

Geschäftsverzeichnissnr. 5389
Entscheid Nr. 122/2013 vom 26. September 2013

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung, gestellt vom Arbeitsgerichtshof Antwerpen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und J. Spreutels, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul und F. Daoût, und dem emeritierten Präsidenten R. Henneuse gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 17. April 2012 in Sachen Souliman Ennasiri und Nassiba El Hatri gegen das Öffentliche Sozialhilfezentrum Antwerpen, dessen Ausfertigung am 25. April 2012 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Arbeitsgerichtshof Antwerpen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, dahingehend ausgelegt, dass für den Partner, der kein EU-Staatsangehöriger ist und nur im Fremdenregister eingetragen ist, und der einen EU-Staatsangehörigen begleitet oder ihm nachkommt, kein Hindernis für den Erwerb des Anspruchs auf ein Eingliederungseinkommen vorliegt, während für den Partner, der kein EU-Staatsangehöriger ist und nur im Fremdenregister eingetragen ist, und der einer Person mit belgischer Staatsangehörigkeit nachkommt, wohl ein Hindernis für den Erwerb dieses Anspruchs auf ein Eingliederungseinkommen vorliegt? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Das Gesetz vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung hebt das Gesetz vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum auf (Artikel 54), ersetzt dieses Recht durch das Recht auf soziale Eingliederung und beauftragt die öffentlichen Sozialhilfezentren damit, dieses Recht zu gewährleisten (Artikel 2). Es legt die Bedingungen dieses Rechts fest (Artikel 3, 4, 11, 12 und 13), sowie die Anwendung des Rechts auf soziale Eingliederung durch Beschäftigung für Personen unter 25 Jahren (Artikel 6 bis 10), den Betrag des Eingliederungseinkommens entsprechend der Familiensituation der verschiedenen Kategorien von Anspruchsberechtigten (Artikel 14, 15 und 16), das Verfahren für die Gewährung des Rechts auf soziale Eingliederung und die Rückforderung des Eingliederungseinkommens (Artikel 17 bis 29), die Sanktionen (Artikel 30 und 31) und die Finanzierung des Eingliederungseinkommens (Artikel 32 bis 47).

B.2. Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung bestimmt:

« Um in den Genuss des Rechts auf soziale Eingliederung zu kommen, muss eine Person unbeschadet der durch vorliegendes Gesetz vorgesehenen besonderen Bedingungen gleichzeitig:

1. ihren tatsächlichen Wohnort in dem vom König zu bestimmenden Sinn in Belgien haben,

2. volljährig sein oder in Anwendung der Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes einer volljährigen Person gleichgestellt sein,

3. zu einer der folgenden Kategorien von Personen gehören:

- entweder die belgische Staatsangehörigkeit besitzen,

- oder als Bürger der Europäischen Union oder als Mitglied seiner Familie, die ihn begleitet oder ihm nachkommt, gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern über ein Aufenthaltsrecht von mehr als drei Monaten verfügen. Diese Kategorie von Personen genießt erst nach den ersten drei Monaten dieses Aufenthalts das Recht auf soziale Eingliederung,

- oder als Ausländer im Bevölkerungsregister eingetragen sein,

- oder staatenlos sein 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,

- oder Flüchtling sein 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,

4. weder über ausreichende Existenzmittel verfügen, noch Anspruch darauf erheben können, noch in der Lage sein, sie durch persönliche Bemühungen oder auf andere Art und Weise zu erwerben. Das Zentrum berechnet die Existenzmittel einer Person gemäß den Bestimmungen von Titel II Kapitel II,

5. bereit sein, zu arbeiten, es sei denn, dass dies aus gesundheitlichen oder Billigkeitsgründen nicht möglich ist,

6. ihre Rechte auf Leistungen, in deren Genuss sie aufgrund von belgischen oder ausländischen sozialen Rechtsvorschriften kommen kann, geltend machen ».

B.3. Zur Debatte steht insbesondere Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich in der Auslegung, wonach er nur die nichtbelgischen Bürger der Europäischen Union betrifft. Der erste Gedankenstrich habe nach Auffassung des vorliegenden Richters nämlich keinen Sinn, wenn der zweite Gedankenstrich auch die belgischen Bürger betreffen würde.

Unter dem zweiten Gedankenstrich ist jedoch nicht nur der Bürger der Union erwähnt, sondern auch die Person, die als Mitglied seiner Familie, die ihn begleitet oder ihm nachkommt, gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern über ein Aufenthaltsrecht von mehr als drei Monaten verfügt. Der erste Gedankenstrich enthält keine solche Ergänzung.

Der Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Ausländern je nachdem, ob sie einem belgischen oder einem nichtbelgischen Bürger der Union nachkommen, ist Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage. Der Gerichtshof begrenzt seine Prüfung auf den Fall, in dem der belgische Bürger nicht von dem Recht auf Freizügigkeit gemäß den europäischen Rechtsvorschriften Gebrauch gemacht hat.

B.4. Der zweite Gedankenstrich von Artikel 3 Nr. 3 lautete ursprünglich wie folgt:

« - oder den Vorteil der Anwendung der Verordnung EWG Nr. 1612/68 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 15. Oktober 1968 über den freien Arbeitnehmerverkehr in der Gemeinschaft genießen, ».

B.5. In seinem Entscheid Nr. 5/2004 vom 14. Januar 2004 hat der Gerichtshof diese Bestimmung für nichtig erklärt, insofern er die Ausländer, die Staatsbürger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind und sich tatsächlich und ordnungsgemäß im Staatsgebiet aufhalten, aber nicht den Vorteil der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft genießen, vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausschließt.

B.6. Durch Artikel 80 des Gesetzes vom 27. Dezember 2006 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen (I) hat der Gesetzgeber einen neuen Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich eingefügt, um dem vorerwähnten Entscheid Nr. 5/2004 zu entsprechen und die Bestimmung mit den Erfordernissen des Unionsrechts in Einklang zu bringen:

« Außerdem ist die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (PB L 158 vom 30. April 2004) derzeit Gegenstand der Umsetzung in unser innerstaatliches Recht.

Bei diesem Anlass ist es notwendig, die Rechtsvorschriften über das Recht auf soziale Eingliederung dem europäischen Recht anzupassen.

Demzufolge muss das Recht auf soziale Eingliederung auf einen Bürger der Europäischen Union, der ein Aufenthaltsrecht von mehr als drei Monaten genießt, ausgedehnt werden; dasselbe Recht steht auch Familienangehörigen zu, die ihn begleiten oder ihm nachkommen.

Das automatische Aufenthaltsrecht, das sich aus der Richtlinie ergibt, bedeutet jedoch nicht, dass das Recht auf Unterstützung ebenso automatisch ist. Die allgemeinen Bedingungen über die Unterstützung bleiben nämlich in Kraft, und es muss von Fall zu Fall eine vorherige soziale Untersuchung durchgeführt werden.

Das Aufenthaltsrecht von mehr als drei Monaten ist sowohl für einen Bürger der Europäischen Union als auch für die Angehörigen seiner Familie, die ihn begleiten oder ihm nachkommen, gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern auszulegen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung eine strengere Auslegung mit sich bringt, als es in der heutigen Situation möglich ist, da ein Aufenthalt von mindestens 3 Monaten verlangt werden wird » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2006-2007, DOC 51-2760/001, S. 65).

Durch Artikel 21 des Programmgesetzes vom 28. Juni 2013 hat der Gesetzgeber Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich die Bedingung hinzugefügt, dass die Personen der betreffenden Kategorie erst nach den drei ersten Monaten ihres Aufenthaltes das Recht auf soziale Eingliederung genießen.

B.7. Wie bereits dargelegt wurde, betrifft die Vorabentscheidungsfrage keinen Behandlungsunterschied zwischen Ausländern und Belgiern, sondern einen Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Ausländern.

Zur Debatte steht also nicht das Recht auf Eingliederungseinkommen eines belgischen Bürgers, der mit einem Ausländer zusammenwohnt, sondern das Recht auf Eingliederungseinkommen eines Ausländers, der als Mitglied der Familie des belgischen Bürgers ihn begleitet oder ihm nachkommt.

B.8. Bei der Bestimmung seiner Politik in wirtschaftlich-sozialen Angelegenheiten verfügt der Gesetzgeber über eine breite Ermessensbefugnis.

Bezüglich des Rechts auf soziale Eingliederung und insbesondere des Betrags und der Gewährungsbedingungen des Eingliederungseinkommens muss der Gesetzgeber Artikel 23 der Verfassung berücksichtigen, der einem jeden das Recht garantiert, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

B.9. Außerdem ist der Gesetzgeber, wenn er wie im vorliegenden Fall die Rechtsvorschriften über das Recht auf soziale Eingliederung dem Recht der Europäischen Union - insbesondere den Bestimmungen der in B.6 erwähnten Richtlinie 2004/38/EG - anpassen möchte, weiterhin zur Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung verpflichtet. Wenn eine Gesetzesbestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen Personen, die sich in einer analogen Situation befinden, vorschreibt, kann der bloße Umstand, dass diese Bestimmung es dem Staat ermöglicht, seine internationalen Verpflichtungen einzuhalten, nämlich nicht ausreichen, um den bemängelten

Behandlungsunterschied zu rechtfertigen (siehe in diesem Sinne EuGHMR, 6. November 2012, *Hode und Abdi* gegen Vereinigtes Königreich, § 55).

B.10.1. Es obliegt daher dem Gerichtshof, darauf zu achten, dass die Regeln, die der Gesetzgeber annimmt, wenn er das Recht der Europäischen Union umsetzt, nicht zur Folge haben, dass Behandlungsunterschiede eingeführt werden, die nicht vernünftig gerechtfertigt sind.

