



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 1/2025
vom 9. Januar 2025
Geschäftsverzeichnismr. 8115
AUSZUG

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

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Pierre Nihoul und Luc Lavrysen, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin und Magali Plovie, unter Assistenz des Kanzlers Nicolas Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten Pierre Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid vom 27. November 2023, dessen Ausfertigung am 4. Dezember 2023 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Arbeitsgerichtshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 1 § 1 und § 2 Absatz 5 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente gegen die Artikel 10, 11, 23 und 191 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 18, 20, 21 und 45 des AEUV, mit den Artikeln 1 und 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, mit Artikel 2 des EUV und mit den Artikeln 7, 8, 14 und 24 der 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, indem er einem obdachlosen und keinen Aufenthaltstitel besitzenden Bürger der Europäischen Union den Vorteil einer Bezugsadresse bei einem öffentlichen Sozialhilfezentrum und demzufolge die Möglichkeit, sein Recht auf Freizügigkeit der europäischen Arbeitsuchenden im Sinne der Artikel 40 und 42 des Ausländergesetzes vom 15. Dezember 1980 versagt und somit jede

soziale und administrative Wiedereingliederung dieser Person unter Missachtung ihrer Menschenwürde verhindert? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente » (nachstehend: Gesetz vom 19. Juli 1991), bestimmt seit seiner Abänderung durch Artikel 9 des Gesetzes vom 9. November 2015 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres »:

« § 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 Hauptwohrt 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.

Personen, die sich in einer Wohnung niederlassen, die aus Gründen der Sicherheit, der gesundheitlichen Zuträglichkeit, des Städtebaus oder der Raumordnung nicht ständig bewohnt werden darf, wie von der dazu befugten Gerichts- oder Verwaltungsinstanz festgestellt, können von der Gemeinde nur vorläufig in die Bevölkerungsregister eingetragen werden. Ihre Eintragung bleibt vorläufig, solange die dazu befugte Gerichts- oder Verwaltungsinstanz keinen Beschluss gefasst oder keine Maßnahme ergriffen hat, um der so geschaffenen ordnungswidrigen Situation ein Ende zu setzen. Die vorläufige Eintragung endet, sobald die Personen die Wohnung verlassen haben oder der ordnungswidrigen Situation ein Ende gesetzt worden ist,

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

Wenn ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, aus den Bevölkerungsregistern gestrichen wird, sich jedoch weiterhin in der Gemeinde aufhält, wird er ins Warteregister eingetragen.

Der König kann durch einen im Ministerrat beratenen Erlass vorschreiben, dass andere ausländische Staatsangehörige, die in unsicherer administrativer Lage in Belgien wohnen und deshalb nicht in die Bevölkerungsregister eingetragen werden dürfen oder dort eingetragen bleiben dürfen, ins Warteregister einzutragen sind.

Die Artikel 3, 4, 5, 7 und 8 finden Anwendung auf das Warteregister.

§ 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.

In Abweichung vom vorhergehenden Absatz werden belgische Staatsangehörige der Streitkräfte und die sie begleitenden Mitglieder ihrer Familie unter der vom Minister der Landesverteidigung festgelegten Bezugsadresse eingetragen, wenn sie im Ausland in Garnison liegen und keinen Wohnort mehr in Belgien haben.

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.

Ebenso werden Inhaftierte, das heißt Belgier und Ausländer, denen es gestattet oder erlaubt ist, sich länger als drei Monate im Königreich aufzuhalten, die in einer Strafanstalt inhaftiert sind und keinen Wohnort haben oder mehr haben, unter der Adresse des öffentlichen Sozialhilfezentrums der Gemeinde, in der sie zuletzt in den Bevölkerungsregistern eingetragen waren, eingetragen. Inhaftierte, das heißt Belgier und Ausländer, denen es gestattet oder erlaubt ist, sich länger als drei Monate im Königreich aufzuhalten, die nie in den Bevölkerungsregistern einer Gemeinde eingetragen waren, werden unter der Adresse des öffentlichen Sozialhilfezentrums der Gemeinde eingetragen, in der sich die Strafanstalt befindet ».

B.2. Aufgrund von Artikel 1 § 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 können unter den Personen, die sich in der in Artikel 1 § 2 Absatz 5 dieses Gesetzes beschriebenen Situation befinden, nur diejenigen, auf die sich Artikel 1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 desselben Gesetzes bezieht, ihre Eintragung in den Bevölkerungsregistern unter der Adresse eines öffentlichen Sozialhilfezentrums beantragen (Kass., 12. Oktober 2020, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201012.3F.2).

B.3. Artikel 3 Absätze 1 und 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991, abgeändert durch Artikel 3 des Gesetzes 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 », bestimmt:

« Der Hauptwohntort ist entweder der Ort, an dem die Mitglieder eines aus mehreren Personen bestehenden Haushalts gewöhnlich leben, ob diese Personen miteinander verwandt sind oder nicht, oder der Ort, an dem ein Alleinstehender gewöhnlich lebt.

Der König legt die zusätzlichen Regeln zur Bestimmung des Hauptwohntortes und der Bezugsadresse fest ».

B.4. Artikel 20 § 3 des königlichen Erlasses vom 16. Juli 1992 « über die Bevölkerungsregister und das Fremdenregister » (nachstehend: königlicher Erlass vom 16. Juli 1992), ersetzt durch Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 21. Februar 1997, bestimmt:

« Personen, die keinen Wohnort haben oder mehr haben und daher Sozialhilfe im Sinne von Artikel 57 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren oder das durch das Gesetz vom 7. August 1974 zur Einführung des Rechts auf ein Existenzminimum vorgesehene Existenzminimum beantragen, kommen für die Eintragung unter der Adresse des öffentlichen Sozialhilfezentrums einer Gemeinde aufgrund des Mangels an ausreichenden Existenzmitteln in Betracht.

Für die Eintragung dieser Personen in die Bevölkerungsregister stellt das öffentliche Sozialhilfezentrum ihnen eine Unterlage aus, in der bescheinigt wird, dass die Bedingungen für eine Eintragung unter der Adresse des Zentrums erfüllt sind.

Nach Eintragung aufgrund der vorerwähnten Unterlage müssen die betreffenden Personen sich mindestens einmal pro Quartal beim öffentlichen Sozialhilfezentrum melden.

Das öffentliche Sozialhilfezentrum teilt dem Bürgermeister- und Schöffenkollegium mit, welche dieser Personen die erforderlichen Bedingungen für die Aufrechterhaltung der Eintragung unter der Adresse des Zentrums nicht mehr erfüllen. Aufgrund der vom öffentlichen Sozialhilfezentrum vorgelegten Unterlagen nimmt das Bürgermeister- und Schöffenkollegium ihre Streichung vor ».

B.5.1. Artikel 40 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 « über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Ausweisen von Ausländern » (nachstehend: Gesetz vom 15. Dezember 1980), ersetzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 25. April 2007 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Ausweisen von Ausländern » (nachstehend: Gesetz vom 25. April 2007), bestimmt:

« § 1. Unbeschadet günstigerer Bestimmungen von Gesetzen oder europäischen Verordnungen, die Unionsbürger geltend machen könnten, sind die nachstehenden Bestimmungen auf sie anwendbar.

§ 2. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes versteht man unter Unionsbürgern Ausländer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen und sich im Königreich aufhalten oder sich dorthin begeben.

§ 3. Unionsbürger haben das Recht auf Aufenthalt im Königreich für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten, wobei sie keine anderen als die in Artikel 41 Absatz 1 erwähnten Bedingungen oder Formalitäten zu erfüllen brauchen.

§ 4. Unionsbürger haben das Recht auf Aufenthalt im Königreich für einen Zeitraum von über drei Monaten, sofern sie die in Artikel 41 Absatz 1 erwähnte Bedingung erfüllen und:

1. im Königreich Arbeitnehmer oder Selbständige sind oder ins Königreich einreisen, um Arbeit zu suchen, solange sie nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben eingestellt zu werden,

[...] ».

B.5.2. Artikel 41 § 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, ersetzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 19. März 2014 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Ausweisen von Ausländern » (nachstehend: Gesetz vom 19. März 2014), bestimmt:

«Das Recht auf Einreise wird Unionsbürgern auf Vorlage eines gültigen Personalausweises beziehungsweise eines gültigen Passes zuerkannt oder wenn sie mit anderen Mitteln bestätigen lassen oder nachweisen können, dass sie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießen.

Wenn Unionsbürger nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen, gewährt ihnen der Minister oder sein Beauftragter jede angemessene Möglichkeit, die erforderlichen Dokumente in einer angemessenen Frist zu beschaffen oder übermitteln zu lassen beziehungsweise mit anderen Mitteln bestätigen zu lassen oder nachzuweisen, dass sie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießen, bevor er ihre Abweisung veranlasst ».

B.5.3. Artikel 42 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, ersetzt durch Artikel 25 des Gesetzes vom 25. April 2007 und sodann abgeändert u.a. durch Artikel 10 des Gesetzes vom 8. Juli 2011 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Ausweisen von Ausländern in Bezug auf die Bedingungen für die Familienzusammenführung », bestimmt:

« § 1. Das Recht auf Aufenthalt im Königreich für einen Zeitraum von über drei Monaten wird Unionsbürgern [...] so schnell wie möglich und spätestens sechs Monate nach dem Datum des in § 4 Absatz 2 vorgesehenen Antrags [...] zuerkannt, [...] gemäß den europäischen Verordnungen und Richtlinien [...]. Für die Zuerkennung wird die gesamte Aktenlage berücksichtigt.

[...]

§ 2. Dieses Recht auf Aufenthalt für einen Zeitraum von über drei Monaten der Unionsbürger wird durch eine Eintragungserklärung festgestellt. Sie werden in das Fremdenregister beziehungsweise das Bevölkerungsregister eingetragen.

[...].

§ 4. Eintragungserklärungen [...] werden gemäß den vom König festgelegten Modalitäten den europäischen Verordnungen und Richtlinien entsprechend ausgestellt.

Sie müssen spätestens bei Ablauf eines Zeitraums von drei Monaten nach dem Einreisedatum bei der Gemeindeverwaltung ihres Wohnortes beantragt werden. Ist bei Ablauf dieses Zeitraums keine Eintragungserklärung [...] beantragt worden, kann der Minister oder sein Beauftragter eine administrative Geldbuße von 200 EUR auferlegen. Diese Geldbuße wird gemäß Artikel 42*octies* eingenommen ».

B.5.4. Artikel 42*bis* § 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, eingefügt durch Artikel 26 des Gesetzes vom 25. April 2007 und sodann abgeändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 19. März 2014, bestimmt:

« Der Minister oder sein Beauftragter kann dem Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern ein Ende setzen, wenn diese die in Artikel 40 § 4 [...] festgelegten Bedingungen nicht mehr erfüllen [...]. Der Minister oder sein Beauftragter kann wenn nötig überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Ausübung des Aufenthaltsrechts erfüllt sind.

[...]

Beim Beschluss, dem Aufenthalt ein Ende zu setzen, berücksichtigt der Minister oder sein Beauftragter die Dauer des Aufenthalts des Betreffenden im Königreich, sein Alter, seinen Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Eingliederung ins Königreich und das Maß, in dem er mit seinem Herkunftsland verbunden ist ».

B.5.5. Artikel 44ter § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, eingefügt durch Artikel 17 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Mai 2019 «zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Ausweisen von Ausländern », bestimmt:

« Wenn ein Unionsbürger [...] nicht oder nicht mehr das Recht hat, sich auf dem Staatsgebiet aufzuhalten, kann der Minister oder sein Beauftragter ihn in Anwendung von Artikel 7 Absatz 1 anweisen, das Staatsgebiet zu verlassen ».

B.6. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass das vorliegende Rechtsprechungsorgan zur Lösung des bei ihm anhängig gemachten Streitfalls darüber zu erkennen hat, ob dem öffentlichen Sozialhilfzentrum, das als Partei an der Rechtssache beteiligt ist, die Verpflichtung obliegt, der natürlichen Person, die als Partei an derselben Rechtssache beteiligt ist, die in Artikel 20 § 3 Absatz 2 des königlichen Erlasses vom 16. Juli 1992 erwähnte Unterlage, das heißt die « Unterlage, in der bescheinigt wird, dass die Bedingungen für eine Eintragung unter der Adresse des Zentrums erfüllt sind » auszustellen.

Der Gerichtshof wird also zur Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1 § 1 und § 2 Absatz 5 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 befragt, insofern diese Gesetzesbestimmung die Ausstellung der vorerwähnten Unterlage an einen Ausländer, der Unionsbürger ist und keinen Aufenthaltstitel besitzt, untersagt.

B.7. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht ebenfalls hervor, dass der Beantragter der besagten Unterlage sich seit mehreren Jahren illegal auf dem belgischen Staatsgebiet aufhält und dass der von ihm gestellte Antrag auf Ausstellung der Unterlage ein Antrag auf Sozialhilfe im Sinne von Artikel 57 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfzentren (nachstehend: Gesetz vom 8. Juli 1976) ist.

B.8. Nach Artikel 57 § 2 Absatz 1 Nr. 1 dieses Gesetzes, ersetzt durch Artikel 483 des Programmgesetzes vom 22. Dezember 2003 und abgeändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Januar 2002 « zur Abänderung des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren im Hinblick auf eine Änderung der französischen Bezeichnung der öffentlichen Sozialhilfezentren », beschränkt sich der Auftrag eines öffentlichen Sozialhilfezentrums für einen Ausländer, der sich illegal im Königreich aufhält, auf die Gewährung dringender medizinischer Hilfe.

Artikel 57 § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 8. Juli 1976 untersagt es also dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan, das öffentliche Sozialhilfezentrum dazu zu verpflichten, einer Person, die sich illegal auf dem Staatsgebiet aufhält, die in Artikel 20 § 3 Absatz 2 des königlichen Erlasses vom 16. Juli 1992 erwähnte Unterlage auszustellen.

Eine etwaige Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Gesetzesbestimmung, die Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage ist, könnte also nicht dazu führen, dass ein öffentliches Sozialhilfezentrum dazu gehalten wäre, der natürlichen Person, die als Partei an der dieser Frage zugrunde liegenden Streitsache beteiligt ist, diese Unterlage auszustellen.

B.9. Demzufolge ist die Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage der Lösung der Streitsache offensichtlich nicht dienlich.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Vorabentscheidungsfrage bedarf keiner Antwort.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 9. Januar 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) Nicolas Dupont

(gez.) Pierre Nihoul