



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 106/2023
vom 29. Juni 2023
Geschäftsverzeichnismr. 7879
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 und § 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 «über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente», gestellt vom französischsprachigen Arbeitsgericht Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt und K. Jadin, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Urteil vom 12. Oktober 2022, dessen Ausfertigung am 25. Oktober 2022 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das französischsprachige Arbeitsgericht Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 und § 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991, insofern er die Eintragung unter der Adresse des öffentlichen Sozialhilfezentrums einer Gemeinde, mangels ausreichender Existenzmittel, von Personen die, weil sie keinen Wohnort haben oder mehr haben, Sozialhilfe im Sinne von Artikel 57 des Grundgesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren beantragen, auf die Ausländer, deren Aufenthalt im Königreich für länger als drei Monate gestattet oder erlaubt ist, beschränkt, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er einerseits die illegal aufhältigen Ausländer, auf die Artikel 57 § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 8. Juli 1976 Anwendung findet, und andererseits die illegal aufhältigen Ausländer, auf die der vorerwähnte Artikel 57 § 2 Absatz 1 Nr. 1 keine Anwendung findet, weil sie sich aus medizinischen Gründen in der absoluten Unmöglichkeit befinden, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, gleich behandelt? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Der Gerichtshof wird zur Vereinbarkeit von Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 und § 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente » (nachstehend: Gesetz vom 19. Juli 1991) mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung befragt.

Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich insbesondere auf die sich aus der fraglichen Bestimmung ergebende Gleichbehandlung von illegal aufhältigen Ausländern, auf die Artikel 57 § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren (nachstehend: Gesetz vom 8. Juli 1976) Anwendung findet, und von illegal aufhältigen Ausländern, auf die der vorerwähnte Artikel 57 § 2 Absatz 1 Nr. 1 keine Anwendung findet, weil sie sich aus medizinischen Gründen in der absoluten Unmöglichkeit befinden, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Keiner der illegal aufhältigen Ausländer, die wegen mangelnder ausreichender Existenzmittel keinen Wohnort haben oder mehr haben, kann nämlich unter der Adresse des öffentlichen Sozialhilfezentrums (nachstehend: ÖSHZ) einer Gemeinde eingetragen werden.

B.2. Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 bestimmt:

« § 1. In jeder Gemeinde werden folgende Register geführt:

1. Bevölkerungsregister, in die Belgier und Ausländer, deren Aufenthalt im Königreich für länger als drei Monate gestattet oder erlaubt ist, an ihrem Hauptwohntort eingetragen werden, ob sie dort anwesend oder zeitweilig abwesend sind, deren Niederlassung dort erlaubt ist oder die aufgrund der Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern aus einem anderen Grund eingetragen werden; dies gilt nicht für Ausländer, die in dem in Nr. 2 erwähnten Warteregister eingetragen sind, und Personen, die in Artikel 2*bis* des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen erwähnt sind.

[...]

2. ein Warteregister, in das Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht in einer anderen Eigenschaft in den Bevölkerungsregistern eingetragen sind, an ihrem Hauptwohntort eingetragen werden.

[...]

§ 2. Die in § 1 Absatz 1 Nr. 1 erwähnten Personen werden auf ihren Antrag hin von der Gemeinde, in der sie sich gewöhnlich aufhalten, unter einer Bezugsadresse eingetragen:

- wenn sie sich in einer mobilen Wohnung aufhalten,
- wenn sie aus beruflichen Gründen oder mangels ausreichender Existenzmittel keinen Wohnort haben oder mehr haben.

Unter Bezugsadresse versteht man entweder die Adresse einer natürlichen Person, die im Bevölkerungsregister eingetragen ist an dem Ort, an dem sie ihren Hauptwohntort festgelegt hat, oder die Adresse einer juristischen Person und wo mit Einverständnis dieser natürlichen oder juristischen Person eine natürliche Person, die keinen festen Wohnort hat, eingetragen ist.

Die natürliche oder juristische Person, die einverstanden ist, dass der Ort, an dem sie ihren Hauptwohntort festgelegt hat, als Bezugsadresse für die Eintragung einer anderen Person dient, verpflichtet sich, dieser Person die Post oder alle Verwaltungsunterlagen, die für sie bestimmt sind, zukommen zu lassen. Die natürliche oder juristische Person darf dabei keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen. Nur Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, Stiftungen und Gesellschaften mit sozialer Zielsetzung, die seit mindestens fünf Jahren Rechtspersönlichkeit besitzen und sich in ihrer Satzung unter anderem zum Ziel gesetzt haben, die Interessen einer oder mehrerer umherziehender Bevölkerungsgruppen zu verwalten oder zu verteidigen, können als juristische Person auftreten, bei der eine natürliche Person eine Bezugsadresse haben kann.

[...]

Ebenso werden Personen, die mangels ausreichender Existenzmittel keinen Wohnort haben oder mehr haben und mangels Eintragung in den Bevölkerungsregistern keinen Anspruch auf Sozialhilfe eines öffentlichen Sozialhilfezentrums oder auf jegliche andere soziale Vergünstigung haben, unter der Adresse des öffentlichen Sozialhilfezentrums der Gemeinde, in der sie sich gewöhnlich aufhalten, eingetragen.

[...] ».

B.3.1. Die Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 und 5 § 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 legen die Pflicht für « Belgier und Ausländer, deren Aufenthalt im Königreich für länger als drei Monate gestattet oder erlaubt ist, [...] deren Niederlassung dort erlaubt ist oder die aufgrund der Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern aus einem anderen Grund eingetragen [werden, mit Ausnahme der] Ausländer, die in dem in Nr. 2 erwähnten Warteregister eingetragen sind, und Personen, die in Artikel 2*bis* des Gesetzes vom 8. August

1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen erwähnt sind » fest, in den Bevölkerungsregistern der Gemeinde, in der sie ihren Hauptwohntort haben, eingetragen zu sein.

Diese Register stellen « ein Element der Information und Kontrolle für die Gemeinde im Bereich der Verwaltung ihrer Bevölkerung » dar (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1150/1, S. 2). Sie führen zur Ausstellung von Personalausweisen, Ausländerkarten und Aufenthaltsdokumenten, die zur Umsetzung zahlreicher Rechtsvorschriften im steuerlichen, sozialen, administrativen Bereich oder auch für Wahlen dienen. Die Bevölkerungsregister sind in zahlreichen Fällen zur Verbindung zwischen den Zentralverwaltungen und der Bevölkerung geworden (ebenda).

B.3.2. Die Eintragung in die Bevölkerungsregister setzt einen Hauptwohntort voraus, der der Ort ist, an dem die betreffende Person gewöhnlich lebt (Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991).

Um den Umstand zu berücksichtigen, dass « nicht wenige Menschen in Belgien und ganz besonders in den Großstädten keinen Wohnort haben oder ihn verlieren könnten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 122/1, S. 2), hat der Gesetzgeber durch das Gesetz vom 24. Januar 1997 « zur Abänderung des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister und die Personalausweise und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen im Hinblick auf die obligatorische Eintragung der Personen ohne Wohnort in Belgien in die Bevölkerungsregister » den Mechanismus der Bezugsadresse in das Gesetz vom 19. Juli 1991 eingefügt.

B.3.3. Artikel 1 § 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 definiert die Bezugsadresse als die Adresse einer natürlichen Person, die im Bevölkerungsregister eingetragen ist an dem Ort, an dem sie ihren Hauptwohntort festgelegt hat, oder die Adresse einer juristischen Person und wo mit Einverständnis dieser natürlichen oder juristischen Person eine natürliche Person, die keinen festen Wohnort hat, eingetragen ist. Die Person, die mit der Eintragung einer anderen Person als Bezugsadresse einverstanden ist, verpflichtet sich, dieser Person die Post oder alle Verwaltungsunterlagen, die für sie bestimmt sind, zukommen zu lassen.

Die Pflicht von Personen, die keinen Wohnort haben, sich in den Bevölkerungsregistern mit einer Eintragung unter einer Bezugsadresse eintragen zu lassen, bezweckt, dass diese Personen nicht ihre Verbindung zur Verwaltung und insbesondere zu den Sozialdiensten sowie zu Dritten, die nicht mehr in der Lage wären, mit ihnen in Kontakt zu treten, verlieren (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 122/1, S. 3). Es wird darauf hingewiesen, dass « es darum geht, solchen Situationen abzuhelpfen, in erster Linie im Interesse dieser Personen », aber auch « im Interesse von Dritten, Gläubigern, gegnerischen Parteien vor Gericht oder anderen und im Interesse der Verwaltung, um die Genauigkeit ihrer Kontrolle und Wirksamkeit ihrer Dienste zu stärken » (ebenda).

B.3.4. Artikel 1 § 2 Absatz 5 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 sieht vor, dass « Personen, die mangels ausreichender Existenzmittel keinen Wohnort haben oder mehr haben und mangels Eintragung in den Bevölkerungsregistern keinen Anspruch auf Sozialhilfe eines öffentlichen Sozialhilfezentrums oder auf jegliche andere soziale Vergünstigung haben, unter der Adresse des öffentlichen Sozialhilfezentrums der Gemeinde, in der sie sich gewöhnlich aufhalten, eingetragen [werden] ».

B.3.5. Mit einem Entscheid vom 12. Oktober 2020 (ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201012.3F.2) hat der Kassationshof geurteilt, dass nur die Personen ihre Eintragung unter einer Bezugsadresse auf der Grundlage von Artikel 1 § 2 Absatz 5 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 beantragen können, die in Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 desselben Gesetzes erwähnt werden, nämlich « die Belgier und Ausländer, deren Aufenthalt im Königreich für länger als drei Monate gestattet oder erlaubt ist, [...] deren Niederlassung dort erlaubt ist oder die aufgrund der Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 [...] aus einem anderen Grund eingetragen werden ». Daraus lässt sich schließen, dass ein illegal aufhältiger Ausländer grundsätzlich nicht unter der Adresse des ÖSHZ der Gemeinde, in der er gewöhnlich lebt, eingetragen werden kann.

B.4. Der Gerichtshof hat festzustellen, ob es diskriminierend ist, dass ein illegal aufhältiger Ausländer, der sich aus medizinischen Gründen in der absoluten Unmöglichkeit befindet, in sein Herkunftsland zurückzukehren, nicht unter der Adresse des ÖSHZ eingetragen werden kann.

B.5.1. Der Ministerrat und das ÖSHZ von Schaerbeek führen an, dass die Vorabentscheidungsfrage auf einer falschen Auslegung des fraglichen Artikels 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 und § 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 beruhe und daher keiner Antwort bedürfe.

B.5.2. Nach Auffassung des Ministerrats unterscheidet die fragliche Bestimmung nur zwischen den Personen, die in den Bevölkerungsregistern eingetragen sind, und denjenigen, die nicht eingetragen sind, in dem Sinne, dass nur die Personen, die zur ersten Kategorie gehören, eine Bezugsadresse beim ÖSHZ nach den in Artikel 1 § 2 Absatz 5 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 erwähnten Bedingungen erhalten können. Die fragliche Bestimmung bezwecke hingegen nicht, irgendeine Gleichbehandlung von illegal aufhältigen Personen einzuführen, gleich ob es ihnen aus medizinischen Gründen absolut unmöglich sei oder nicht, in ihr Herkunftsland zurückzukehren.

Der Ministerrat führt an, dass das vorlegende Rechtsprechungsorgan das von Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 verfolgte Ziel nicht berücksichtige, das nicht darin bestehe, eine Sozialhilfe in Form einer Bezugsadresse zu gewähren, sondern für die betroffenen Personen eine Pflicht einzuführen, sich in die Bevölkerungsregister der Gemeinde eintragen zu lassen und eventuell zu diesem Zweck die Erlangung einer Bezugsadresse beim ÖSHZ zu beantragen.

B.5.3. Das ÖSHZ von Schaerbeek führt seinerseits an, dass sich der Auftrag des ÖSHZ gegenüber einem illegal aufhältigen Ausländer auf die Gewährung dringender medizinischer Hilfe beschränke.

B.5.4. Da die vom Ministerrat und vom ÖSHZ von Schaerbeek vorgebrachten Einreden eigentlich die Begründetheit der in der Vorabentscheidungsfrage erwähnten Gleichbehandlung betreffen, deckt sich die Prüfung dieser Einreden mit der Prüfung der Sache selbst.

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. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

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. Artikel 57 § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 8. Juli 1976 sieht vor, dass sich der Auftrag des ÖSHZ gegenüber einem illegal aufhältigen Ausländer auf die Gewährung dringender medizinischer Hilfe beschränkt.

In seinen Entscheiden Nr. 80/99 vom 30. Juni 1999 (ECLI:BE:GHCC:1999:ARR.080) und Nr. 194/2005 vom 21. Dezember 2005 (ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.194) hat der Gerichtshof geurteilt dass, wenn die Maßnahme, die darin besteht, die Sozialhilfe für jeden Ausländer aufzuheben, der eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes erhalten hat, auf die Personen angewandt wird, denen es aus medizinischen Gründen absolut unmöglich ist, der Anweisung zum Verlassen Belgiens Folge zu leisten, ohne vernünftige Rechtfertigung Personen, die sich in grundverschiedenen Situationen befinden, auf die gleiche Weise behandelt werden, nämlich diejenigen, die entfernt werden können, und diejenigen, die aus medizinischen Gründen nicht entfernt werden können.

Daraus folgt, dass ein Ausländer, dem es aus medizinischen Gründen absolut unmöglich ist, der Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes Folge zu leisten, in den Genuss der Sozialhilfe gelangen können muss. Der vorerwähnte Artikel 57 § 2 Absatz 1 Nr. 1 muss dahin ausgelegt werden, dass er auf diesen Ausländer keine Anwendung findet (siehe auch Kass., 15. Februar 2016, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160215.5).

B.8. Wie in B.3.2 erwähnt, wurde der in Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 geregelte Mechanismus der Bezugsadresse geschaffen, um es Personen ohne festen Wohnort zu ermöglichen, sich in die Bevölkerungsregister eintragen zu lassen, wie es ihre Pflicht ist. Nur die Personen, die in den Bevölkerungsregistern eingetragen sind oder die eingetragen sein sollten, können eine Bezugsadresse beanspruchen.

Zwar ist die Eintragung einer in Artikel 1 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 erwähnten Person unter der Adresse des ÖSHZ der Gemeinde, in der sie sich gewöhnlich

aufhält, als Bezugsadresse eine Form der Sozialhilfe, die es dieser Person ermöglicht, in den Genuss sämtlicher Rechte insbesondere sozialer Art zu gelangen, die aufgrund der Rechtsvorschriften von einer Eintragung in den Bevölkerungsregistern abhängen, und in administrativer Hinsicht nicht ausgegrenzt zu werden. Aber diese in Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 geregelte Eintragung ist ein Mechanismus, der eng mit der Eintragung der betreffenden Personen, die sich legal in Belgien aufhalten, in den Bevölkerungsregistern zusammenhängt.

B.9. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden ist es sachdienlich, dass illegal aufhältige Ausländer vom in Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 geregelten Mechanismus der Bezugsadresse ausgeschlossen sind, unabhängig von der Frage, ob es ihnen aus medizinischen Gründen absolut unmöglich ist oder nicht, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. In beiden Fällen hält sich nämlich ein Ausländer nicht legal in Belgien auf und kann nicht in den Bevölkerungsregistern eingetragen werden. Der Umstand, dass ein Rechtsprechungsorgan im Bereich der Sozialhilfe festgestellt hat, dass es dem Ausländer aus medizinischen Gründen absolut unmöglich ist, in sein Herkunftsland zurückzukehren, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung, da eine solche Entscheidung keine Auswirkung auf die Aufenthaltsrechtsstellung des Ausländers hat.

B.10. Im Übrigen ist nicht erwiesen, dass die in der Vorabentscheidungsfrage angeführte Gleichbehandlung unverhältnismäßige Folgen für die betroffenen Personen hat, da das vorliegende Rechtsprechungsorgan festgestellt hat, dass diese die vollständige Sozialhilfe abgesehen von der in Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 geregelten Bezugsadresse erhalten können. Zudem bezieht sich die Vorabentscheidungsfrage, wie der Ministerrat präzisiert, in Anbetracht dessen, dass die Beschränkung auf die dringende medizinische Hilfe, wie oben erwähnt, nicht auf den Betroffenen in der Situation, in der er sich befindet, anwendbar ist, nicht auf den Punkt, ob der Betreffende hinsichtlich der in Artikel 57 des Gesetzes vom 8. Juli 1976 erwähnten materiellen Sozialhilfe unter der Adresse des ÖSHZ eingetragen werden kann.

Schließlich kann gemäß Artikel 9^{ter} des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 « über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Ausweisen von Ausländern » ein illegal aufhältiger Ausländer, « der so sehr an einer Krankheit leidet, dass sie eine tatsächliche Gefahr für sein Leben oder seine körperliche Unversehrtheit oder eine

tatsächliche Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung darstellt, wenn in seinem Herkunftsland oder dem Land, in dem er sich aufhält, keine angemessene Behandlung vorhanden ist, [...] beim Minister beziehungsweise seinem Beauftragten beantragen, dass ihm der Aufenthalt im Königreich erlaubt wird». Im Fall einer positiven Entscheidung, gegebenenfalls nachdem der Betreffende beim Rat für Ausländerstreitsachen Beschwerde eingelegt hat, wird der Aufenthalt legal und der Ausländer kann, wenn die Bedingungen erfüllt sind, unter der Adresse des ÖSHZ der Gemeinde, in der er sich gewöhnlich aufhält, auf der Grundlage von Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 eingetragen werden.

B.11. Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 und § 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 ist vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, insofern er es nicht ermöglicht, einen illegal aufhältigen Ausländer, dem es aus medizinischen Gründen absolut unmöglich ist, in sein Herkunftsland zurückzukehren, unter der Adresse des ÖSHZ der Gemeinde, in der er sich gewöhnlich aufhält, als Bezugsadresse im Sinne dieses Gesetzes einzutragen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 und § 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er es nicht ermöglicht, einen illegal aufhältigen Ausländer, dem es aus medizinischen Gründen absolut unmöglich ist, in sein Herkunftsland zurückzukehren, unter der Adresse des ÖSHZ der Gemeinde, in der er sich gewöhnlich aufhält, als Bezugsadresse im Sinne dieses Gesetzes einzutragen.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 29. Juni 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) P. Nihoul