

Geschäftsverzeichnisnr. 1025
Urteil Nr. 38/97 vom 8. Juli 1997

URTEIL

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigkeitklärung von Artikel 66 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern und des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, erhoben vom ÖSHZ von Huldenberg.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 11. Dezember 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 12. Dezember 1996 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob das Öffentliche Sozialhilfezentrum von Huldenberg, mit Sitz in 3040 Loonbeek, St.-Jansbergsteenweg 44a, Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 66 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern und des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 5. Oktober 1996).

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 12. Dezember 1996 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 14. Januar 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Januar 1997.

Der Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, hat mit am 26. Februar 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 10. März 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die klagende Partei hat mit am 4. April 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidernschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 28. Mai 1997 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 19. Juni 1997 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 29. Mai 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 29. Mai 1997 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 11. Dezember 1997 verlängert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 19. Juni 1997

- erschienen
- . W. Appels, Sekretär des Öffentlichen Sozialhilfezentrums von Huldenberg, für die klagende Partei,
- . RA E. Brewaeys, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter H. Boel und E. Cerexhe Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Parteien angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmung*

Artikel 66 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 ändert Artikel 57ter des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren ab.

In der abgeänderten Fassung lautet diese Bestimmung folgendermaßen:

« Die Sozialhilfe ist nicht vom Zentrum zu leisten, wenn der Asylbewerber oder der Ausländer, der nicht als Flüchtling anerkannt wurde, sich freiwillig oder kraft einer Verwaltungsmaßnahme in einem Aufnahmezentrum aufhält, das vom Staat mit der Gewährung der zum Führen eines menschenwürdigen Lebens erforderlichen Hilfe beauftragt worden ist.

In Abweichung von Artikel 57 § 1 kann der Asylsuchende, für den in Anwendung von Artikel 54 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern ein vom Staat organisiertes Zentrum oder ein Ort, an dem auf Antrag und auf Kosten des Staates Hilfe gewährt wird, als obligatorischer Eintragungsort bestimmt wird, Sozialhilfe nur in diesem Zentrum beziehungsweise an diesem Ort erhalten. Diese Sozialhilfe, deren Modalitäten der König bestimmen kann, muß dem Betreffenden ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Der König kann diese Bestimmung für Zeiträume, die Er bestimmt, auf andere Kategorien von Asylsuchenden anwendbar machen.

Das Belgische Rote Kreuz und Vereinigungen, die die vom König festgelegten Bedingungen erfüllen, können vom Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Sozialeingliederung gehört, beauftragt werden, Asylsuchenden auf Kosten des Staates und nach vertraglich festgelegten Regeln Sozialhilfe zu leisten. Sofern der Vertrag nicht aufgekündigt worden ist, haben das Rote Kreuz oder die im vorhergehenden Satz erwähnten Vereinigungen am Anfang jedes Kalenderjahres Anrecht auf die Zahlung eines Vorschusses, der mindestens einem Viertel des Betrags entspricht, auf den sie im vorhergehenden Jahr Anrecht gehabt haben. Dieser Vorschuß wird spätestens am 31. März gezahlt. Der Vertrag kann auf andere Kategorien von Ausländern ausgedehnt werden. »

IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

Klageschrift

A.1. Die klagende Partei sei in mehrere Rechtssachen vor dem Arbeitsgericht Löwen verwickelt, die von Asylbewerbern anhängig gemacht worden seien, die sich darüber beschwerten würden, daß ihnen die Verwaltung weder Unterstützung in Höhe des Existenzminimums noch ärztlich-pharmazeutische Hilfe gewähre, sondern nur Wohn- und Lebenshilfe, und zwar auf einer zweifachen Grundlage. Einerseits hätten das Gesetz über das Existenzminimum und seine Durchführungserlasse den Asylbewerbern das Recht auf Unterstützung in Höhe des Existenzminimums versagt, indem diese Personenkategorie nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen worden sei, und andererseits seien auch die Belgier zur Selbstbeteiligung verpflichtet und erteile die Verwaltung auch den Belgiern keinen Blankoscheck im Bereich der ärztlichen Versorgung.

Die angefochtene Bestimmung erlege den Aufnahmezentren eine Ergebnisverpflichtung auf. Aus Artikel 1 des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren gehe nicht hervor, daß ein öffentliches Sozialhilfezentrum (ÖSHZ) einen Unterstützungsbewerber in die Lage versetzen müsse, ein der Menschenwürde entsprechendes Leben führen zu können. Das Ziel der Sozialhilfe müsse nicht notwendigerweise erreicht werden. Es solle lediglich nach Möglichkeit erstrebt werden. Dies ergebe sich auch aus der Rechtsprechung des Kassationshofes in bezug auf Artikel 57 § 2 des besagten Grundlagengesetzes.

Aus der angefochtenen Bestimmung könnten die Unterstützungsbewerber aufgrund des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes das Argument herleiten, daß, wenn die Aufnahmezentren angesichts der sich dort aufhaltenden Asylsuchenden die Verpflichtung hätten, sie dazu in die Lage zu versetzen, ein menschenwürdiges Leben zu führen, die öffentlichen Sozialhilfezentren erst recht die Verpflichtung hätten, den belgischen und ausländischen Unterstützungsbewerbern das Führen eines menschenwürdigen Daseins zu ermöglichen, ohne daß sich die öffentlichen Sozialhilfezentren auf das Verwaltungsgebaren oder die Finanzmittel des Zentrums berufen könnten, um die verlangte Unterstützung einzuschränken oder zu verweigern.

Die klagende Partei habe ein Interesse daran, diese auf jeden Fall irreführende Bestimmung für nichtig erklären zu lassen.

Schriftsatz des Ministerrats

A.2.1. Auch in der - übrigens nicht zutreffenden - Annahme, daß die Besorgnis der klagenden Partei begründet sei, hänge sie nicht damit zusammen, daß die angefochtene Bestimmung gegen den Grundsatz der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots verstoßen würde; sie betreffe nur die Befürchtung, von den Höfen und Gerichten dazu verurteilt zu werden, die Unterstützungsbewerber in die Lage zu versetzen, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Im vorliegenden Fall werde niemand durch die angefochtene Bestimmung negativ diskriminiert. Die eigentliche Absicht der klagenden Partei bestehe darin, beim Hof eine Definition zu erhalten von dem, was unter dem Begriff «menschenwürdiges Leben» zu verstehen sei, wobei diese Definition für die Arbeitsgerichte richtungsweisend wäre, aber von irgendeiner diskriminierenden Bestimmung sei gar nicht die Rede. Der Hof wäre dafür nicht zuständig.

A.2.2. Die klagende Partei weise nicht das erforderliche Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung auf.

Die angefochtene Bestimmung sei mit dem Ziel eingeführt worden, die öffentlichen Sozialhilfezentren möglichst weitgehend davon zu entbinden, Personen zu unterstützen, deren Asylantrag noch nicht für zulässig erklärt worden sei. Die klagende Partei könne nicht in zulässiger Weise eine Bestimmung anfechten, durch die sie unmittelbar begünstigt werde.

Was den Inhalt der Unterstützung anbelangt, vermittele die angefochtene Bestimmung eine Definition, die inhaltlich mit derjenigen identisch sei, die Artikel 57ter des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren enthalte, d.h. die zum Führen eines menschenwürdigen Lebens erforderliche Hilfeleistung. Die bestrittene Rechtsnorm habe der bisherigen Regelung keine neue Bestimmung hinzugefügt, so daß die bisherigen Vorschriften unverändert geblieben seien. Die angefochtene Bestimmung stelle lediglich die Bestätigung einer

bisherigen Regelung dar. Die Klage gegen eine solche Bestimmung sei unzulässig (Urteil Nr. 31/93).

Die klagende Partei unterlasse es, nachzuweisen, wie sie persönlich von der angefochtenen Bestimmung betroffen sei. Sie habe nicht die erforderliche Eigenschaft, um mit der Begründung, daß andere Personen Gegenstand einer Diskriminierung wären, eine zulässige Nichtigkeitsklage zu erheben.

Die klagende Partei unterlasse es ebenfalls, konkrete Angaben zu den von ihr angeführten Gerichtsverfahren und den eventuellen diesbezüglichen Entscheidungen zu vermitteln. Die klagende Partei könne gegen diese Entscheidungen andere Rechtsmittel verwenden, wenn sie der Ansicht sei, sie würde durch diese Entscheidungen zu Unrecht benachteiligt. Die Befürchtung, durch eine nicht endgültige Gerichtsentscheidung verurteilt zu werden, weil das Gericht der angefochtenen Bestimmung eine bestimmte Auslegung vermitteln werde, reiche nicht aus, um die Klageerhebung auf Nichtigklärung vor dem Hof zu begründen. Das geltend gemachte Interesse sei voreilig und rein hypothetisch.

Auch in der - übrigens nicht zutreffenden - Annahme, daß die Argumentation der klagenden Partei für richtig zu befinden sei, so sei der von der klagenden Partei erlittene Nachteil ohnehin nur mittelbar. Nur wenn die Gerichte der von der klagenden Partei erwähnten Argumentation der Belgier und Asylsuchenden beipflichten würden, könnte der klagenden Partei nämlich ein Nachteil entstehen. Eine Klage ist nicht zulässig, wenn die klagende Partei nicht unmittelbar von der angefochtenen Bestimmung betroffen sei (Urteil Nr. 78/95).

Die klagende Partei gehe zu Unrecht davon aus, daß Artikel 1 des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfzentren nur eine zu verfolgende Zielsetzung, nicht aber eine Ergebnisverpflichtung darstelle. Es sei eindeutig die Rede von einem Recht, das einem jeden zustehe. Dieses Recht erhalte einen subjektiven und erzwingbaren Charakter, wenn jemand die gesetzlich vorgesehenen Bedingungen erfülle. Dem öffentlichen Sozialhilfzentrum obliege die gesetzliche Aufgabe, die Sozialhilfe zu leisten, auf die sich Artikel 1 Absatz 1 des Grundlagengesetzes beziehe, wobei es darum gehe, ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Es handele sich dabei um eine Ergebnisverpflichtung. Pflichte man der Argumentation der klagenden Partei bei, so entstehe die Gefahr, daß sogar Personen - unter ihnen auch Belgier-, die die gesetzlich vorgesehenen Bedingungen erfüllen würden, von der Unterstützung ausgeschlossen würden, weil das öffentliche Sozialhilfzentrum einen anderen politischen Kurs verfolge.

Die von der klagenden Partei angeführten Urteile des Kassationshofes bezögen sich auf Asylsuchende, über deren Antrag eine endgültige Entscheidung getroffen worden sei und die angewiesen worden seien, das Staatsgebiet zu verlassen. Im vorliegenden Fall gehe es aber um Asylsuchende, die auf die Zulässigerklärung ihres Asylantrags warten würden.

Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in dem das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard verankert sei, habe einen Stillhalte-Effekt (Urteile Nrn. 33/92 und 51/94). Die Verpflichtung, Personen in die Lage zu versetzen, sich in ihre Heimat oder in ein anderes Land zu begeben, ergebe sich aus für Belgien verbindlichen internationalen Verträgen, weshalb sich die Frage erübrige, ob diese Unterstützung im Einklang mit der Menschenwürde sei. Artikel 31 Absatz 2 letzter Satz des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 bestimme, daß die vertragschließenden Staaten diesen Flüchtlingen eine angemessene Frist sowie alle notwendigen Erleichterungen zur Aufnahme in einem anderen Land gewähren würden.

Erwiderungsschriftsatz des ÖSHZ von Huldenberg

A.3. Wenn sich illegal in Belgien aufhaltende Ausländer ein bedingungsloses Recht auf Sozialhilfe hätten, die es ihnen ermöglichen sollte, ein menschenwürdiges Dasein zu führen, so könne man sich fragen, wie es sich mit der der klagenden Partei obliegenden Aufgabe verhalte, Menschen zu betreuen, damit sie selbst ihre Schwierigkeiten überwinden könnten. Die klagende Partei sei zur Wahrung der Menschenwürde ihrer Unterstützungsbewerber gezwungen, rechtlich gegen jede Instanz vorzugehen, die davon ausgehe, daß die Menschenwürde ein bedingungsloses Recht auf ein Mindesteinkommen voraussetze. Die klagende Partei habe zumindest ein moralisches Interesse daran, daß festgestellt werde, daß ihre Politik im Einklang mit dem Sinn und Zweck des ÖSHZ-Gesetzes sei, d.h. daß es zum Aufgabenbereich eines öffentlichen Sozialhilfezentrums gehöre, Unterstützungsbewerber zu betreuen, damit sie allmählich selbst ihre Schwierigkeiten bewältigen könnten, statt als finanzielle Vermittlungsstelle bestimmten Bevölkerungskategorien ein bedingungsloses Recht auf ein Mindesteinkommen zu gewähren, anderen dieses Recht aber vorzuenthalten, wenn der Gesetzgeber zu einem späteren Zeitpunkt den Gesetzestext auf unüberlegte Art und Weise ändere. Außerdem sei die klagende Partei seit dem Zeitpunkt der Klageerhebung viermal vom Arbeitsgericht Löwen dazu verurteilt worden, Personen, die zu jener Kategorie von Menschen gehören würden, denen die Regierung das Recht auf das Existenzminimum schon seit Jahren verweigere, ein bedingungsloses Mindesteinkommen in Höhe des Existenzminimums zu gewähren. Das geltend gemachte Interesse sei also weder voreilig noch rein hypothetisch. Auch wenn Berufung und sogar Kassationsklage gegen Urteile des Arbeitsgerichts erhoben werden könnten, so komme man nicht umhin festzustellen, daß diese Rechtsmittel die klagende Partei Zeit und Geld kosten würden, während eine klare Gesetzgebung dies überflüssig machen würde, und daß in dem Fall, wo der Asylbewerber vor der endgültigen Urteilsfällung das Staatsgebiet zu verlassen habe, die gewährte zusätzliche Unterstützung nicht mehr zurückgefordert werden könne.

Aus gesetzgeberischer oder verwaltungsmäßiger Sicht impliziere der Gleichheitsgrundsatz, daß niemand benachteiligt oder begünstigt werden dürfe, wenn es dafür keine Rechtfertigung aufgrund eines relevanten Unterschieds zwischen den zwei verglichenen Kategorien von Menschen gebe. Das Verbot der positiven Diskriminierung ergebe sich auch aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, wenn man den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und die Sorgfaltspflicht damit verbinde. Der Gleichheitsgrundsatz schreibe nicht nur die gleiche Behandlung unter gleichen Umständen vor, sondern auch die ungleiche Behandlung unter ungleichen Umständen.

Die klagende Partei sei betroffen, was die Politik angeht, die sie angesichts der Unterstützungsbewerber befürworte und die darauf abziele, die Unterstützungsbewerber zu betreuen im Hinblick auf deren baldmöglichste Unabhängigkeit von der kollektiven Solidarität. Die klagende Partei werde durch die angefochtene Bestimmung nicht begünstigt. Zwar führe die verpflichtende Einweisung in ein Aufnahmezentrum dazu, daß der klagenden Partei weniger Asylbewerber zugewiesen würden, aber diese Bestimmung werde nicht bestritten. Angefochten werde das Recht, das den dort aufgenommenen Asylbewerbern gewährt werde. Diese Gewährung stelle tatsächlich eine positive Diskriminierung dar, die zu einer symmetrischen Eskalierung führen werde, der die klagende Partei schon jetzt zum Opfer falle. Die angefochtene Bestimmung sei keine Wiederholung von Artikel 57ter, da dieser Artikel keine Ergebnisverpflichtung beinhalte, was bei der angefochtenen Bestimmung aber eindeutig der Fall sei.

- B -

B.1. Das Öffentliche Sozialhilfezentrum von Huldenberg beantragt die Nichtigerklärung des zweiten Satzes von Absatz 2 von Artikel 57ter des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren in der durch das Gesetz vom 15. Juli 1996 abgeänderten Fassung. Laut dieser Bestimmung muß die Sozialhilfe, die in einem vom Staat organisierten Zentrum oder an einem Ort, wo auf Antrag und auf Kosten des Staates Hilfe gewährt wird, einem Asylsuchenden, für den dieses Zentrum bzw. dieser Ort als obligatorischer Eintragungsort bestimmt worden ist,

« ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben zu führen ». Der König kann die diesbezüglichen Modalitäten bestimmen.

B.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof erfordern, daß jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.3. Artikel 57^{ter} des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 bestimmt eine Ausnahme von der in Artikel 57 § 1 desselben Gesetzes vorgesehenen Aufgabe der öffentlichen Sozialhilfezentren, Personen und Familien die Hilfe zu leisten, zu der die Allgemeinheit gehalten ist. Asylsuchende, für die ein vom Staat organisiertes Zentrum oder ein Ort, wo auf Antrag und auf Kosten des Staates Hilfe gewährt wird, als obligatorischer Eintragungsort bestimmt worden ist, können nur in diesem Zentrum bzw. an diesem Ort Sozialhilfe erhalten.

Die Situation eines öffentlichen Sozialhilfezentrums wird nicht ungünstig beeinflusst durch eine Regelung, die die öffentlichen Sozialhilfezentren von der Verpflichtung, bestimmten Kategorien von Asylsuchenden Sozialhilfe zu leisten, entbindet und diese Verpflichtung den vom Staat gegründeten bzw. finanzierten Zentren und Orten auferlegt. Übrigens ist ein öffentliches Sozialhilfezentrum nicht unmittelbar und in ungünstigem Sinne von einer Bestimmung betroffen, die generell angibt, welchen Erfordernissen die durch andere Einrichtungen geleistete Sozialhilfe zu entsprechen hat.

Die Klage ist unzulässig wegen fehlenden Interesses.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 8. Juli 1997.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

L. De Grève