Niederlassung im Königreich berechtigten Ausländern. Das Gesetz vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung, welches das Gesetz über das Existenzminimum aufgehoben hat (Artikel 54), ist nämlich sowohl auf

Belgier anwendbar als auch auf in das Bevölkerungsregister eingetragene Ausländer (Artikel 3).

B.11. Es zeigt sich nicht, daß der Gesetzgeber die Gleichbehandlung innerhalb einer offenkundig unvernünftigen Frist verwirklicht hat.

B.12.1. In der präjudiziellen Frage wird der Hof ebenfalls gebeten, eine Messung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vorzunehmen. Die Verbindung mit dieser Vertragsbestimmung führt im vorliegenden Fall zu keinen anderen Schlußfolgerungen.

B.12.2. Ihrem Wortlaut zufolge fordert die präjudizielle Frage auch dazu auf, eine Messung der betreffenden Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention vorzunehmen. Der Hof untersucht jedoch kein Argument, das aus der Verbindung von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und von Artikel 14 dieser Konvention mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung abgeleitet wird, wenn, wie im vorliegenden Fall, kein anderes Argument als das daraus abgeleitet wird, auf das man sich zur Untermauerung des angeblichen Verstoßes gegen diese zwei Verfassungsbestimmungen beruft, und wenn der Hof diese Argumente schon früher untersucht hat.

B.13. Die präjudizielle Frage muß verneinend beantwortet werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention und mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, indem er nicht ausschloß, daß Ausländern, die zur Niederlassung im Königreich berechtigt sind, das Existenzminimum nicht gewährt wurde.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 28. Mai 2003.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) A. Arts