

Geschäftsverzeichnisnr. 7017
Entscheid Nr. 46/2020 vom 26. März 2020

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 2 Absatz 1 Nr. 7 des Gesetzes vom 11. April 1995 « zur Einführung der ‘ Charta ’ der Sozialversicherten », gestellt vom Arbeitsgerichtshof Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 3. Oktober 2018, dessen Ausfertigung am 8. Oktober 2018 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Arbeitsgerichtshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 2 Nr. 7 des Gesetzes vom 11. April 1995 [zur Einführung der ‘ Charta ’ der Sozialversicherten] in Verbindung mit Artikel 2 Nr. 1 Buchstaben *a)* und *e)* dieses Gesetzes sowie mit Artikel 21 des Gesetzes vom 29. Juni 1981 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze der sozialen Sicherheit für Lohnempfänger gegen die Artikel 10, 11 und 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, indem er beinhaltet, dass die Person, die eine Sozialhilfeleistung oder eine Sozialversicherungsleistung zu Lasten einer Einrichtung für soziale Sicherheit oder einer privatrechtlichen mitwirkenden Einrichtung beantragt, sich auf die Charta der Sozialversicherten berufen kann, insbesondere wenn sie diese Einrichtungen haftbar macht, während die Person, die den weiterführenden juristischen Beistand beantragt, sich dem Büro für juristischen Beistand der Rechtsanwaltskammer gegenüber, insbesondere wenn sie es haftbar machen will, nicht auf diese Charta berufen kann, wobei somit ein Behandlungsunterschied zwischen Personen, die sich in vergleichbaren Situationen befinden, geschaffen wird? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 2 Absatz 1 Nr. 7 des Gesetzes vom 11. April 1995 « zur Einführung der ‘ Charta ’ der Sozialversicherten » (nachstehend: Gesetz vom 11. April 1995), in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 Nr. 1 Buchstaben *a)* und *e)* desselben Gesetzes.

Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 11. April 1995 bestimmt:

« Für die Ausführung und Anwendung vorliegenden Gesetzes und seiner Ausführungsmaßnahmen versteht man unter:

1. ‘ soziale Sicherheit ’:

a) alle Zweige, die aufgezählt sind in Artikel 21 des Gesetzes vom 29. Juni 1981 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze der sozialen Sicherheit für Lohnempfänger, einschließlich deren der sozialen Sicherheit für Matrosen der Handelsmarine und für Bergarbeiter,

[...]

e) alle Zweige des Sozialhilfesystems, das aus den Behindertenbeihilfen, dem Anrecht auf ein Existenzminimum, der Sozialhilfe, den garantierten Familienleistungen und dem garantierten Einkommen für Betagte besteht,

[...]

7. ‘ Sozialversicherte ’: natürliche Personen, die ein Anrecht auf Sozialleistungen haben, Anspruch darauf erheben oder darauf erheben können, ihre gesetzlichen Vertreter und ihre Bevollmächtigten,

[...]».

B.2.1. Der Gerichtshof wird zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung mit den Artikeln 10, 11 und 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, befragt, insofern sie zu einem Behandlungsunterschied zwischen Personen, die sich in vergleichbaren Situationen befinden, nämlich einerseits der « Person, die eine Sozialhilfeleistung oder eine Sozialversicherungsleistung zu Lasten einer Einrichtung für soziale Sicherheit oder einer privatrechtlichen mitwirkenden Einrichtung beantragt, [die] sich auf die Charta der Sozialversicherten berufen kann, insbesondere wenn sie diese Einrichtungen haftbar macht », und andererseits der « Person, die den weiterführenden juristischen Beistand beantragt, [die] sich dem Büro für juristischen Beistand der Rechtsanwaltskammer gegenüber, insbesondere wenn sie es haftbar machen will, nicht auf diese Charta berufen kann », führe.

B.2.2. Aus dem Sachverhalt der dem vorlegenden Richter unterbreiteten Sache und der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass sich dieser Richter, der mit einer Klage befasst ist, mit der das Büro für juristischen Beistand zivilrechtlich haftbar gemacht werden soll, fragt, ob es nicht zur Beurteilung von dessen eventuellem Fehlverhalten sachdienlich wäre, die Garantien der « Charta » der Sozialversicherten zu berücksichtigen.

Die Vorabentscheidungsfrage betrifft somit die Beziehungen der Person, die den weiterführenden juristischen Beistand beantragt, mit dem Büro für juristischen Beistand und insbesondere dessen eventuelle Haftbarmachung.

Der Gerichtshof begrenzt seine Prüfung auf diesen Fall.

In Bezug auf den Antrag auf Untersuchungsmaßnahmen

B.3.1. In seinem Schriftsatz bittet der Berufungskläger vor dem vorlegenden Richter den Gerichtshof, seine Untersuchungs- und Ermittlungsbefugnisse anzuwenden, indem er die Rechtsanwaltskammer Brüssel auffordert, ihm mehrere Zahlenangaben zum juristischen Beistand zu übermitteln sowie eine Anhörung der Vereinigungen durchzuführen, die zur Plattform « Justice pour tous » gehören.

B.3.2. Laut Artikel 91 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 hat der Gerichtshof « weitestgehende Untersuchungs- und Ermittlungsbefugnisse »; einige davon werden in Absatz 2 dieser Bestimmung aufgezählt. Der Gerichtshof kann diese Untersuchungs- und Ermittlungsbefugnis nur dann anwenden, wenn dies zur Lösung der Rechtsfragen, über die er entscheiden muss, notwendig ist. Eine Untersuchungsmaßnahme ist nur sachdienlich, insofern Fakten festgestellt werden können, die für die Beurteilung einer Nichtigkeitsklage, einer Vorabentscheidungsfrage oder eines Zwischenstreits relevant sind.

B.3.3. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich, wie in B.2 erwähnt, auf den Behandlungsunterschied zwischen einerseits der Person, die den weiterführenden juristischen Beistand beantragt, dem Büro für weiterführenden juristischen Beistand gegenüber und andererseits dem « Sozialversicherten » einer Einrichtung der sozialen Sicherheit im Sinne des Gesetzes vom 11. April 1995 gegenüber. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieses Behandlungsunterschied erfordert es weder, quantitative Angaben zur Inanspruchnahme des juristischen Beistands zu kennen, noch Personen anzuhören, die Kritik an der konkreten Arbeitsweise des weiterführenden juristischen Beistands äußern.

Folglich ist dem Antrag auf Untersuchungsmaßnahmen nicht stattzugeben.

Zur Hauptsache

B.4. Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung garantiert das Recht eines jeden auf rechtlichen Beistand.

Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert jedem Rechtsunterworfenen das Recht auf ein faires Verfahren, was die Unterstützung durch einen Rechtsbeistand zum Erscheinen vor einem Rechtsprechungsorgan beinhalten kann, wenn die betreffenden Umstände es als sehr unwahrscheinlich erscheinen lassen, dass die betreffende Person ihre Rechtssache sachdienlich selbst verteidigen könnte (EuGHMR, 9. Oktober 1979, *Airey gegen Irland*, § 26; 15. Februar 2005, *Steel und Morris gegen Vereinigtes Königreich*, §§ 61-63).

B.5. Weder aus der Begründung der Vorlageentscheidung noch aus der Formulierung der Vorabentscheidungsfrage geht hervor, inwiefern die in Rede stehende Bestimmung gegen Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung, der das Recht auf rechtlichen Beistand garantiert, verstoßen könnte.

Folglich beschränkt der Hof sich darauf, die Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, zu prüfen.

B.6. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt 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 Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.7. Um zu entscheiden, ob die in Rede stehende Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist, muss der Gerichtshof prüfen, ob sich die Person, die den weiterführenden juristischen Beistand beantragt, in einer mit der eines « Sozialversicherten » im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Nr. 7 der « Charta » der Sozialversicherten vergleichbaren Situation im Rahmen ihrer Beziehungen gegenüber dem Büro für juristischen Beistand

befindet, das wiederum mit einer « Einrichtung der sozialen Sicherheit » im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Nr. 2 der « Charta » der Sozialversicherten vergleichbar wäre.

B.8.1. Durch die Einführung der Charta der Sozialversicherten wollte der Gesetzgeber für alle Sozialversicherten ein System schaffen, das Rechtssicherheit garantierte. Er bezweckte, « einen besseren Schutz der Sozialversicherten zu erreichen, die zur Ausübung ihrer Rechte drei Vorbedingungen benötigen: vom Bestehen des Rechtes wissen, es in Anspruch nehmen wollen, seine Anwendung fordern können » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 353/1, SS. 1-2). « Es ist nur normal, dass Menschen, die soziale Rechte nicht kennen, doch in deren Genuss gelangen. Die Bedeutung dieser dreifachen Vorbedingung ist wesentlich für den Zugang zur sozialen Sicherheit. Ein optimaler Zugang und eine bessere Transparenz sind unerlässlich für ein wirksames Funktionieren der sozialen Sicherheit » (ebenda, S. 1). « Diese Charta soll nicht nur für die Empfänger von Sozialleistungen die Möglichkeit zur Ausübung ihrer Rechte gegenüber der Verwaltung verbessern, sondern auch vorrangig die Bekämpfung von Armut und Existenzunsicherheit ermöglichen. Die Ärmsten und die Bedürftigsten haben nämlich die größten Schwierigkeiten, um ihre Rechte anerkennen zu lassen » (ebenda, S. 2).

Um den Anwendungsbereich des Gesetzes zur Einführung der « Charta » der Sozialversicherten festzulegen, hat der Gesetzgeber die Definitionen übernommen, die in Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Januar 1990 « über die Errichtung und Organisation einer Zentralen Datenbank der sozialen Sicherheit » enthalten sind (ebenda, S. 4).

B.8.2.1. Laut Artikel 2 Absatz 1 Nr. 7 des Gesetzes vom 11. April 1995, ersetzt durch Artikel 2 E) des Gesetzes vom 25. Juni 1997 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. April 1995 zur Einführung der ‘ Charta ’ der Sozialversicherten » (nachstehend: Gesetz vom 25. Juni 1997), sind unter « Sozialversicherten » zu verstehen:

« natürliche Personen, die ein Anrecht auf Sozialleistungen haben, Anspruch darauf erheben oder darauf erheben können, ihre gesetzlichen Vertreter und ihre Bevollmächtigten ».

Mit Sozialleistungen sind Leistungen der sozialen Sicherheit im Sinne von Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 11. April 1995 gemeint.

B.8.2.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Juni 1997 ist dargelegt, dass « die Sozialversicherten also natürliche Personen sind, die ein Anrecht auf Sozialleistungen haben, Anspruch darauf erheben oder darauf erheben können, sofern [sie] in dieser Eigenschaft handeln » und dass « eine Definition des Sozialversicherten es zudem ermöglicht, den Anwendungsbereich *ratione personae* der ‘ Charta ’ eindeutig zu beschreiben » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nr. 907/1, S. 4).

In dem Bericht ist ebenfalls angegeben, dass « eine Definition des Begriffs ‘ Sozialversicherter ’ hinzugefügt wird, um den Anwendungsbereich der ‘ Charta ’ besser zu definieren » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nr. 907/5, S. 3).

B.8.3. In den Vorarbeiten zu Artikel 2 des Gesetzes vom 10. März 2005 « zur Abänderung von Artikel 2 des Gesetzes vom 11. April 1995 zur Einführung der ‘ Charta ’ der Sozialversicherten » (nachstehend: Gesetz vom 10. März 2005), mit dem die Wörter « der Sozialhilfe » in Artikel 2 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe e) des Gesetzes vom 11. April 1995 hinzugefügt wurden, heißt es, dass es diese Abänderung bezwecke, « eine Gesetzeslücke [...] zu schließen », sodass die « Charta » ebenfalls im Bereich der eigentlichen Sozialhilfe Anwendung finde und dass « dies die Absicht der Autoren des ursprünglichen Gesetzesvorschlags war » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 2003, DOC 51-0159/001, S. 4). Es wurde ebenfalls festgestellt, dass « das Anrecht auf Versicherung und auf Sozialhilfe ein individuelles Recht ist, das besteht, sobald die Situation ordnungsgemäß festgestellt ist » (ebenda, S. 5). Nach der Absicht des Autors des Gesetzesvorschlags zum Gesetz vom 10. März 2005 hat der Ausdruck « Sozialhilfe » « den gleichen Sinn wie im Grundlagengesetz [vom] 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2003-2004, DOC 51-0159/002, S. 5).

B.8.4. Aus den in B.8.1 und B.8.2 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der « Charta » der Sozialversicherten den Rechtsschutz der Sozialversicherten verstärken wollte, sobald sie ein zur sozialen Sicherheit gehörendes Recht geltend machen. Der Begriff der sozialen Sicherheit ist in Artikel 2 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 11. April 1995 definiert, während die Einrichtungen für soziale Sicherheit in Nr. 2 dieser Bestimmung und die Sozialversicherten in Nr. 7 dieser Bestimmung definiert sind. Der Gesetzgeber wollte so eine Reihe von spezifischen Regeln für Leistungen der sozialen

Sicherheit festlegen, die in den von den vorerwähnten Bestimmungen definierten Anwendungsbereich fallen und die den juristischen Beistand nicht umfassen.

B.9.1. Das System des weiterführenden juristischen Beistands bezweckt, den Rechtsuchenden, die nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um die mit ihrer eigenen Verteidigung verbundenen Kosten und Honorare zu zahlen, den Zugang zum Gericht zu ermöglichen.

Nach dem Wortlaut von Artikel 508/1 Nr. 2 des Gerichtsgesetzbuches ist der weiterführende juristische Beistand:

« der juristische Beistand, der einer natürlichen Person in Form eines ausführlichen juristischen Gutachtens gewährt wird, oder der juristische Beistand im Rahmen oder außerhalb eines Verfahrens oder der Beistand im Rahmen eines Prozesses einschließlich der Vertretung im Sinne von Artikel 728 ».

Der teilweise oder vollständig unentgeltliche weiterführende juristische Beistand ist in den Artikeln 508/7 ff. des Gerichtsgesetzbuches geregelt.

B.9.2. Gemäß Artikel 508/7 Absatz 1 des Gerichtsgesetzbuches errichtet der Kammervorstand bei jeder Rechtsanwaltschaft ein Büro für juristischen Beistand gemäß den Modalitäten und Bedingungen, die er festlegt.

Die Rechtsanwaltskammer erstellt nach den von ihr festgelegten Modalitäten und Bedingungen eine Liste der Rechtsanwälte, die haupt- oder nebenberuflich Leistungen im Rahmen des vom Büro für juristischen Beistand organisierten weiterführenden juristischen Beistands verrichten möchten, und schreibt diese Liste fort (Artikel 508/7 Absatz 3 des Gerichtsgesetzbuches).

Durch das Gesetz vom 19. März 2017 wird ein « Haushaltsfonds für weiterführenden juristischen Beistand » beim Föderalen Öffentlichen Dienst Justiz eingeführt (Artikel 2). Dieser Fonds wird durch die Beiträge, die im Rahmen von Gerichtsverfahren eingenommen werden, gespeist (Artikel 4) und die Einnahmen des Fonds werden zur Finanzierung der Entschädigungen der Rechtsanwälte, die mit dem weiterführenden juristischen Beistand

beauftragt sind, sowie der Kosten in Zusammenhang mit der Organisation der Büros für juristischen Beistand verwendet (Artikel 3).

B.9.3. Der juristische Beistand ist für diejenigen, die nicht über genügend Mittel verfügen, um die mit dem Führen eines Gerichtsverfahrens verbundenen Kosten zu tragen, ein grundlegender Bestandteil des Rechts auf ein faires Verfahren.

Wie der Gerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 77/2018 vom 21. Juni 2018 geurteilt hat, kann der Zugang zum weiterführenden juristischen Beistand jedoch an den Nachweis geknüpft werden, dass der Antragsteller nicht über genügend Existenzmittel verfügt, um die Dienste seines Rechtsanwalts zu bezahlen und um die Gerichtskosten nach den geltenden Regeln und Gebührenordnungen zu entrichten. Auf diese Weise kommen nur die Rechtsuchenden in den Genuss des Rechts auf weiterführenden juristischen Beistand, die unter Berücksichtigung ihrer Existenzmittel die mit ihrer Verteidigung vor Gericht verbundenen Kosten nicht selbst tragen können.

Der Rechtsuchende, der den juristischen Beistand und die Gerichtskostenhilfe in Anspruch nehmen möchte, weiß, dass er zur Geltendmachung dieses Rechts nachweisen muss, dass auf ihn die Bedingungen zutreffen, die vom Gesetzgeber für deren Inanspruchnahme festgelegt wurden und die von den Büros für juristischen Beistand überprüft werden (Artikel 508/13 des Gerichtsgesetzbuches).

B.9.4. Das Büro für juristischen Beistand lehnt offensichtlich unzulässige oder offensichtlich unbegründete Anträge ab (Artikel 508/14 Absatz 6 des Gerichtsgesetzbuches). Jede Ablehnungsentscheidung wird mit Gründen versehen und ihre Notifizierung muss die zweckdienlichen Informationen für die Einreichung der in Artikel 508/16 vorgesehenen Beschwerde enthalten (Artikel 508/15 des Gerichtsgesetzbuches), die binnen einem Monat nach der Notifizierung beim Arbeitsgericht eingereicht werden kann (Artikel 580 Nr. 18 des Gerichtsgesetzbuches).

B.9.5. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden gehört der weiterführende juristische Beistand, den der Rechtsuchende in Anspruch nimmt, der sich in der vorerwähnten Lage befindet, und der teilweise aus Beiträgen, die im Rahmen von Gerichtsverfahren eingenommen werden, finanziert wird, zu einer Regelung, die sich grundlegend von den Regelungen

unterscheidet, die für Leistungen der sozialen Sicherheit im Sinne des Gesetzes vom 11. April 1995 gelten.

B.10. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass sich die in der Vorabentscheidungsfrage erwähnten Personenkategorien nicht in ausreichend vergleichbaren Situationen befinden, sodass der Behandlungsunterschied, zu dem der Gerichtshof befragt wird, nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention unvereinbar ist.

B.11. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 2 Absatz 1 Nr. 7 des Gesetzes vom 11. April 1995 « zur Einführung der ‘ Charta ’ der Sozialversicherten » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 26. März 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) F. Daoût