

Geschäftsverzeichnissnr. 4094
Urteil Nr. 153/2007 vom 12. Dezember 2007

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 über die Beihilfen für Personen mit Behinderung, gestellt vom Arbeitsgericht Lüttich.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und M. Bossuyt, den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, und dem emeritierten Vorsitzenden A. Arts gemäß Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 8. Dezember 2006 in Sachen Dominique Kolaczinski gegen den Belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 15. Dezember 2006 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Arbeitsgericht Lüttich folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 über die Behindertenbeihilfen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 191 der Verfassung, Artikel 14 der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie mit Artikel 1 des Zusatzprotokolls vom 20. März 1952, indem er den Ausländer, der sich legal in Belgien aufhält, der im Bevölkerungsregister eingetragen ist und der übrigens Entschädigungen der belgischen Sozialversicherungsregelung für Lohnempfänger erhält, aber auf den sich dieser Artikel 4 nicht bezieht – im Gegensatz zu den Belgiern und zu anderen Kategorien von Ausländern -, nur wegen seiner Staatsangehörigkeit vom Vorteil der Behindertenbeihilfen ausschließt, während seine Bedürfnisse hinsichtlich der Betreuung, der Fähigkeit zur Selbsthilfe und der Eingliederung vergleichbar sind mit denen der Personen, auf die sich diese Bestimmung bezieht, während seine besagten Einkünfte den Betrag des sozialen Eingliederungseinkommens seiner Kategorie von potentiellen Bezugsberechtigten übersteigen, während er mit einem zu Familienbeihilfen berechtigenden belgischen minderjährigen Kind lebt und Empfänger dieser Beihilfen ist, und während er unter den gleichen Bedingungen wie ein Belgier durch seine Behinderung gerechtfertigte Sozial- und Steuervorteile genießt? ».

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Befragt wird der Hof über Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 über die Beihilfen für Personen mit Behinderung in der nach seiner Abänderung durch das Programmgesetz (I) vom 24. Dezember 2002 anwendbaren Fassung. Dieser Artikel bestimmt:

« § 1. 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.

§ 2. Der König kann durch einen im Ministerrat beratenen Erlass unter den von Ihm festgelegten Bedingungen die Anwendung des vorliegenden Gesetzes auf andere als die in § 1 erwähnten Kategorien von Personen, die ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben, ausweiten.

§ 3. Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass, was für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes unter tatsächlichem Wohnort zu verstehen ist.

§ 4. Wenn eine Person, der eine in Artikel 1 erwähnte Beihilfe gewährt worden ist, die in § 1 oder § 2 erwähnten Bedingungen nicht mehr erfüllt, entfällt ihr Anrecht auf Beihilfe. Wenn sie die Bedingungen wieder erfüllt, kann sie einen neuen Antrag einreichen.

§ 5. Der König kann festlegen, in welcher Weise die Kontrolle über die Einhaltung dieses Artikels vorgenommen wird ».

B.2. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit deren Artikel 191, mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention.

B.3. Aus der Begründung der Verweisungsentscheidung und der Formulierung der präjudiziellen Frage geht hervor, dass der Hof bezüglich des Behandlungsunterschieds befragt wird, den die fragliche Bestimmung zwischen zwei Gruppen von behinderten Personen, die sich rechtmäßig in Belgien aufhielten, einführe: einerseits die im Bevölkerungsregister eingetragenen Ausländer, die nicht zu einer der in der fraglichen Bestimmung aufgezählten Kategorien gehören, und andererseits die Personen, die zu einer der in der fraglichen Bestimmung vorgesehenen sechs Kategorien gehören.

Die Ausländer der ersten Gruppe können im Unterschied zu den Belgiern und den Ausländern der zweiten Gruppe nicht die vorerwähnten Beihilfen erhalten, obwohl der Bedarf an Unterstützung, Eigenständigkeit und Eingliederung beider Gruppen vergleichbar ist und beide Gruppen unter den gleichen Bedingungen soziale und steuerliche Vorteile erhalten könnten, die durch ihre Behinderung gerechtfertigt wären.

Die präjudizielle Frage bezieht sich also nur auf Paragraph 1 von Artikel 4, insofern diese Bestimmung die genannten Beihilfen den Ausländern vorenthält, die infolge der Erlaubnis zur Niederlassung im Königreich gemäß den Artikeln 14 ff. des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern (weiter unten: Ausländergesetz) im Bevölkerungsregister eingetragen sind.

B.4.1. Artikel 191 der Verfassung bestimmt:

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

B.4.2. Aufgrund dieser Bestimmung kann ein Behandlungsunterschied, der einen Ausländer benachteiligt, nur durch eine Gesetzesnorm eingeführt werden. Diese Bestimmung dient nicht dazu, den Gesetzgeber zu ermächtigen, bei der Einführung eines solchen Unterschieds von der Einhaltung der in der Verfassung festgelegten Grundsätze abzusehen. Aus Artikel 191 ergibt sich also keineswegs, dass der Gesetzgeber bei der Einführung eines Behandlungsunterschieds zum Nachteil von Ausländern nicht darauf achten müsste, dass dieser Unterschied nicht diskriminierend wäre, ungeachtet der Beschaffenheit der betreffenden Grundsätze.

B.5. Zu den durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung garantierten Rechten und Freiheiten gehören die Rechte und Freiheiten, die sich aus den für Belgien bindenden internationalen Vertragsbestimmungen ergeben. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention 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 ».

Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muss ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden ».

B.6. Aufgrund der Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 können die Behinderten drei Arten von Beihilfen erhalten: die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens für Personen, die grundsätzlich zwischen 21 und 65 Jahre alt sind und deren Erwerbsfähigkeit aufgrund ihres körperlichen oder psychischen Zustandes eingeschränkt ist; die Eingliederungsbeihilfe, die den Behinderten gewährt wird, die grundsätzlich zwischen 21 und 65 Jahre alt sind und deren fehlende oder verringerte Selbständigkeit erwiesen ist; die Beihilfe zur Unterstützung von Betagten, die grundsätzlich Personen von mindestens 65 Jahren gewährt wird, deren fehlende oder eingeschränkte Selbständigkeit erwiesen ist.

Diese Beihilfen stellen eine finanzielle Unterstützung dar, deren Betrag vorrangig die Existenzsicherheit der am stärksten benachteiligten 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).

Der Betrag dieser Beihilfen wird unter Berücksichtigung des Einkommens des Empfängers und der Person, mit der er einen Haushalt bildet, festgesetzt (Artikel 7). Die sich aus der Anwendung dieses Gesetzes ergebenden Ausgaben übernimmt der Staat (Artikel 22).

B.7. 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.7.2. 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.8. In seinem Urteil *Koua Poirrez* gegen Frankreich vom 30. September 2003 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Weigerung der französischen Behörden, eine Behindertenbeihilfe zu gewähren, mit der Begründung, der Antragsteller besitze nicht die französische Staatsangehörigkeit, während er alle anderen gesetzlichen Bedingungen, um Anspruch darauf zu haben, erfüllte, geprüft. Er befand, dass dieser Behandlungsunterschied zwischen einem Ausländer und den französischen Staatsangehörigen oder den Staatsangehörigen von Ländern, die ein Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen haben, auf keiner objektiven und vernünftigen Rechtfertigung beruhte (§ 49). Er hat daran erinnert, dass nur « sehr starke Erwägungen » ihn veranlassen können, einen ausschließlich auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Behandlungsunterschied als mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar anzusehen (§ 46).

B.9. Gemäß dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte kann der Umstand, dass das Herkunftsland des Antragstellers, nämlich die Elfenbeinküste, kein Gegenseitigkeitsabkommen mit Frankreich geschlossen hat, « während der Antragsteller einen Behindertenausweis erhalten hatte, in Frankreich wohnhaft war, der Adoptivsohn eines in Frankreich wohnhaften und arbeitenden französischen Bürgers war und schließlich zuvor das Existenzminimum erhalten hatte, nicht an sich die Verweigerung der strittigen Beihilfe rechtfertigen » (§ 39).

