

Geschäftsverzeichnismrn. 2548 und 2549

Urteil Nr. 106/2003
vom 22. Juli 2003

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, gestellt vom Arbeitsgericht Brüssel.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, 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 M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In zwei Urteilen vom 10. Oktober 2002 in Sachen I. Mata gegen das Öffentliche Sozialhilfezentrum Saint-Josse-ten-Noode und J. Obonga Kamonyonge gegen das Öffentliche Sozialhilfezentrum Saint-Gilles, deren Ausfertigungen am 25. Oktober 2002 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen sind, hat das Arbeitsgericht Brüssel folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit

- den Artikeln 23 und 191 der Verfassung,
- den Artikeln 2, 3, 24, 26 und 27 des am 20. November 1989 in New York abgeschlossenen Übereinkommens über die Rechte des Kindes, an sich oder in Verbindung mit Artikel 4 desselben Übereinkommens,
- Artikel 11 Absatz 1 des am 19. Dezember 1966 in New York abgeschlossenen Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, an sich oder in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 desselben Paktes,
- Artikel 3 der am 4. November 1950 in Rom abgeschlossenen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,

indem er die Sozialhilfe für minderjährige Ausländer, die sich illegal auf dem Staatsgebiet aufhalten, auf dringende medizinische Hilfe beschränkt und somit

1. die minderjährigen Ausländer, die sich illegal auf dem Staatsgebiet aufhalten, einerseits und die minderjährigen Belgier sowie die minderjährigen Ausländer, die sich legal auf dem Staatsgebiet aufhalten, andererseits unterschiedlich behandelt, wobei dieser Behandlungsunterschied zum Ziel hat, die Ausländer, die sich illegal auf dem Staatsgebiet aufhalten, zu veranlassen, das Staatsgebiet freiwillig zu verlassen, was für Minderjährige angesichts ihres jungen Alters in Prinzip unmöglich ist, und

2. Personen, die sich in unterschiedlichen Situationen befinden, nämlich die volljährigen Ausländer, die in Prinzip das Staatsgebiet freiwillig verlassen können, einerseits und die minderjährigen Ausländer, die grundsätzlich nicht dazu in der Lage sind, andererseits auf gleiche Weise behandelt? »

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Die präjudiziellen Fragen beziehen sich auf Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, 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 », nach dem Urteil Nr. 43/98 des Hofes vom 22. April 1998; der o.a. Artikel 57 § 2 bestimmt:

« 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 Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, notifiziert worden ist.

Sozialhilfe zugunsten eines Ausländers, der zum Zeitpunkt, wo ihm eine 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.1.2. Der Verweisungsrichter bittet den Hof, über das eventuelle Vorliegen einer doppelten Diskriminierung zu befinden: Einerseits führt diese Bestimmung hinsichtlich des Rechts auf Sozialhilfe zu einem Behandlungsunterschied zwischen den minderjährigen Ausländern, die sich illegal innerhalb des Staatsgebiets aufhalten, und den anderen Minderjährigen, Belgiern oder legal im Staatsgebiet sich aufhaltenden Ausländern; andererseits sieht diese Bestimmung die gleiche Behandlung vor für die volljährigen Ausländer, die sich illegal im Staatsgebiet aufhalten, und die illegal im Staatsgebiet sich aufhaltenden minderjährigen Ausländer, während sie sich in Hinsicht auf die betreffende Maßnahme in wesentlich unterschiedlichen Situationen befinden.

B.1.3. Die präjudiziellen Fragen beziehen sich nur auf das Recht auf Sozialhilfe für die Minderjährigen und nicht auf das Recht auf Sozialhilfe für die Familien mit minderjährigen Kindern. Aus den Verweisungsurteilen geht hervor, daß der Richter die Gewährung der Sozialhilfe nicht für die ganze Familie in Erwägung zieht, sondern nur für die Kinder, und zwar entweder unter Verweisung auf den Betrag der Familienzulagen oder der garantierten Familienleistungen oder in Form einer Sozialhilfe, die sich auf die Ausbildung der Kinder beschränkt.

B.1.4. Der Hof wird gebeten, die beanstandete Bestimmung zu messen an den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung oder nicht mit den Artikeln 23 und 191 der Verfassung, mit den Artikeln 2, 3, 24, 26 und 27 des am 20. November 1989 in New York abgeschlossenen Übereinkommens über die Rechte des Kindes, mit den Artikeln 2 Absatz 1 und 11 Absatz 1 des am 19. Dezember 1966 in New York abgeschlossenen Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und mit Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.2. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung haben eine allgemeine Tragweite. Sie untersagen jegliche Diskriminierung, ungeachtet deren Ursprungs; die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots gelten angesichts aller Rechte und aller Freiheiten, einschließlich derjenigen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, welche für Belgien verbindlich sind.

B.3.1. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes wurde am 20. November 1989 abgeschlossen. Genehmigt wurde es mittels des flämischen Dekrets vom 15. Mai 1991, mittels des Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 9. August 1991, mittels des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 30. Juli 1991 und mittels des Gesetzes vom 25. November 1991. In bezug auf Belgien ist es am 15. Januar 1992 in Kraft getreten.

B.3.2. Artikel 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes bestimmt:

«(1) Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des

Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.

(2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, daß das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status, der Tätigkeiten, der Meinungsäußerungen oder der Weltanschauung seiner Eltern, seines Vormunds oder seiner Familienangehörigen geschützt wird. »

Laut Artikel 3 des Übereinkommens ist « das Wohl des Kindes » bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, vorrangig zu berücksichtigen.

Artikel 24 Absatz 1 desselben Übereinkommens bestimmt, daß « die Vertragsstaaten [...] das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit [anerkennen] sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit. Die Vertragsstaaten bemühen sich, sicherzustellen, daß keinem Kind das Recht auf Zugang zu derartigen Gesundheitsdiensten vorenthalten wird ».

Artikel 26 Absatz 1 desselben Übereinkommens bestimmt, daß « die Vertragsstaaten [...] das Recht jedes Kindes auf Leistungen der sozialen Sicherheit einschließlich der Sozialversicherung [anerkennen] und [...] die erforderlichen Maßnahmen [treffen], um die volle Verwirklichung dieses Rechts in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht sicherzustellen ».

Schließlich bestimmen die Absätze 1 bis 3 von Artikel 27 desselben Übereinkommens:

« (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.

(2) Es ist in erster Linie Aufgabe der Eltern oder anderer für das Kind verantwortlicher Personen, im Rahmen ihrer Fähigkeiten und finanziellen Möglichkeiten die für die Entwicklung des Kindes notwendigen Lebensbedingungen sicherzustellen.

(3) Die Vertragsstaaten treffen gemäß ihren innerstaatlichen Verhältnissen und im Rahmen ihrer Mittel geeignete Maßnahmen, um den Eltern und anderen für das Kind verantwortlichen Personen bei der Verwirklichung dieses Rechts zu helfen und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor. »

In Hinsicht auf die durch den Ministerrat angeführten Einreden

B.4.1. Der Ministerrat macht an erster Stelle geltend, daß das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sich nicht direkt auf die interne Rechtsordnung auswirke, da es nur den Vertragsparteien Verpflichtungen auferlege.

B.4.2. Der Hof, der befugt ist zu urteilen, ob eine gesetzliche Norm gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, muß, wenn er über einen Verstoß gegen diese Bestimmungen in Verbindung mit einem internationalen Vertrag befragt wird, nicht untersuchen, ob dieser Vertrag sich direkt auf die interne Rechtsordnung auswirkt, sondern er muß darüber urteilen, ob der Gesetzgeber nicht in diskriminierender Weise die internationalen Verpflichtungen Belgiens mißachtet.

Die durch den Ministerrat angeführte Einrede entbehrt einer rechtlichen Grundlage.

B.5.1. Aus der interpretativen Erklärung des Belgischen Staates bezüglich des Artikels 2 Absatz 1 des Übereinkommens leitet der Ministerrat des weiteren die Schlußfolgerung ab, daß er nicht verpflichtet sei, den Ausländern von Amts wegen die gleichen Rechte zu gewährleisten wie den eigenen Staatsangehörigen.

B.5.2. Bei der Ratifizierung des Übereinkommens hat der Belgische Staat folgende interpretative Erklärung abgegeben:

« Im Zusammenhang mit Artikel 2 Absatz 1 interpretiert die belgische Regierung Nichtdiskriminierung aufgrund nationalen Ursprungs dahingehend, daß sie nicht die zwangsläufige Verpflichtung für die Staaten voraussetzt, Ausländern die gleichen Rechte zu gewährleisten wie den eigenen Staatsangehörigen. Dieser Begriff muß als Maßnahme aufgefaßt werden, die zwar auf Bekämpfung jeder willkürlichen Behandlung, nicht aber auf die Bekämpfung von Behandlungsunterschieden abzielt, denen objektive und vernünftige, mit den im demokratischen Zusammenleben geltenden Grundsätzen übereinstimmende Überlegungen zugrunde liegen. »

B.5.3. Diese interpretative Erklärung muß im Lichte von Artikel 191 der Verfassung gelesen werden; dieser Artikel bestimmt:

« Jeder Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet Belgiens befindet, genießt den Personen und Gütern gewährten Schutz, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen. »

B.5.4. Aufgrund dieser Bestimmung kann ein für einen Ausländer nachteiliger Behandlungsunterschied nur durch eine gesetzgebende Norm eingeführt werden. Diese Bestimmung zielt nicht darauf ab, dem Gesetzgeber die Möglichkeit einzuräumen, sich bei der Schaffung eines solchen Unterschieds der Einhaltung der in der Verfassung verankerten fundamentalen Grundsätze zu entziehen. Artikel 191 läßt somit keinesfalls den Schluß zu, daß der Gesetzgeber bei der Einführung eines für Ausländer nachteiligen Behandlungsunterschieds nicht darauf achten muß, daß dieser Unterschied, ungeachtet der Beschaffenheit der beanstandeten Grundsätze, nicht diskriminierend ist.

B.6.1. Der Ministerrat hebt hervor, daß das Übereinkommen nur auf die Kinder anwendbar sei, die unter die rechtliche Zuständigkeit der Vertragsparteien fallen würden, was nicht für die Kinder zutrefte, die sich illegal im Staatsgebiet aufhalten würden.

B.6.2. Indem die Verfasser des Übereinkommens in Artikel 2 Absatz 1 festgelegt haben, daß die Vertragsparteien sich verpflichten, die im Übereinkommen dargelegten Rechte zu respektieren und sie einem jeden ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind zu gewährleisten, haben sie dargelegt, daß zwischen demjenigen, der sich auf das Übereinkommen beruft, und der dessen Bestimmungen angeblich nicht einhaltenden Vertragspartei eine Verbindung bestehen muß.

B.6.3. Diese Bestimmung muß im Lichte des vollständigen Übereinkommens und insbesondere unter Berücksichtigung der durch diese Bestimmung untersagten und in den anderen Bestimmungen von Artikel 2 aufgeführten Behandlungsunterschiede gelesen werden.

Die Frage, ob die Kinder, die sich in der in den Verweisungsbeschlüssen dargelegten Situation befinden, der Hoheitsgewalt des Belgischen Staates unterstehen, fällt zusammen mit der Untersuchung der angeführten Diskriminierung und kann nicht gesondert beigelegt werden.

In Hinsicht auf die in der präjudiziellen Frage aufgeführten Behandlungsunterschiede

B.7.1. Die dem Verweisungsrichter vorgelegten Streitfälle beziehen sich auf Kinder, deren Eltern nicht imstande sind, für die von ihnen begleiteten Kinder zu sorgen, weil sie sich illegal im Staatsgebiet aufhalten.

B.7.2. Es ist in erster Linie Aufgabe der Eltern, wie es in Artikel 27 Absatz 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes heißt, die für die Entwicklung des Kindes notwendigen Lebensbedingungen sicherzustellen.

B.7.3. Wegen des illegalen Charakters ihres Aufenthalts haben die Eltern keinen Anspruch auf die garantierten Familienleistungen. Bezüglich der in Belgien sich aufhaltenden Kinder macht das Gesetz vom 20. Juli 1971 zur Einführung garantierter Familienleistungen nämlich zur Auflage, daß sich die natürliche Person, zu deren Lasten das Kind, für das Familienleistungen gewährt werden, mindestens während der letzten fünf, der Einreichung des Antrags vorhergehenden Jahre tatsächlich und ununterbrochen in Belgien aufgehalten haben muß. Die Bürger der Europäischen Union, die Flüchtlinge und die Staatenlosen werden jedoch von dieser Auflage befreit. Entsprechend Artikel 1 Absatz 6 dieses Gesetzes werden hingegen Ausländer, deren Aufenthalt oder Niederlassung in Belgien weder gestattet noch erlaubt ist, vom Recht auf Familienleistungen ausgeschlossen.

B.7.4. So, wie der Verweisungsrichter feststellt, können diese Eltern für sich selbst keine andere Sozialhilfe als die dringende medizinische Hilfe beanspruchen. Sie können diese auch nicht indirekt erhalten, indem sie die Bedürftigkeit ihrer Kinder anführen. Es wäre nämlich nicht vernünftig, die Ausländer, die sich unter Mißachtung einer Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, oder aufgrund fehlender Aufenthaltsgenehmigung nicht an die bestehende Aufenthaltsregelung gehalten haben, unterschiedlich zu behandeln, und zwar je nachdem, ob sie von ihren minderjährigen Kindern begleitet werden oder nicht.

Selbst wenn eine solche Hilfe einzig unter Berücksichtigung der Bedürftigkeit des Kindes bewilligt würde, würde sie der Zielsetzung des Gesetzgebers entgegenstehen, die, wie vor

allem im Urteil Nr. 51/94 dargelegt worden ist, darin besteht, den illegal im Staatsgebiet sich aufhaltenden Ausländer zu veranlassen, der Anweisung zum Verlassen des Staatsgebiets Folge zu leisten.

B.7.5. Die Sorge darum, daß verhindert werden soll, daß die Sozialhilfe zweckentfremdet wird, könnte jedoch nicht rechtfertigen, daß sie völlig und ausnahmslos einem Kind verweigert wird, während sich herausstellen würde, daß diese Weigerung für das Kind zwangsläufig zu einem Leben in gesundheits- und entwicklungsbeeinträchtigenden Umständen führen würde, während das Risiko, daß die nicht anspruchsberechtigten Eltern von dieser Hilfe profitieren würden, gleich Null wäre. Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens verpflichtet nämlich die Vertragsstaaten « alle geeigneten Maßnahmen [zu treffen], um sicherzustellen, daß das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status [...] seiner Eltern [...] geschützt wird ».

B.7.6. Die in den Artikeln 2, 3, 24 Absatz 1, 26 und 27 des Übereinkommens aufgeführten Zielsetzungen, die sich ausschließlich auf die Kinder beziehen, müssen somit in Einklang gebracht werden mit der Zielsetzung, die darin besteht, illegal im Staatsgebiet sich aufhaltende Erwachsene nicht zu ermutigen, daselbst zu bleiben.

B.7.7. Sozialhilfe muß unter folgender dreifacher Voraussetzung gewährt werden können: Die Behörden müssen festgestellt haben, daß die Eltern ihrer Unterhaltspflicht entweder nicht nachkommen wollen oder können, es muß feststehen, daß sich der Antrag auf unentbehrliche Ausgaben für die Entwicklung des Kindes, zu dessen Gunsten diese Hilfe beantragt wird, bezieht, und das Zentrum muß sich vergewissern, daß die Hilfe ausschließlich zur Deckung dieser Ausgaben dienen wird.

Es ist somit Aufgabe des Zentrums - vorbehaltlich eines Auftretens des Gesetzgebers, der eine andere angemessene Regelung annehmen würde -, eine solche Hilfe zu gewähren, allerdings unter der Voraussetzung, daß diese die Grenzen der spezifischen Bedürfnisse des Kindes nicht überschreitet, daß sie in Form einer Naturalienhilfe erteilt wird oder in Form einer Übernahme von Ausgaben, die Drittpersonen mit einer solchen Hilfe geleistet haben, damit jeder mögliche Mißbrauch zum Vorteil der Eltern ausgeschlossen wird und mit der

Maßgabe, daß aufgrund dieser Hilfe die Durchführung der Maßnahme des Entfernens der Eltern und ihrer Kinder nicht verhindert wird.

B.7.8. Unter der Voraussetzung, daß die genannte Hilfe die in B.7.7 angegebenen Bedingungen erfüllt, könnte sie nicht ohne Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 2, 3, 24 Absatz 1, 26 und 27 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, verweigert werden.

B.7.9. Es muß nicht untersucht werden, ob Artikel 57 § 2 des Gesetzes vom 8. Juli 1976 im Widerspruch zu den anderen in der Frage genannten Bestimmungen steht, da ihre mögliche Verletzung zu keiner anderen Schlußfolgerung führen kann.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 2, 3, 24 Absatz 1, 26 und 27 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, insoweit er hinsichtlich Minderjähriger, deren Eltern sich illegal im Staatsgebiet aufhalten, selbst die Sozialhilfe ausschließt, die die in B.7.7 angegebenen Bedingungen erfüllt.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. Juli 2003.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior