gangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Arbeidsrechtbank Hasselt mit Urteil vom 16. März 1977 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Hat ein Mitgliedstaat in der Erklärung zu Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71 ein Gesetz genannt, so folgt daraus zwingend, daß die aufgrund dieses Gesetzes gewährten Leistungen solche der sozialen Sicherheit im Sinne dieser Verordnung sind.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Pescatore

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. November 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 10. NOVEMBER 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese Rechtssache ist im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens der Arbeidsrechtbank Hasselt, Belgien, vor den Gerichtshof gelangt. Die Klägerin im Ausgangsverfahren ist Frau Elisabeth Ermin (geborene Beerens); beklagt ist das staatliche belgische Arbeitsamt (Rijksdienst

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

voor Arbeidsvoorziening oder — in der französischen Bezeichnung — Office National de l'Emploi). Im vorliegenden Fall haben weder die Klägerin noch die beklagte Stelle Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht. Die von der Kommission und der niederländischen Regierung eingereichten Erklärungen waren äußerst hilfreich.

Vor der Arbeidsrechtbank geht es um die Frage, ob die Klägerin in Belgien Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit hat. Das Vorabentscheidungsersuchen enthält keine Angaben zum Sachverhalt, aber die Kommission hat ihn, soweit sie ihn aufklären konnte, in ihren schriftlichen Erklärungen dargelegt. Danach ist die Klägerin 1956 geboren und von Geburt niederländische Staatsangehörige. 1975 arbeitete sie kurze Zeit — vom 1. bis zum 9. Juni in den Niederlanden. Dann wurde sie krank und ihr Arbeitgeber kündigte das Arbeitsverhältnis zum 1. August 1975. Sie bezog danach niederländische Leistungen bei Arbeitslosigkeit vom 1. Oktober 1975 bis zum 14. Juli 1976. An diesem Tag zog sie nach Belgien um, da sie einen Belgier geheiratet hatte. Dort meldete sie sich sofort arbeitslos und beantragte bei der beklagten Stelle Leistungen wegen Arbeitslosigkeit. Die Beklagte lehnte dies ab. Hiergegen erhob die Klägerin bei der Arbeidsrechtbank Klage mit der Begründung, sie habe aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl. L 149 vom 5. Juli 1971) des Rates Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit in Belgien. Unstreitig ist, daß ihr nach den belgischen Rechtsvorschriften allein ein solcher Anspruch nicht zusteht.

Folgende Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 sind hier einschlägig:

Artikel 1 Buchstabe j:

„Für die Anwendung dieser Verordnung werden die nachstehenden Begriffe wie folgt definiert:

...

‚Rechtsvorschriften': in jedem Mitgliedstaat die bestehenden und künftigen Gesetze, Verordnungen, Satzungen und alle anderen Durchführungsvorschriften in bezug auf die in Artikel 4 Absätze 1 und 2 genannten Zweige und Systeme der sozialen Sicherheit."

(In der Rechtssache 109/76 *Blottner/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging* — Slg. 1977, 1141 — habe ich mich zu den Mängeln der englischen Fassung dieser Bestimmung geäußert; diese sollen uns hier aber nicht länger aufhalten.)

Artikel 4 Absatz 1:

„Diese Verordnung gilt für alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit, die folgende Leistungsarten betreffen:

...

g) Leistungen bei Arbeitslosigkeit,

..."

Artikel 4 Absatz 2:

„Diese Verordnung gilt für die allgemeinen und die besonderen, die auf Beiträgen beruhenden und die beitragsfreien Systeme der sozialen Sicherheit ...".

Artikel 4 Absatz 4:

„Diese Verordnung ist weder auf die Sozialhilfe ... anzuwenden."

Artikel 5:

„Die Mitgliedstaaten geben in Erklärungen, die gemäß Artikel 96 notifiziert und veröffentlicht werden, die Rechtsvorschriften und Systeme, die unter Artikel 4 Absätze 1 und 2 fallen, ... an."

Artikel 69 Absatz 1:

„Ein vollarbeitsloser Arbeitnehmer, der die Voraussetzungen für einen Leistungsanspruch nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats erfüllt und sich in einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten begibt, um dort eine Beschäftigung

zu suchen, behält den Anspruch auf diese Leistungen unter folgenden Voraussetzungen und innerhalb der folgenden Grenzen:

a) Der Arbeitslose muß vor seiner Abreise während mindestens vier Wochen nach Beginn der Arbeitslosigkeit bei der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates als Arbeitsuchender gemeldet gewesen sein ...;
b) der Arbeitslose muß sich bei der Arbeitsverwaltung jedes Mitgliedstaats, in den er sich begibt, als Arbeitsuchender melden ...;
c) der Leistungsanspruch wird während höchstens drei Monaten von dem Zeitpunkt an aufrechterhalten, von dem ab der Arbeitslose der Arbeitsverwaltung des Staates, den er verlassen hat, nicht mehr zur Verfügung stand; ....“

Artikel 70 Absatz 1:

„In den in Artikel 69 Absatz 1 bezeichneten Fällen werden die Leistungen vom Träger des Staates gezahlt, in dem der Arbeitslose eine Beschäftigung sucht.

Der zuständige Träger des Mitgliedstaats, dessen Rechtsvorschriften der Arbeitnehmer während seiner letzten Beschäftigung unterlegen hat, hat diese Leistungen zu erstatten.“

Vorliegend geht es also um Leistungen bei Arbeitslosigkeit für den Zeitraum von drei Monaten von dem Tage an, als die Klägerin die Niederlande verließ. Man könnte meinen, daß sie derartige Leistungen schon deshalb nicht beanspruchen könne, weil sie nicht zur Arbeitssuche nach Belgien übersiedelte, sondern wegen ihrer Eheschließung. Was den Fragen, die die Arbeidsrechtbank dem Gerichtshof vorgelegt hat, zugrunde liegt, ist jedoch etwas ganz anderes. Es geht darum, ob die niederländischen Rechtsvorschriften, nach denen die Klägerin in den Niederlanden Leistungen bei Arbeitslosigkeit bezog, Rechtsvorschriften sind, die im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 und insbesondere von Artikel 69 erheblich sind, d. h., ob sie als Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit oder als Rechtsvorschriften der Sozialhilfe einzuordnen sind.

In den Niederlanden gibt es allem Anschein nach drei Rechtsgrundlagen für mögliche Leistungen bei Arbeitslosgikeit, die den Arbeitslosen drei gestaffelte Schutznetze zur Verfügung stellen.

Bei der ersten handelt es sich um die Werkloosheidswet vom 9. September 1949 (in der inzwischen geänderten Fassung), durch die ein System der Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit für Arbeitnehmer eingeführt wurde. Niemand bezweifelt, daß dies Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit sind. Die Arbeidsrechtbank, die Kommission und die niederländische Regierung sind sich darüber einig.

Die zweite Rechtsgrundlage ist die Wet Werkloosheidsvoorziening („WWV“) vom 10. Dezember 1964 (in der inzwischen geänderten Fassung). Dies ist das Gesetz, aufgrund dessen die Klägerin nach Ansicht der Kommission Leistungen bezog. Die Arbeidsrechtbank vertritt in ihren Vorabentscheidungsersuchen die Ansicht, daß diese Regelung Sozialhilferecht sei; dagegen steht die niederländische Regierung eindeutig auf dem Standpunkt, daß die Arbeidsrechtbank insoweit irre und die WWV zu den Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit gehöre.

Die dritte Rechtsgrundlage ist die Algemene Bijstandswet vom 13. Juni 1963, die ein allgemeines Sozialhilfegesetz ist. Aufgrund einer in diesem Gesetz enthaltenen Ermächtigung erging am 2. Dezember 1964 eine Verordnung, die Rijksgroepsregeling werkloze werknemers oder „RWW“, die sich speziell auf Arbeitslose bezieht. Von keiner Seite wird behauptet, daß dies etwas anderes als Rechtsvorschriften über Sozialhilfe seien.

Im März 1973 wurden die Erklärungen der ursprünglichen Mitgliedstaaten zu Artikel 5 und 96 der Verordnung Nr.

1408/71 zusammengefaßt; sie sind im ABl. C 12, S. 11, vom 24. März 1973 veröffentlicht. Nach Abschnitt F Ziffer 1 Buchstabe d handelt es sich bei den niederländischen Rechtsvorschriften und Systemen von Leistungen bei Arbeitslosigkeit gemäß Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Verordnung um die Werkloosheidswet und die WWV.

Der Gerichtshof hat wiederholt hervorgehoben, daß die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit und der Sozialhilfe trotz des Wortlauts von Artikel 4 der Verordnung, der darauf hindeutet, daß beide Bereiche eindeutig trennbar seien, in Wahrheit ineinander übergehen (vgl. Rechtssache 24/74 *Caisse Régionale d'Assurance Maladie, Paris/Biason* — Slg. 1974, 1007, Randnummer 9 der Entscheidungsgründe — und Rechtssache 39/74 *Costa/Belgien* — a.a.O., S. 1260 Randnummer 6 der Entscheidungsgründe). Bei den Leistungen wegen Arbeitslosigkeit scheint sich der Verordnungsgeber der Möglichkeit bewußt gewesen zu sein, daß diese Bereiche ineinander übergehen könnten, denn in der Präambel zu der Verordnung wird unter anderem ausgeführt: „Um für die Mobilität der Arbeitskräfte bessere Voraussetzungen zu schaffen, ist künftig eine stärkere Koordinierung zwischen den Systemen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe aller Mitgliedstaaten notwendig." Diese Formulierung wird auch im Text der von der Arbeidsrechtbank dem Gerichtshof vorgelegten Fragen aufgegriffen.

Diese lauten:

„Wenn die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft fördern und unter anderem durch eine stärkere Koordinierung zwischen den Systemen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe bessere Voraussetzungen für die Mobilität der Arbeitskräfte schaffen soll, kann dann angenommen werden, daß die bei Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern geltenden niederländischen Sozialhilfegesetze die Berufung auf Artikel 69 der genannten Verordnung zulassen? Kann insbesondere, da es sich bei diesen Gesetzen in den Niederlanden nicht um Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit handelt, angenommen werden, daß die Klägerin die Voraussetzungen für den Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats (der Niederlande) im Sinne der genannten Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 mit allen Folgen erfüllt, die sich daraus für die Möglichkeit des Übergangs der Verpflichtung zur Gewährung von Arbeitslosenleistungen auf einen anderen Mitgliedstaat (Belgien) ergeben, in dem diese Leistungen aufgrund von Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit gewährt werden?"

Ausgehend davon, daß die maßgeblichen niederländischen Rechtsvorschriften eher der Sozialhilfe als der sozialen Sicherheit zuzurechnen seien, stellt die Arbeidsrechtbank die Frage, ob diese Vorschriften dennoch so behandelt werden könnten, als begründeten sie Verpflichtungen, deren Übergang nach Artikel 69 Absatz 1 möglich sei.

Die eigentliche Frage scheint mir zu sein, ob Gründe dafür sprechen, hinter der von den Niederlanden zu Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71 abgegebenen Erklärung zurückzubleiben.

Angesichts der Feststellung des Gerichtshofes in den Rechtssachen 100/63 *(van der Veen, verwitwete Kalsbeek/Bestuur der Sociale Verzekeringsbank* — Slg. 1964, 1213 ff., 1231) und 24/64 *(Dingemans/*Bestuur der Sociale Verzekeringsbank — a.a.O; 1373 ff., 1389) ist es klar, daß derartige Erklärungen der Mitgliedstaaten nicht unter allen Umständen als maßgeblich angesehen werden können. Die Kommission trägt jedoch vor, eine solche Erklärung stelle zumindest außer Zweifel, daß die in der Erklärung genannten Rechtsvorschriften unter den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fielen. Daraus folgere ich, daß nach Ansicht der Kommission eine solche Erklärung nur insoweit nicht maß-

geblich sein kann, als sie Rechtsvorschriften unerwähnt lassen kann, die sie hätte erwähnen müssen. Gerade diese Möglichkeit zog der Gerichtshof in den Urteilen in den Rechtssachen *van der Veen* und *Dingemans* ausdrücklich in Betracht. Ich halte jedoch die Ansicht für richtiger, daß eine solche Erklärung einen hinreichenden Nachweis dafür liefert, welche Regelungen des Rechts eines Mitgliedstaats unter die Verordnung fallen und welche nicht, wenn und solange nicht erwiesen ist, daß die Erklärung in irgendeiner Hinsicht falsch ist. Sie erinnern sich, meine Herren Richter, daß die Kommission uns in ihren Ausführungen zu der Rechtssache 64/77 *(Torri/ONPTS)* auf einen nach ihrer Meinung bestehenden Widerspruch zwischen einer von Irland und einer vom Vereinigten Königreich abgegebenen Erklärung aufmerksam machte. Ich fände es seltsam, wenn die Gerichte einen derartigen Widerspruch nur auf eine Weise lösen dürften.

Im vorliegenden Fall führen beide Auffassungen zum selben Ergebnis, denn keiner der Beteiligten hat darzulegen versucht, daß die WWV in der niederländischen Erklärung nicht habe erwähnt werden dürfen oder daß die RWW hätte aufgeführt werden müssen. Allenfalls läßt sich sagen, daß manches, was die Kommission (insbesondere in der mündlichen Verhandlung) zum Gesetz über die Arbeitslosenhilfe vorgetragen hat — beispielsweise, daß es unter bestimmten Umständen im Ermessen der zuständigen Behörden, nämlich der Gemeindeverwaltungen, stehe, ob sie Leistungen gewähren wollen oder nicht —, zu der Annahme führt, daß der vorliegende Fall wohl ein Grenzfall ist.

Daher halte ich es nicht für erforderlich, hier erneut die vom Gerichtshof in den Rechtssachen *Biason* und *Costa* erwähnte und in der Rechtssache 79/76 *Fossi/Bundesknappschaft* — Slg. 1977, 667) wieder angestellte Prüfung vorzunehmen, ob bestimmte Rechtsvorschriften als Vorschriften der sozialen Sicherheit einzuordnen sind. Ferner brauche ich mich nicht zu dem interessanten Argument der niederländischen Regierung zu Artikel 5 des am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten Europäischen Fürsorgeabkommens zu äußern, wonach für Sozialfürsorge unter anderem kennzeichnend sei, daß der in Anspruch genommene Fürsorgeträger unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt sei, die Fürsorgekosten von dritten ersetzt zu verlangen.

Die dem Gerichtshof von der Arbeidsrechtbank vorgelegten Fragen sollten dahin gehend beantwortet werden, daß, wenn nicht überzeugende Gründe für das Gegenteil sprechen, die Gerichte die Erklärung eines Mitgliedstaats zu Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71 so behandeln sollten, daß diese genügt zu bestimmen, welche Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats unter den Anwendungsbereich der Verordnung fallen.