B.10. In seinem Urteil Nr. 92/2004 hat der Verfassungsgerichtshof, der damalige Schiedshof, erkannt, dass der zum Nachteil der Ausländer durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 - die in der vorliegenden Rechtssache zur Debatte stehende Bestimmung - eingeführte Behandlungsunterschied nicht offensichtlich ungerechtfertigt war und dass er nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit deren Artikel 191, mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, verstieß. Er hat präzisiert, dass die ihm unterbreitete Rechtssache einen bedeutenden Unterschied zur Rechtssache *Koua Poirrez* aufwies, weil ein Ausländer, dem keine Beihilfe gewährt wird, in Belgien gegebenenfalls Anspruch auf eine Sozialhilfe erheben kann, mit der seine Behinderung berücksichtigt wird. Es handelte sich in diesem Fall um einen Ausländer, dem es erlaubt war, sich auf dem Gebiet des Königreichs aufzuhalten - nicht niederzulassen -, und der folglich im Ausländerregister - nicht im Bevölkerungsregister - eingetragen war.

B.11. Die Klägerin vor dem vorlegenden Richter befindet sich in einer anderen Situation als die Person, auf die sich das Urteil Nr. 92/2004 bezog.

Aus dem Verweisungsurteil geht nämlich hervor, dass die Klägerin, die die amerikanische Staatsangehörigkeit besitzt, seit 40 Jahren in Belgien lebt, dass sie durch eine erste Ehe vom 29. Januar 1977 bis zum 23. Juli 1983 die belgische Staatsangehörigkeit besaß, dass ihre beiden Kinder, von denen eines minderjährig ist und bei ihr wohnt, Belgier sind, dass sie 2005 Familienbeihilfen für ihre beiden Kinder erhielt, und dass es ihr erlaubt war, sich in Belgien niederzulassen, so dass sie im Bevölkerungsregister und nicht im Ausländerregister eingetragen wurde.

B.12. Die Klägerin vor dem vorlegenden Richter weist zu Belgien ebenso starke Bindungen auf wie der Antragsteller Koua Poirrez zu Frankreich.

Daher ist zu prüfen, ob « sehr starke Erwägungen » bestehen, die es rechtfertigen, dass der Vorteil von Behindertenbeihilfen einer Kategorie von Ausländern verweigert wird, die, wie im Falle der Klägerin vor dem vorlegenden Richter, die Erlaubnis zur Niederlassung in Belgien erhalten haben.

B.13. In der Rechtssache, die zum Urteil Nr. 75/2003 geführt hat, hat der Hof erkannt, dass es nicht diskriminierend war, das Existenzminimum, das den Gegenstand des Gesetzes vom 7. August 1974 bildete, jenen Personen vorzubehalten, die die belgische Staatsangehörigkeit besitzen. Angesichts der Ausländer, denen die Niederlassung im Königreich erlaubt ist, hat er festgestellt, dass der Gesetzgeber den beanstandeten Behandlungsunterschied mit dem Gesetz vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung aufgehoben hatte, das aufgrund seines Artikels 3 Nr. 3 sowohl auf Belgier als auch auf im Bevölkerungsregister eingetragene Ausländer Anwendung findet. Er hat erkannt, dass « es [...] sich nicht [zeigt], dass der Gesetzgeber die Gleichbehandlung innerhalb einer offenkundig unvernünftigen Frist verwirklicht hat » (B.11).

B.14.1. In der Rechtssache, die zum Urteil Nr. 5/2004 geführt hat, war beim Hof eine Nichtigkeitsklage gegen insbesondere diesen Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 26. Mai 2002 eingereicht worden, insofern dessen dritter Gedankenstrich das Recht auf soziale Eingliederung auf jene Personen beschränkt, die « als Ausländer im Bevölkerungsregister eingetragen » sind.

B.14.2. Er hat an erster Stelle die Absicht des Gesetzgebers geprüft:

« B.6.2. In der Begründung wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass das Gesetz 'eine gleiche Behandlung der Belgier und der im Bevölkerungsregister eingetragenen Ausländer fördern soll'. Ferner heißt es, dass es 'in erster Linie um die Ausländer geht, die im Laufe der sechziger Jahre gebeten wurden, hier zu arbeiten, und die inzwischen in Belgien niedergelassen sind', und dass 'das Potential dieser Ausländer in Wert gesetzt werden muss', um 'eine echte Politik der Chancengleichheit zu entwickeln, mit der die Integrationshindernisse überwunden werden können' (*Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, DOC 50 1603/001, S. 9) ».

B.14.3. Anschließend hat der Hof die Bestimmungen des Ausländergesetzes vom 15. Dezember 1980 geprüft, die einen Unterschied zwischen den Ausländern, denen es erlaubt ist,

sich im Königreich niederzulassen, und den Ausländern, denen es erlaubt ist, sich für eine begrenzte oder unbegrenzte Zeit dort aufzuhalten, einführen (B.6.3, Absätze 1 und 2).

B.14.4. Der Hof hat schließlich im dritten Absatz von B.6.3 seines Urteils den beanstandeten Behandlungsunterschied folgendermaßen gerechtfertigt:

« Das Kriterium der 'Erlaubnis zur Niederlassung im Königreich', die sich aus der Eintragung im Bevölkerungsregister ergibt, ist sachdienlich im Hinblick auf die Zielsetzung, die soziale Eingliederung der sich in Belgien aufhaltenden Personen zu fördern. Es ist nämlich nicht unvernünftig, dass der Gesetzgeber die besonderen Anstrengungen und Mittel, die er zur Verwirklichung dieser Zielsetzung einzusetzen gedenkt, den Personen vorbehält, bei denen man aufgrund ihres Verwaltungsstatuts davon ausgeht, dass sie sich endgültig oder zumindest für eine längere Dauer in Belgien niedergelassen haben. Es handelt sich im Übrigen um Ausländer, deren Aufenthaltslage in hohem Maße derjenigen von Belgiern entspricht, die ihren tatsächlichen Aufenthalt in Belgien haben ».

B.14.5. Er schloss sich somit dem Willen des Gesetzgebers an, der in den Vorarbeiten wie folgt zum Ausdruck gebracht wurde:

« Neu ist die Kategorie der im Bevölkerungsregister eingetragenen Ausländer. Da weder faktische noch rechtliche Argumente vorliegen, die einen Behandlungsunterschied den Belgiern gegenüber rechtfertigen würden, wird auch ihnen das Recht auf soziale Eingliederung gewährt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, S. 12).

B.15. Aus den vorstehenden Erwägungen geht hervor, dass zwar angenommen werden kann, dass ein Ausländer, der die Erlaubnis zum Aufenthalt in Belgien erhalten hat, sei es für eine kurze Dauer (Kapitel 2 des Ausländergesetzes), sei es für eine Dauer von mehr als drei Monaten, und der folglich im Ausländerregister eingetragen ist (Artikel 12 desselben Gesetzes), keine ausreichende Verbindung mit Belgien aufweist, um die im Gesetz vom 27. Februar 1987 vorgesehenen Beihilfen zu erhalten, dass aber keine « sehr starken Erwägungen » bestehen, die es erlauben - und folglich ist es nicht vernünftig gerechtfertigt -, von diesen Beihilfen einen Ausländer auszuschließen, dem die Erlaubnis erteilt wurde, sich in Belgien niederzulassen, und der folglich im Bevölkerungsregister eingetragen ist, und bei dem aufgrund seiner administrativen Rechtstellung davon ausgegangen wird, dass er sich endgültig oder zumindest für eine bedeutsame Dauer in Belgien niedergelassen hat.

B.16. In diesem Maße ist die präjudizielle Frage bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 über die Beihilfen für Personen mit Behinderung verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 191, mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, insofern er die infolge einer Erlaubnis zur Niederlassung im Königreich im Bevölkerungsregister eingetragenen Ausländer vom Vorteil der Beihilfen für Personen mit Behinderung ausschließt.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 12. Dezember 2007.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior