



Verfassungsgerichtshof

**ÜBERSETZUNG**  
**Entscheid Nr. 91/2022**  
**vom 30. Juni 2022**  
**Geschäftsverzeichnisnr. 7667**  
**AUSZUG**

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 42*quinquies* § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 « zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, und den Richtern J.-P. Moerman, Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia und W. Verrijdt, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 251.928 vom 26. Oktober 2021, dessen Ausfertigung am 10. November 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 42*quinquies* § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 ‘ zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen ’ gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, indem die gesetzliche Frist für die Einreichung eines Antrags auf Gewährung einer finanziellen Hilfe für Terroropfer drei Jahre ab Veröffentlichung des königlichen Erlasses, durch den das betreffende Ereignis als Terrorakt anerkannt wurde, beträgt, während die Frist für Opfer vorsätzlicher Gewalttaten drei Jahre, entweder ab dem Tag der ersten Entscheidung zwecks Einstellung der Strafverfolgung wegen Unbekanntbleiben des Täters, oder ab dem Tag, an dem ein Untersuchungsgericht eine formell rechtskräftig gewordene Entscheidung zur Verfahrenseinstellung wegen Unbekanntbleiben des Täters ausgesprochen hat (Artikel 31*bis* § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 1. August 1985), oder ab dem Tag, an dem ein Untersuchungsgericht oder ein erkennendes Gericht durch eine formell rechtskräftig gewordene Entscheidung definitiv über die Strafverfolgung befunden hat, ab dem Tag, an dem das Strafgericht nach der Entscheidung über die Strafverfolgung eine formell rechtskräftig

gewordene Entscheidung über die zivilrechtlichen Ansprüche ausgesprochen hat oder ab dem Tag, an dem ein Zivilgericht eine formell rechtskräftig gewordene Entscheidung über die Zurechenbarkeit oder die Wiedergutmachung des Schadens ausgesprochen hat (Artikel 31*bis* § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 1. August 1985), beträgt? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf die Frist, über die ein Terroropfer verfügt, um gemäß dem Gesetz vom 1. August 1985 « zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen » (nachstehend: Gesetz vom 1. August 1985) einen Antrag auf Gewährung einer finanziellen Hilfe einzureichen.

B.2.1. Abschnitt II von Kapitel III des Gesetzes vom 1. August 1985 sieht die Gewährung von Staatshilfe im Falle vorsätzlicher Gewalttaten vor. Diese Hilfe kann in einer dringenden Hilfe, einer finanziellen Hilfe oder einer ergänzenden Hilfe bestehen (Artikel 30 § 1 des Gesetzes vom 1. August 1985).

Nach Artikel 31 des Gesetzes vom 1. August 1985 kann die Kommission für finanzielle Hilfe zugunsten von Opfern vorsätzlicher Gewalttaten und von Gelegenheitsrettern (nachstehend: Kommission) den « direkten Opfern » eine finanzielle Hilfe gewähren, das heißt den Personen, die einen schweren physischen oder psychischen Schaden als direkte Folge einer vorsätzlichen Gewalttat erleiden (Artikel 31 Nr. 1), und ihren Erbberechtigten (Artikel 31 Nrn. 2 bis 4). Eine finanzielle Hilfe kann auch den « Gelegenheitsrettern » gewährt werden.

B.2.2. Artikel 31*bis* § 1 des Gesetzes vom 1. August 1985 bestimmt die Voraussetzungen, unter denen den direkten Opfern einer vorsätzlichen Gewalttat und ihren Erbberechtigten eine finanzielle Hilfe gewährt wird:

« 1. Die Gewalttat ist in Belgien begangen worden.

[...]

2. [...]

3. Ist der Täter unbekannt geblieben, muss der Antragsteller Anzeige erstattet haben, die Eigenschaft als geschädigte Partei erworben haben oder als Zivilpartei aufgetreten sein.

Ist die Strafverfolgung aus diesem Grund eingestellt worden, reicht es aus, wenn der Antragsteller Anzeige erstattet oder die Eigenschaft als geschädigte Partei erworben hat.

Der Antrag wird binnen einer Frist von drei Jahren eingereicht. Die Frist beginnt, je nach Fall, ab dem Tag der ersten Entscheidung zwecks Einstellung der Strafverfolgung wegen Unbekanntbleiben des Täters, oder ab dem Tag, an dem ein Untersuchungsgericht eine rechtskräftig gewordene Entscheidung zur Verfahrenseinstellung wegen Unbekanntbleiben des Täters ausgesprochen hat.

[...]

Die Hilfe kann auch gewährt werden, wenn seit dem Erstellen der Anzeige, dem Erwerb der Eigenschaft als geschädigte Partei oder dem Datum des Auftretens als Zivilpartei mehr als ein Jahr verstrichen ist und der Täter unbekannt bleibt.

4. Ist der Täter bekannt, muss der Antragsteller versuchen, Wiedergutmachung seines Schadens zu erlangen durch das Auftreten als Zivilpartei, durch eine direkte Vorladung oder durch Erhebung einer Klage vor einem Zivilgericht.

Der Antrag kann aber nur eingereicht werden, je nach Fall, nachdem durch eine rechtskräftig gewordene gerichtliche Entscheidung über die Strafverfolgung befunden worden ist oder nach einer rechtskräftig gewordenen Entscheidung des Zivilgerichts über die Zurechenbarkeit oder die Wiedergutmachung des Schadens.

Der Antrag wird binnen einer Frist von drei Jahren eingereicht.

Die Frist beginnt, je nach Fall, ab dem Tag, an dem ein Untersuchungsgericht oder ein erkennendes Gericht durch eine rechtskräftig gewordene Entscheidung definitiv über die Strafverfolgung befunden hat, ab dem Tag, an dem das Strafgericht nach der Entscheidung über die Strafverfolgung eine rechtskräftig gewordene Entscheidung über die zivilrechtlichen Ansprüche ausgesprochen hat oder ab dem Tag, an dem ein Zivilgericht eine rechtskräftig gewordene Entscheidung über die Zurechenbarkeit oder die Wiedergutmachung des Schadens ausgesprochen hat.

5. Die Wiedergutmachung des Schadens kann nicht wirksam und ausreichend von dem Täter oder der zivilrechtlich haftenden Partei, durch eine Sozialversicherungsregelung oder eine Privatversicherung oder auf irgendeine andere Weise gewährleistet werden.

6. Wenn der Antragsteller infolge von Umständen, die von seinem Willen vollkommen unabhängig sind, keine Anzeige erstatten konnte, die Eigenschaft als geschädigte Partei nicht erwerben konnte, nicht als Zivilpartei auftreten konnte, keine Klage einreichen konnte oder kein Urteil erwirken konnte oder wenn das Einreichen einer Klage oder das Erwirken eines Urteils aufgrund der Zahlungsunfähigkeit des Täters offensichtlich als nicht nachvollziehbar erscheint, kann die Kommission davon ausgehen, dass die vom Antragsteller geltend gemachten Gründe

ausreichend sind, um ihn von den in den Nummern 3 und 4 vorgesehenen Bedingungen zu befreien ».

B.3.1. Abschnitt IV von Kapitel III des Gesetzes vom 1. August 1985 enthält besondere Bestimmungen im Rahmen der Gewährung von Hilfe zugunsten von Terroropfern. Diese Bestimmungen wurden größtenteils durch das Gesetz vom 15. Januar 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 1. August 1985 zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen hinsichtlich der Hilfe für Terroropfer » und das Gesetz vom 3. Februar 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 1. August 1985 zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen hinsichtlich der Befugnisse der Kommission für finanzielle Hilfe zugunsten von Opfern vorsätzlicher Gewalttaten und von Gelegenheitsrettern in Bezug auf Terroropfer » eingeführt.

Nach den Vorarbeiten zu diesen Gesetzen beruhen die besonderen Bestimmungen zugunsten von Terroropfern unter anderem auf der Feststellung, dass « die Bearbeitung der Anträge von Terroropfern hinsichtlich bestimmter Punkte von der bezüglich ‘ gemeinrechtlicher Akten ’ der Kommission für finanzielle Hilfe zugunsten von Opfern inhärent abweicht » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3258/001, S. 9), und dass « die Besonderheit eines gegen die demokratischen Werte eines Landes gerichteten Terroranschlags, bei dem in erster Linie im Rahmen einer Krisenbewältigungsstruktur gehandelt wird, [...] einen anderen strukturellen Umgang mit den Opfern [verlangt] » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3259/001, S. 6).

B.3.2. Die Hilfe zugunsten von Terroropfern wird ebenso von der vorerwähnten Kommission gewährt und kann in einem Vorschuss, einer finanziellen Hilfe oder einer ergänzenden Hilfe bestehen (Artikel 42<sup>ter</sup> des Gesetzes vom 1. August 1985). Es obliegt dem König, durch einen im Ministerrat beratenen Erlass Taten als Terrorakte anzuerkennen (Artikel 42<sup>bis</sup> Absatz 1 des Gesetzes vom 1. August 1985).

Bei Terrorakten wird folglich bis zu einem gewissen Grad von der gemeinrechtlichen Regelung abgewichen, die für vorsätzliche Gewalttaten gilt. So kann ein Terroropfer Anspruch auf Rechtsanwaltskosten bis zu einem Höchstbetrag von 12 000 EUR anstelle der in Artikel 32 § 1 Nr. 6, § 2 Nr. 5 und § 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 1. August 1985 vorgesehenen Verfahrensentschädigung (Artikel 42<sup>sexies</sup> des Gesetzes vom 1. August 1985) sowie auf die

Erstattung der erforderlichen Reise- und Aufenthaltskosten bis zu einem Höchstbetrag von 6 000 EUR erheben (Artikel 42*septies* des Gesetzes vom 1. August 1985).

B.3.3. Artikel 42*quinquies* des Gesetzes vom 1. August 1985 legt die Voraussetzungen fest, unter denen die finanzielle Hilfe im Falle eines Terroraktes gewährt wird. Der Gesetzgeber wollte in dieser Bestimmung die Voraussetzungen in Bezug auf die Gewährung einer finanziellen Hilfe im Falle vorsätzlicher Gewalttaten im Sinne von Artikel 31*bis* des Gesetzes vom 1. August 1985 « unter Berücksichtigung des spezifischen Charakters von Terrorakten » neu formulieren (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3258/001, S. 10).

Nach Artikel 42*quinquies* § 1, dessen Nr. 2 dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegt wird, wird den direkten Terroropfern und ihren Erbberechtigten eine finanzielle Hilfe gewährt, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

« 1. Der Terrorakt ist in Belgien verübt worden. Ist der Terrorakt im Ausland verübt worden, muss das Opfer zum Tatzeitpunkt die belgische Staatsangehörigkeit besitzen oder seinen gewöhnlichen Wohnort in Belgien haben im Sinne von Artikel 4 des Gesetzes vom 16. Juli 2004 zur Einführung des Gesetzbuches über das internationale Privatrecht. Der Terrorakt muss durch einen Königlichen Erlass, wie in Artikel 42*bis* Absatz 1 erwähnt, anerkannt worden sein.

2. Der Antrag auf Gewährung einer finanziellen Hilfe muss binnen einer Frist von drei Jahren ab Veröffentlichung des in Artikel 42*bis* Absatz 1 erwähnten Königlichen Erlasses, durch den das betreffende Ereignis als Terrorakt anerkannt wurde, eingereicht werden.

3. Die Wiedergutmachung des Schadens kann nicht wirksam und ausreichend von dem Täter oder der zivilrechtlich haftenden Partei, einer Sozialversicherungsregelung oder einer Privatversicherung oder auf irgendeine andere Weise gewährleistet werden ».

B.4.1. Das vorliegende Rechtsprechungsorgan fragt den Gerichtshof, ob der Behandlungsunterschied zwischen einerseits Terroropfern und andererseits Opfern vorsätzlicher Gewalttaten in Bezug auf die Frist für die Einreichung eines Antrags auf Gewährung einer finanziellen Hilfe vereinbar ist mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.4.2. Sowohl die Terroropfer als auch die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten verfügen über eine Ausschlussfrist von drei Jahren, um bei der Kommission einen Antrag auf Gewährung

einer finanziellen Hilfe einzureichen. Allerdings ist der Zeitpunkt, an dem diese Fristen zu laufen beginnen, jeweils ein anderer.

Nach Artikel 31*bis* § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 1. August 1985 müssen Opfer einer vorsätzlichen Gewalttat, damit sie einen Antrag auf Gewährung einer finanziellen Hilfe einreichen können, versucht haben, Wiedergutmachung ihres Schadens zu erlangen durch das Auftreten als Zivilpartei, durch eine direkte Vorladung oder durch Erhebung einer Klage vor einem Zivilgericht. Die Frist von drei Jahren, über die solche Opfer für die Einreichung eines Antrags verfügen, läuft ab dem Tag, an dem das betreffende Verfahren aufgrund einer rechtskräftig gewordenen Gerichtsentscheidung endgültig abgeschlossen ist. Ist der Täter unbekannt, müssen Opfer einer vorsätzlichen Gewalttat Anzeige erstattet haben, die Eigenschaft als geschädigte Partei erworben haben oder als Zivilpartei aufgetreten sein, und läuft die Frist von drei Jahren ab Einstellung der Strafverfolgung oder der Verfahrenseinstellung wegen Unbekanntbleiben des Täters, wie in Artikel 31*bis* § 1 Nr. 3 desselben Gesetzes vorgesehen.

Artikel 42*quinquies* des Gesetzes vom 1. August 1985 sieht keine solche Voraussetzung für Terroropfer vor, die folglich bei der Kommission um finanzielle Hilfe ersuchen können, ohne dass sie ausdrücklich dazu verpflichtet werden, vorher zu versuchen, vom Täter Wiedergutmachung des Schadens auf gerichtlichem Wege zu erlangen. Nach Artikel 42*quinquies* § 1 Nr. 2 läuft die Frist von drei Jahren für die Einreichung eines solchen Antrags durch ein Terroropfer ab Veröffentlichung des königlichen Erlasses, durch den das betreffende Ereignis als Terrorakt anerkannt wurde.

B.5.1. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet das Recht auf gerichtliches Gehör beim zuständigen Richter.

B.5.2. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.5.3.. Das Recht auf gerichtliches Gehör, das zum Recht auf ein faires Verfahren gehört, kann Zulässigkeitsbedingungen unterworfen werden, insbesondere hinsichtlich des Einlegens einer Klage innerhalb einer bestimmten Frist. Diese Bedingungen dürfen allerdings nicht dazu führen, dass das Recht dergestalt eingeschränkt wird, dass seine Substanz angetastet wird. Dies wäre der Fall, wenn die Einschränkungen kein rechtmäßiges Ziel verfolgen oder wenn es zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel keinen vernünftigen Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit gibt.

B.6.1. Bei der Beurteilung des in Rede stehenden Behandlungsunterschieds muss berücksichtigt werden, dass die finanziellen Hilfen, die im Gesetz vom 1. August 1985 vorgesehen sind, subsidiären Charakter haben, und zwar unabhängig davon, ob vorsätzliche Gewalttaten oder Terrorakte vorliegen.

Während der Vorarbeiten zum Gesetz vom 1. August 1985 wurde diesbezüglich darauf hingewiesen:

« L'indemnisation prévue par le présent projet de loi trouve son fondement non point dans une présomption de faute qui pèserait sur l'État n'ayant pu empêcher l'infraction, mais dans un principe de solidarité collective entre les membres d'une même nation » (*Parl. Dok.*, Senat, 1984-1985, Nr. 873/1, S. 17).

« Le projet ne correspond donc en rien à une idée d'atténuation de la responsabilité des auteurs d'infractions, ni à une idée de responsabilité de l'État » (*Parl. Dok.*, Senat, 1984-1985, Nr. 873/2/1°, S. 5).

Die Personen im Sinne von Artikel 31 des Gesetzes vom 1. August 1985 können bei der Kommission eine finanzielle Hilfe beantragen, die als « subsidiäre Solidaritätsbeteiligung » anzusehen ist (ebenda, S. 19).

B.6.2. Dieser Subsidiaritätsgrundsatz ist ein wesentlicher Bestandteil der durch den Gesetzgeber eingeführten Regelung über die finanzielle Hilfe durch die Kommission (ebenda, S. 6). Der Grundsatz hat zur Folge, dass die Kommission eine Hilfe nur dann gewähren kann, wenn ein effektiver und angemessener Schadenersatz nicht auf eine andere Weise erlangt werden kann.

B.6.3. Der Umstand, dass der Gesetzgeber Terroropfer von der Verpflichtung befreien wollte, zunächst zu versuchen, vom Täter Wiedergutmachung des Schadens auf gerichtlichem Wege zu erlangen, lässt es unberührt, dass « der Subsidiaritätsgrundsatz [...] für Terroropfer in Artikel 42*quinquies* § 1 und § 2 uneingeschränkt übernommen wurde » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3259/001, S. 15). Insbesondere kann nach Artikel 42*quinquies* § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 1. August 1985 Terroropfern eine finanzielle Hilfe nur dann gewährt werden, wenn die Wiedergutmachung des Schadens nicht ausreichend von dem Täter oder der zivilrechtlich haftenden Partei, einer Sozialversicherungsregelung oder einer Privatversicherung oder auf irgendeine andere Weise gewährleistet werden kann.

Es obliegt der Kommission, zu beurteilen, ob diese Voraussetzung unter Berücksichtigung der konkreten Umstände der Sache erfüllt ist, wobei das bloße Fehlen einer Gerichtsentscheidung über die Haftung des Täters nicht ausreichen kann, um den Antrag auf Gewährung einer finanziellen Hilfe abzulehnen.

B.7.1. Wie der Ministerrat anführt, wollte der Gesetzgeber « ein schnelleres und einfacheres Verfahren » für Terroropfer einführen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3258/001, S. 3). Der Gesetzgeber war dabei der Ansicht, dass « in diesen Fällen beispielsweise schwer verlangt werden [kann], dass jedes Opfer ein verurteilendes Urteil erwirkt, wie in Artikel 31*bis* § 1 Nr. 4 des Gesetzes vorgesehen » (ebenda, SS. 9-10).

B.7.2. Der Umstand, dass die Möglichkeit, einen Antrag auf Gewährung einer finanziellen Hilfe einzureichen, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des königlichen Erlasses entsteht, durch den das betreffende Ereignis als Terrorakt anerkannt wird, und nicht zu dem Zeitpunkt, zu dem die Haftung des Täters aufgrund einer endgültigen Gerichtsentscheidung feststeht, ist vor dem Hintergrund des verfolgten Ziels sachdienlich. Die Gewährung einer finanziellen Hilfe zugunsten von Terroropfern wird dadurch nämlich vereinfacht und beschleunigt.

Eine Frist von drei Jahren erlaubt es Terroropfern außerdem, sich ausreichend über ihr Recht auf eine finanzielle Hilfe nach dem Gesetz vom 1. August 1985 zu informieren und die wichtigsten Einzelheiten des erlittenen Schadens zu erfassen. Eine solche Frist verhindert folglich grundsätzlich nicht, dass ein Antrag rechtzeitig bei der Kommission eingereicht wird, damit eine finanzielle Hilfe gewährt wird, die ein Entgegenkommen hinsichtlich des vom Terroropfer erlittenen Schadens darstellt.

B.7.3. Das Ziel, die Gewährung einer finanziellen Hilfe im Falle eines Terroraktes zu vereinfachen und zu beschleunigen, kann es jedoch nicht rechtfertigen, dass der Antrag dazu einer Frist unterworfen wird, die auf keinerlei Weise verlängert werden kann, wenn sich das Opfer in erster Linie dafür entscheidet, Wiedergutmachung seines Schadens auf gerichtlichem Wege zu erlangen, etwa durch Auftreten als Zivilpartei im Rahmen des Strafverfahrens gegen den Täter des Terroranschlags, was mehrere Jahre dauern kann. Eine solche feste Frist lässt sich nicht mit dem subsidiären Charakter der finanziellen Hilfe vereinbaren, die im Gesetz vom 1. August 1985 vorgesehen ist, da Terroropfer dadurch dazu verpflichtet werden können, einen Antrag auf Gewährung einer finanziellen Hilfe bei der Kommission einzureichen, bevor die Haftung des Täters aufgrund einer Gerichtsentscheidung endgültig feststeht. Der Umstand, dass der Täter eines Terroranschlags, wie der Ministerrat anmerkt, in den meisten Fällen keine Möglichkeit habe, den von ihm verursachten Schaden zu ersetzen, führt zu keinem anderen Ergebnis.

B.8. Artikel 42*quinquies* § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 ist folglich nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 42*quinquies* § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 1. August 1985 « zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen » verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 30. Juni 2022.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) L. Lavrysen