B.10.2. Wenn der Gesetzgeber die Bedingungen für die Gewährung des Rechts auf soziale Eingliederung regelt, die auf Kategorien von Personen Anwendung finden, wobei auf eine Kategorie - im Gegensatz zu der anderen - das Unionsrecht Anwendung findet, kann er jedoch nicht dazu verpflichtet werden, strikt identische Regeln einzuführen, da die Richtlinie 2004/38/EG bezweckt, die Verwirklichung eines der fundamentalen Ziele der Union zu ermöglichen, das darin besteht, dass das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, unter objektiven Bedingungen in Freiheit und Würde ausgeübt wird (Erwägungen 2 und 5).

Der Umstand, dass der Gesetzgeber in Bezug auf eine Kategorie von Personen die Regelung der Union umsetzt, könnte nicht gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen aus dem bloßen Grund, dass der Gesetzgeber sie nicht gleichzeitig für eine Kategorie von Personen gelten lässt, die nicht dieser Regelung der Union unterliegt, im vorliegenden Fall die Ausländer, die einem belgischen Bürger nachkommen, der nicht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und dessen Lage somit nicht den Anknüpfungspunkt zum Unionsrecht aufweist, der für die Personen im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 26. Mai 2002 unerlässlich ist, um ein Recht auf soziale Eingliederung aufgrund dieser Bestimmung zu erhalten.

Dieser Behandlungsunterschied muss jedoch vernünftig zu rechtfertigen sein, um mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung im Einklang zu stehen.

B.11. Die fragliche Bestimmung behandelt die Ausländer, die einem belgischen Bürger nachkommen, der nicht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, anders als die Ausländer, die einem Bürger der Union im Sinne von Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 26. Mai 2002 nachkommen. Dieser Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium.

Der Gerichtshof muss jedoch noch prüfen, ob dieser Behandlungsunterschied auf einem relevanten Kriterium fußt und ob er keine unverhältnismäßigen Folgen mit sich bringt.

B.12.1. Die Relevanz der Maßnahme kann im Lichte der Erwägung 10 der vorerwähnten Richtlinie 2004/38/EG beurteilt werden, die lautet:

«Allerdings sollten Personen, die ihr Aufenthaltsrecht ausüben, während ihres ersten Aufenthalts die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen. Daher sollte das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen für eine Dauer von über drei Monaten bestimmten Bedingungen unterliegen».

Artikel 14 derselben Richtlinie präzisiert, dass «Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen [...] das Aufenthaltsrecht nach Artikel 6 [zusteht], solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen». In einem solchen Fall kann ihr Aufenthaltsrecht widerrufen werden.

B.12.2. Es kann hingegen nicht ausgeschlossen werden, dass das Recht auf Achtung des Familienlebens, das in Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist, den Behörden die Verpflichtung auferlegt, selbst in einer solchen Situation dem Aufenthalt des Ehepartners oder Lebenspartners des belgischen Bürgers, der sich legal im belgischen Staatsgebiet aufhält, kein Ende zu setzen.

B.12.3. Die Möglichkeit für die belgischen Behörden, unter Einhaltung des Rechts der Europäischen Union dem Aufenthalt von europäischen Bürgern und ihrer Familienangehörigen ein Ende zu setzen, wenn sie durch ihre Anwesenheit auf dem Staatsgebiet die Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch nehmen - eine Möglichkeit, die nicht im gleichen Maße für belgische Bürger und ihre Familienangehörigen in Erwägung gezogen werden kann -, ist ein Umstand, der es ermöglicht, die Sachdienlichkeit des fraglichen Behandlungsunterschieds zu rechtfertigen im Lichte des Ziels, das darin besteht, das Haushaltsgleichgewicht der nicht auf Beiträgen beruhenden Regelung des Rechts auf soziale Eingliederung zu gewährleisten.

In Bezug auf den Partner eines Belgiers strengere Bedingungen für die Gewährung der betreffenden Vorteile aufzuerlegen als in Bezug auf den Partner eines nichtbelgischen europäischen Bürgers, erscheint also im Hinblick auf dieses Ziel als eine relevante Maßnahme.

B.13. Schließlich ist die fragliche Maßnahme nicht unverhältnismäßig, da die Ausländer, die kein Anrecht auf ein Eingliederungseinkommen haben und die bedürftig sind oder unzureichende Existenzmittel besitzen, aufgrund von Artikel 1 des Grundgesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren Anrecht auf Sozialhilfe haben. Diese bezweckt, einem jedem die Möglichkeit zu bieten, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Jede

Person hat grundsätzlich ein Recht darauf, ungeachtet der Staatsangehörigkeit, also auch Ausländer, die sich legal auf dem Staatsgebiet aufhalten.

B.14. Der fragliche Behandlungsunterschied entbehrt nicht einer vernünftigen Rechtfertigung.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 26. Mai 2002 über das Recht auf soziale Eingliederung verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 26. September 2013.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt