stehen eines Gegenseitigkeitsabkommens mit dem Mitgliedstaat abhängig gemacht werden, dem der Arbeitnehmer angehört.

Lecourt Mertens de Wilmars

Donner Monaco Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Juni 1972.

Der Kanzler Der Präsident

A. Van Houtte R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 17. MAI 1972 [1]

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Frau Rita Frilli, eine italienische Staatsangehörige, hat ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Belgien. Sie war dort in den Jahren 1966 und 1967 als Arbeitnehmerin beschäftigt. 64 Jahre alt, erhält sie eine Altersrente, deren niedriger Betrag von 350 BF im Monat sich aus der kurzen Dauer ihrer Beschäftigung erklärt.

Nachdem das Gesetz vom 1. April 1969 für alte Menschen ein garantiertes Einkommen eingeführt hatte, beantragte Frau Frilli die in diesem Gesetz vorgesehene Leistungen. Ihr Antrag wurde am 5. April 1971 von der für die Altersrenten zuständigen Dienststelle mit der Begründung abgelehnt, daß nach Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 1. April 1969 „jeder Empfänger Belgier sein oder einem Staat angehören [muß], mit dem Belgien über dieses Gebiet ein Gegenseitigkeitsabkommen geschlossen hat, oder staatenlos oder anerkannter Flüchtling sein [muß]". Nun hat aber Italien, dessen Staatsangehörigkeit Frau Frilli besitzt, kein derartiges Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen.

Frau Frilli brachte diese Entscheidung vor das Tribunal du travail Brüssel. Dort berief sie sich einerseits auf die Bestimmungen des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 „über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft", wonach Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen [genießen] wie die inländischen Arbeitnehmer", andererseits stützte sie sich auf die Verordnung Nr. 3 des Rates vom 26. September 1958 „über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer".

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

Durch Urteil vom 16. Dezember 1971 legt Ihnen das Tribunal du travail Brüssel in Anwendung des Artikels 177 des Vertrages von Rom die zwei folgenden Vorfragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Ist das garantierte Einkommen, das nach dem belgischen Gesetz vom 1. April 1969 gewährt wird, eine soziale Vergünstigung im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68?

2. Ist das garantierte Einkommen als beitragsfreie Sozialleistung, die der Staat nach demselben Gesetz vom 1. April 1969 den alten Menschen gewährt, eine Leistung bei Alter im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3 oder handelt es sich um eine Leistung der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 dieser Verordnung.

Vor diesem Hintergrund, meine Herren, werden Sie die Fragen zu entscheiden haben, ob eine beitragsfreie Leistung bei Alter, wie sie das belgische Gesetz einführt, eine „soziale Vergünstigung" im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 ist, oder ob diese Leistung im Sinne der Verordnung Nr. 3 der Fürsorge oder der sozialen Sicherheit zuzurechnen ist. Wohlbemerkt haben Sie weder über die Anwendbarkeit dieses innerstaatlichen Gesetzes auf den Fall von Frau Frilli zu befinden noch das belgische Gesetz auf seine Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen.

Mit der Vorlage will das Tribunal du travail geklärt haben, ob bestimmte Vorschriften der angeführten Gemeinschaftsverordnungen auf das Gesetz vom 1. April 1969 anwendbar sind. Sie haben schon ähnliche Fragen untersucht, namentlich aus Anlaß der niederländischen Algemene Weduwen- en Wezenwet (Urteil vom 15. 7. 1964, Van der Veen, Slg. 1213).

Ebenso wird es sich auch in vorliegender Sache darum handeln, ein Problem der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu lösen, indem die rechtliche Qualifikation des belgischen Gesetzes im Hinblick auf die einschlägigen Durchführungsverordnungen zum Vertrag von Rom geklärt wird.

Was ist Gegenstand dieser Verordnungen?

Die erste Verordnung nach der Reihenfolge der Ihnen vorgelegten Fragen (die Verordnung Nr. 1612/68) wendet die in Artikel 48 des Vertrages niedergelegten Grundsätze unmittelbar an; vom Rat gemäß Artikel 49 erlassen, soll sie jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen abschaffen und natürlich für diese Arbeitnehmer das Recht verwirklichen, sich vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen zur Ausübung einer Beschäftigung als Arbeitnehmer in der Gemeinschaft frei zu bewegen. Nach Artikel 7 der Verordnung darf der Arbeitnehmer, der Angehöriger eines Mitgliedstaates ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer und muß dort „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer [genießen]".

Aber wie übrigens schon die Überschrift des Titels II dieser Verordnung — „Ausübung der Beschäftigung und Gleichbehandlung" — ahnen läßt, sind die „sozialen Vergünstigungen", von denen der in diesem Titel aufgenommene Artikel 7 handelt, solche, die mit der Beschäftigung verbunden sind und folglich den aktiven Arbeitnehmern gewährt werden müssen. Ziel der Verordnung ist es, zu erreichen, daß die Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft ebenso behandelt werden wie die inländischen Arbeitnehmer, was den Zugang zu den angebotenen Stellen und die Arbeitsbedingungen anbelangt, aber auch hinsichtlich alles dessen, was die Stellung des inländischen Arbeitnehmers im sozialen Bereich einschließlich des — zuweilen theoretischen — Rechts auf Wohnung kennzeichnet.

Zwar sieht Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe d für die Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft auch das Recht vor, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben; aber abgesehen davon, daß es in der vorliegenden Sache nicht um die Auslegung der Verordnung Nr. 1251/70 der Kommission — der Durchführungsverordnung zu dieser Vertragsbestimmung — geht, konnten selbstverständlich Fragen, die Leistungen der sozialen Sicherheit gleich welcher Art betreffen, nur in Anwendung des Artikels 51 und nicht des Artikels 48 des Vertrages geregelt werden — und sind tatsächlich auch so geregelt worden. Gestützt auf Artikel 51 als Rechtsgrundlage hat der Rat die Verordnung Nr. 3 erlassen. Deshalb teile ich die Ansicht der Kommission und der belgischen Regierung, daß der Begriff „soziale Vergünstigungen" im Sinne des Artikels 7 der Verordnung 1612/68 nicht dem der Leistungen der sozialen Sicherhet angeglichen werden kann.

Dagegen beruht die Verordnung Nr. 3 unmittelbar auf Artikel 51 EWG-Vertrag, dessen Vorschriften eine logische und notwendige Folge derer des Artikels 48 sind, und der den Rat verpflichtete, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere um den Wanderarbeitnehmern (oder ausgewanderten Arbeitnehmern) die Zahlung der Leistungen der sozialen Sicherheit im Hoheitsgebiet desjenigen Mitgliedstaats zu gewährleisten, in dem sie wohnen. Indes handelt es sich hier nicht mehr nur um die aktiven Arbeitnehmer, sondern unbestreitbar auch um die Personen, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates niedergelassen haben und dort verblieben sind, auch wenn sie keiner beruflichen Tätigkeit mehr nachgehen. Das ergibt sich insbesondere aus der Natur der fraglichen Leistungen: Es handelt sich um die im Übereinkommen Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation aufgezählten Leistungen, zu denen auch die Leistungen bei Alter gehören.

Deshalb glaube ich, meine Herren, daß das Tribunal du travail Brüssel das Problem mit der zweiten Ihnen vorgelegten Frage in seinen richtigen rechtlichen Rahmen gestellt hat.

Wir haben also zu untersuchen, ob die als „garantiertes Einkommen" bezeichnete Leistung, die das Gesetz vom 1. April 1969 einführt, im Sinne der Verordnung Nr. 3 als Leistung der sozialen Sicherheit oder als Fürsorgeunterstützung zu qualifizieren ist, da diese Verordnung in Artikel 2 Absatz 3 die „öffentliche Fürsorge" ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich ausnimmt.

Titel I

Auslegung der Bestimmungen der Verordnungen Nr. 3 bezüglich der Unterscheidung zwischen sozialer Sicherheit und öffentlicher Fürsorge

Es ist eine erste Feststellung geboten: In der Verordnung Nr. 3, die in Kraft war, als Frau Frilli den Antrag auf Gewährung des garantierten Einkommens bei der belgischen Verwaltung stellte, hat der Rat ebensowenig wie in der Verordnung Nr. 1408/71, die jene Verordnung ablösen soll, die öffentliche Fürsorge von der sozialen Sicherheit abgegrenzt. Auch in Ihrer Rechtsprechung würde man eine solche Abgrenzung vergeblich suchen. Sie hatten bis jetzt noch keine Gelegenheit, dieses Problem zu untersuchen. Immerhin finden sich meines Erachtens in Ihren Urteilen wertvolle Hinweise auf den Geist, in dem Sie die Bestimmungen der Verordnung Nr. 3 schon ausgelegt haben. Indessen erscheint es mir unerläßlich, zunächst zu prüfen, ob die Unterscheidung zwischen diesen beiden Arten sozialen Schutzes — der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Fürsorge — auf der Grundlage hinreichend verläßlicher und präziser Merkmale getroffen werden kann. Diese Untersuchung wird mich dazu bringen, der Entwicklung des Begriffs soziale Sicherheit nachzugehen. Sodann werde ich zu klären versuchen, ob nach den Merkmalen, nach denen die Unterscheidung getroffen werden kann, die

Gewährung des „garantierten Einkommens" einer Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne des Gemeinschaftsrechts gleichgestellt werden kann.

Abschnitt I

Muß man, wie Professor Dupeyroux schreibt, von der Vorstellung ausgehen, daß der Ausdruck „soziale Sicherheit" für sich allein keine bestimmte Bedeutung hat? Eine solche Behauptung wäre übertrieben, wenn ihr Urheber sie nicht durch den Hinweis abschwächte, „wenn der Ausdruck doch einen Sinn hat, dann allein den, der ihm gemeinhin von der Fachwelt, aber auch von den Regierungen beigelegt wird". Das heißt freilich zugeben, daß der Begriff soziale Sicherheit, wie alle menschlichen Einrichtungen, einen sich entwickelnden Inhalt hat, der in tatsächlicher Hinsicht davon abhängt, was zu einem gegebenen Zeitpunkt bestimmte Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen erfassen und zum Ausdruck bringen.

Tatsächlich wurde und wird den sozialen Risiken auf verschiedenen Wegen vorbeugend oder wiedergutmachend begegnet:

— zunächst durch das individuelle Sparen, das darauf beruht, daß eine Person zugunsten eines zukünftigen Verbrauchs auf gegenwärtige Kaufkraft verzichtet; es setzt aber ein ausreichend hohes Einkommen und Geldwertstabilität voraus; schließlich trägt es in keiner Weise zum Ausgleich der Belastungen bei;

— durch die Fürsorge im klassischen Sinn des Begriffs, die ein Ausfluß der Pflicht zur Wohltätigkeit ist — sie war übrigens die Domäne der Kirche, bevor sie von der öffentlichen Hand übernommen wurde; sie setzt einen Antrag des Bedürftigen voraus und ist, oder war jedenfalls bis vor kurzer Zeit, fakultativer Natur;

— die Haftpflicht, die den einzelnen gegen Schadensfolgen bestimmter Handlungen anderer absichert und die Grundlage des Systems der Wiedergutmachung von Arbeitsunfällen war;

— schließlich die Versicherung und die Versicherung auf Gegenseitigkeit, die in immer größeren Bereichen das individuelle Sparen und die öffentliche Wohltätigkeit abgelöst haben; der Schutz wird nunmehr durch die Verteilung der Lasten auf die Gesamtheit der Versicherungsnehmer oder -mitglieder sichergestellt; die Finanzierung beruht auf den individuellen Beiträgen.

Die soziale Sicherheit ist aus Sozialversicherungssystemen hervorgegangen, die ursprünglich auf die Arbeit beschränkt waren, aber in den Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg schrittweise auf alle Arbeitnehmer ausgedehnt wurden. Doch findet sich nach allgemeiner Ansicht der Ausdruck „soziale Sicherheit" erstmals im „Social Security Act", dem amerikanischen Gesetz aus dem Jahre 1935, das schon als System eines garantierten Mindesteinkommens angelegt und vom „New Deal" und den Ideen des Präsidenten Roosevelt geprägt war.

Der Beveridge-Bericht, der sich die Befreiung aller Menschen von Not zum Ziel setzt, ließ die wesentlichen Prinzipien einer Theorie der sozialen Sicherheit erkennbar werden: Ausdehnung des Schutzes auf die gesamte Bevölkerung und Einheitlichkeit der Leistungen.

Wenig später, im Jahre 1948, brachte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ebenfalls eine Begriffsbestimmung der sozialen Sicherheit, vielleicht sogar die umfassendste, mit der Vorschrift daß „jeder Mensch als *Mitglied der Gesellschaft* Recht auf soziale Sicherheit [hat]; [daß er] Anspruch darauf [hat], durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen [und] sozialen Rechte zu gelangen".

Das Übereinkommen Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation wendet den Begriff soziale Sicherheit konkreter an, indem es diese als Schutz des einzelnen gegen eine Reihe von ihm einzeln aufgeführter Ereignisse umschreibt, die als soziale Risiken bezeichnet werden. Darunter finden sich die physischen Risiken wie Invalidität und Alter, welche die Arbeitsfähigkeit der einzelnen beeinträchtigen und sich so auf ihren Lebensstandard auswirken.

Wer würde heute in Zweifel ziehen, daß der Schutz der Alten dem Gebiet der sozialen Sicherheit angehört?

So könnte man das Recht auf soziale Sicherheit beschreiben

— einerseits als ein jedermann und nicht nur den Bürgern eines Landes, sondern auch den durch zwei- oder mehrseitige Abkommen und natürlich durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Wanderarbeitnehmern zustehendes Recht;

— andererseits als in der Praxis nicht nur auf das Recht auf Arbeit und den Schutz vor Arbeitslosigkeit, sondern allgemeiner das Recht auf einen ausreichenden Lebensstandard umfassend.

Die soziale Sicherheit soll also nicht nur den „Grundbedürfnissen" der einzelnen, sondern auch ihren Verbrauchsbedürfnissen abhelfen, das heißt letzten Endes ihnen einen bestimmten Lebensstandard garantieren. Eines ihrer Ziele besteht in der Verbesserung des Lebensstandards der einzelnen und der Familien und damit in der Abschwächung, wenn nicht Aufhebung der sozialen Ungleichheiten durch die Umverteilung der Einkommen. Ist dies im übrigen nicht, insbesondere hinsichtlich der Leistungen bei Alter, in dem Sinne auch das Ziel der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, daß die Gesetze dieser Staaten die schrittweise Ausdehnung des Schutzes vor dem Risiko des Alters auf die gesamte aktive und nicht aktive Bevölkerung anstreben, wobei sich dieser Schutz finanziell immer stärker auf das Steueraufkommen stützt?

Hiervon ausgehend ist festzustellen, daß zwar die moderne Auffassung von der sozialen Sicherheit eine Verallgemeinerung des Schutzes — sei es durch die Koordinierung und Erweiterung bestehender Systeme, sei es wie in Belgien im Jahre 1969 durch die Einführung neuer, für die gesamte Bevölkerung geltender Systeme — verlangt, daß aber diese insbesondere auf dem Gebiet der Altersversorgung eingetretene Ausdehnung des Bereichs der Leistungen der sozialen Sicherheit die Fürsorgesysteme nicht zum Verschwinden gebracht hat und daß, wie in letzter Zeit namentlich Guy Perrin [1] aufgezeigt hat, diese Konkurrenz verschiedener Schutzsysteme schwierige Probleme bei der Anwendung der Bestimmungen des internationalen oder, wie hier, des Gemeinschaftsrechts über die soziale Sicherheit mit sich bringt.

Denn dieses Recht ist wie die internationalen Abkommen auf die Fürsorgeleistungen nicht anwendbar; die Verordnung Nr. 3 schließt sie in ihrem Artikel 2 Absatz 3 ausdrücklich aus. Aber in dem Maße, wie die soziale Sicherheit, die an die Stelle der hergebrachten Sozialversicherungssysteme getreten ist, einen immer weiteren Bereich erfaßt, wird es schwieriger, sie von der Fürsorge zu unterscheiden, zumal diese in ihren Verfahrensweisen und sogar in ihrem Wesen eine tiefgreifende Entwicklung durchgemacht hat.

Bestand sie anfangs im wesentlichen in fakultativen Hilfeleistungen für Personen, die ihre Bedürfnisse nicht zu befriedigen vermochten, und konnte sie aus diesem Grunde in dem Sinn als „therapeutische" Einrichtung bezeichnet werden, daß sie hauptsächlich zur Linderung individueller Not eingriff, so hat sie sich im Vergleich zu dem, was sie im vergangenen Jahrhundert darstellte, tiefgreifend verändert.

Von dem Augenblick an, in dem die Leistungen der öffentlichen Fürsorge auf-

[1] Les prestations non contributives et la sécurité sociale, in *Droit social* — März 1961.

hörten, „von der Verwaltungswillkür abzuhängen, um Gegenstand eines Rechtsanspruchs zu werden, hat der auf dem Begriff ‚Leistungsanspruch' beruhende klassische Gegensatz zwischen Sozialversicherungen und Fürsorge seine hauptsächliche Bedeutung verloren" (Perrin, a.a.O.).

Die Sozialversicherungen beruhten in der Tat auf der Vorstellung eines persönlichen und unbedingten, durch den Beitrag des Versicherten gerechtfertigten Anspruchs; im Gegensatz dazu arbeitete die Fürsorge nur mit einem bedingten Anspruch, der davon abhing, daß die eigenen Mittel nicht ausreichten — Beveridge sagte „the nasty, naughty means test" —, aber von jeder Mitwirkung des Unterstützten unabhängig war. Eine so klare Unterscheidung wird dem gegenwärtigen Verhältnis zwischen sozialer Sicherheit und Fürsorge nicht mehr gerecht.

Sogar der Begriff „persönlicher Anspruch" der Sozialversicherungen ist infolge der Überwälzung der Lasten auf die Allgemeinheit dem eines Sozialanspruchs gewichen.

Ferner ist heute häufig in den Systemen der sozialen Sicherheit „stricto sensu" der Leistungsanspruch von der Voraussetzung abhängig, daß die eigenen Mittel nicht ausreichen.

Einige Gesetzgebungen bedienen sich sogar für die Zuerkennung gleichartiger Leistungen beider Methoden: das ist in Kanada und in Neuseeland bei den Leistungen bei Alter der Fall. In Frankreich erlaubt es die neue Regelung der Sozialhilfe, die an die Stelle der öffentlichen Fürsorge getreten ist, nicht mehr, die Fürsorge durch die Unbestimmtheit der Bewilligungsvoraussetzungen und der Höhe der Hilfeleistungen zu definieren. Umgekehrt können manche Einrichtungen der sozialen Sicherheit zusätzliche Leistungen gewähren, deren Voraussetzungen und Höhe in bestimmten Umfang der Beurteilung der Verwaltungsstellen überlassen sind, die deshalb die Leistungen wie bei der Fürsorge nach dem Einzelfall bemessen.

Was die Finanzierungsmittel angeht, so zeigt die vergleichende Untersuchung eine entsprechende, die soziale Sicherheit und die Fürsorge einander annähernde Entwicklung auf. Nach dem klassischen Schema wurden die Fürsorgeausgaben aus öffentlichen Mitteln bestritten, während die Finanzierung der Leistungen der sozialen Sicherheit allein auf der Beitragsleistung der Versicherten und der Arbeitgeber beruhte.

Gegenwärtig nimmt der Staat immer häufiger mit seinem Haushalt an der Finanzierung der Ausgaben für die soziale Sicherheit teil. Dieser Wandel erklärt sich aus einer Auffassung von der sozialen Sicherheit, die diese zu einem echten, auf nationaler Ebene eine Zwangssolidarität mit sich bringenden „Sicherungsmonopol" erweitert. Die Beitragszahlung ist kein sicheres Merkmal der Systeme der sozialen Sicherheit mehr.

Doch darf ein der Fürsorge eigentümlicher Aspekt nicht außer acht gelassen werden, der ihr noch verblieben ist. Das ist ihr ergänzender oder subsidiärer Charakter gegenüber der sozialen Sicherheit; dieses besondere Merkmal ergibt sich insbesondere daraus, daß Unterhaltsrenten bei der Errechnung der Größe der eigenen Mittel des Unterstützten berücksichtigt werden, sowie aus den Rückgriffsrechten der Fürsorgeträger gegen die Schuldner der Unterhaltsrenten. Hierzu ist zu bemerken, daß die Berücksichtigung der Unterhaltspflicht nicht bloß ein strenges Merkmal für die Ermittlung der eigenen Mittel ist; es soll damit der Vorrang der im Zivilrecht begründeten familiären Hilfe gegenüber der öffentlichen Fürsorge gewahrt werden.

Die Fürsorgeträger treten nicht nur in ge geht auch aus den Beziehungen zwischen den Fürsorgeträgern und den anderen Einrichtungen des sozialen Schutzes hervor; jene greifen nur dann ein, wenn diese nicht in der Lage sind, den Betroffenen einen Mindestlebensstandard zu sichern.

Die Fürsorgeträger treten nicht nur in den meisten Fällen kraft Gesetzes in die

Rechte der Fürsorgeempfänger ein; sie können die Zuwendungen zurückfordern, sei es vom Unterstützten selbst, wenn sich seine Verhältnisse bessern, sei es von seinen Erben oder von Vermächtnisnehmern oder Beschenkten.

Würden diese Besonderheiten ausreichen, um die Herausarbeitung eines zufriedenstellenden Unterscheidungsmerkmals zu ermöglichen? Sie sind sicherlich ein nützliches Indiz, aber ich kann nicht behaupten, daß sie von entscheidender Bedeutung seien. Denn beispielsweise das französische Gesetz über den Nationalen Solidaritätsfonds, das Leistungen bei Alter zum Gegenstand hat, sieht eine zusätzliche, von den eigenen Mitteln abhängige Leistung vor und wahrt den Vorrang der Unterhaltsansprüche, da es Sicherheiten auf das Vermögen oder den Nachlaß der Unterstützten zugunsten des Fonds regelt. Und dennoch ist dieses Gesetz immer der sozialen Sicherheit zugerechnet worden, obwohl wenigstens anfangs viel stärker als heute öffentliche Mittel zur Finanzierung des Nationalen Solidaritätsfonds herangezogen wurden. Sie haben übrigens selbst entschieden, daß dieses beitragsfreie System als der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung Nr. 3 zugehörig angesehen werden muß. Allerdings war es in den Anhang B dieser Verordnung aufgenommen (Urteil vom 7. 5. 1969, Torrekens, Slg. 1969, 125).

Ferner soll die Zusatzleistung des Nationalen Solidaritätsfonds die Sozialhilfeleistungen ebenso wie die Invalidenrenten und Altersleistungen aus dem allgemeinen System der sozialen Sicherheit ergänzen. Kann man also in der grundsätzlichen Subsidiarität der Fürsorge gegenüber den anderen Arten des sozialen Schutzes kein nur für sie geltendes Merkmal finden, so darf man doch mit Guy Perrin festhalten, daß „die Fürsorge eine ergänzende Form des Schutzes darstellt, deren Aufgabe bis zu ihrer tatsächlichen Eingliederung in die eigentliche soziale Sicherheit darin besteht, den von der sozialen Sicherheit unvollkommen, noch nicht oder nicht mehr geschützten Personen eine *nachrangige Hilfe* zu gewähren".

So erscheint angesichts der doppelten Entwicklung einerseits der sozialen Sicherheit — Tendenz zur Verallgemeinerung, Garantie eines Mindestlebensstandards — andererseits der Fürsorge — Anerkennung eines echten, garantierten subjektiven Rechts — die Suche nach hinreichend sicheren Merkmalen für die Unterscheidung der beiden Begriffe recht enttäuschend.

Abschnitt II

Wir müssen uns daher jetzt dem Gemeinschaftsrecht zuwenden, um dort nach wahrhaften Gründen für die Entscheidung der Frage zu forschen.

A — Wie gesagt, würde man auch in der Verordnung Nr. 3 vergeblich nach einem Unterscheidungsmerkmal zwischen sozialer Sicherheit und Fürsorge suchen, nicht weniger vergeblich übrigens in Artikel 51 des Vertrages von Rom. Doch ist zunächst schon zur Textauslegung zu bemerken, daß der Rat mit Sicherheit dem Begriff der sozialen Sicherheit den weitest möglichen Sinn beilegen wollte.

Diese Feststellung ergibt sich aus mehreren allgemeinen Bestimmungen der Verordnung, namentlich aus denen, die ihren Anwendungsbereich festlegen:

— so findet der Ausdruck „Rechtsvorschriften" nicht nur auf die Gesetze und Verordnungen, sondern auch auf die „Satzungen" in jedem Mitgliedstaat Anwendung;

— so erfaßt Artikel 1 der Verordnung nicht nur die bestehenden, sondern auch die „künftigen" Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, weil sich seine Verfasser des evolutiven Charakters der sozialen Sicherheit bewußt waren;

— so erfassen die Rechtsvorschriften, auf welche die Verordnung nach der Aufzählung ihres Artikels 2 Absatz 1 Anwendung findet, tatsächlich alle von der Sozialgesetzgebung der entwickelten Länder gemeinhin vorgesehenen Leistungen, darunter selbstverständlich die Leistungen bei Alter;

— so gehören zu den in Artikel 2 Absatz 2 erfaßten Systemen der sozialen Sicherheit die allgemeinen ebenso wie die besonderen, die beitragspflichtigen ebenso wie die beitragsfreien Systeme.

Solche Bestimmungen übernehmen übrigens nur die in allen innerstaatlichen Rechten beobachtete Tendenz zur Ausdehnung der sozialen Sicherheit und zur Verallgemeinerung des von ihr gewährleisteten Schutzes ins Gemeinschaftsrecht. Schon wenn man nur den Aufbau der Verordnung betrachtet, kommt man daher a contrario zu dem Schluß, daß der in Artikel 2 Absatz 3 vorgesehene Ausschluß der „öffentlichen Fürsorge" nur einschränkend ausgelegt werden kann.

B — Was Ihre Rechtsprechung angeht, so genügt meiner Ansicht nach ein schneller Blick auf die kennzeichnendsten einschlägigen Urteile, um festzustellen, daß Sie selbst der Verordnung Nr. 3 eine weite, wenn nicht sogar ausdehnende Auslegung gegeben haben.

Haben Sie nicht bezüglich der von dieser Verordnung erfaßten Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit befunden, daß das niederländische Gesetz Algemene Weduwen- en Wezenwet, das ein allgemeines System der Todesfallversicherung mit Leistungen an die Hinterbliebenen einführt, in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 fällt, obwohl es erst nach Inkrafttreten der Gemeinschaftsverordnung verabschiedet und nicht nach Absatz 2 des Artikels 3 notifiziert worden ist (Urteil 100/63 vom 15. 7. 1964, Van der Veen verwitwete Kalsbeek, Slg. 1964, 1213)?

Ebenso haben Sie in der Rechtssache 24/64, Fräulein Dingemans, Slg. 1964, 1379, im Hinblick auf ein anderes niederländisches Gesetz, die sogenannte Interimwet vom 19. Dezember 1962, den Begriff Leistung bei Invalidität weit ausgelegt, indem Sie die zur Erhaltung oder Besserung der Erwerbsfähigkeit bestimmten Leistungen mit Ausnahme der bei Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten zu gewährenden einbezogen haben.

In einem anderen Zusammenhang, wo es um den Ausdruck „Arbeitnehmer" im Sinne derselben Verordnung ging, haben Sie ausdrücklich festgestellt, daß sich dieser Begriff nicht auf die Wanderarbeitnehmer stricto sensu oder auf Arbeitnehmer beschränkt, die zur Ausübung ihrer Tätigkeit Ortsveränderungen vornehmen müssen (Urteil vom 9. 12. 1965, Firma Singer et fils, Slg. 1965, 1267).

Schließlich haben Sie in ihrem Urteil Vaassen Göbbels vom 30. Juni 1966 (Slg. 1966, 583) befunden, daß eine von einem privatrechtlichen Träger geführte Krankenversicherungsregelung eine Satzung ist und damit zu den Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit im Sinne der Verordnung Nr. 3 gehört, wenn sie Gesetze oder Verordnungen über die soziale Sicherheit ergänzen oder ersetzen soll.

So haben Sie sowohl hinsichtlich der erfaßten Rechtsvorschriften und Leistungen als auch hinsichtlich des Personenkreises, für den diese Verordnung Nr. 3 gilt, eine erweiterte Auffassung vom Geltungsbereich dieser Verordnung zur Geltung gebracht.

C — Wahrhaftig führt uns der rote Faden dieser Rechtsprechung zu dem aus den Artikeln 48 und 51 des Vertrages von Rom ableitenden wesentlichen Grund für die zutreffende Entscheidung. Die Verfasser des Vertrages haben damit, daß sie dem Rat in Artikel 51 den Auftrag gegeben haben, eine den Wanderarbeitnehmern günstige Verordnung über die soziale Sicherheit zu erlassen, die Freizügigkeit dieser Arbeitnehmer sicherstellen wollen, die als ein Ziel von größter Bedeutung für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes aufgestellt worden ist. Artikel 51 und folglich die Verordnung Nr. 3 des Rates sind untrennbar mit Artikel 48 verbunden: ja sie leiten sich insofern sogar aus ihm ab, als sie zu seiner tatsächlichen Durchführung beitragen, insbesondere durch die Zahlung der Leistungen der sozialen Sicherheit an alle Einwohner, ohne daß diese eine auf ihre Staatsangehörigkeit gegründete unterschiedliche Behandlung zu befürchten haben.

Stellt nicht der Gleichbehandlungsgrundsatz, den das Gemeinschaftsrecht ein-

führt und dessen Beachtung es verbürgt, nicht nur ein wesentliches Recht für die Wanderarbeitnehmer, sondern in einem allgemeineren Rahmen auch ein Prinzip dar, das jeder Koordinierung von Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit sowie den meisten auf diesem Gebiet geschlossenen Abkommen, darunter namentlich dem Übereinkommen Nr. 97 der Internationalen Arbeitsorganisation über Wanderarbeitnehmer, gemeinsam ist?

Wenn ich also als Ergebnis dieser ersten Bemerkungen bekennen muß, daß es mir nicht möglich war, aus den positiven Rechtsordnungen oder aus der Lehre ein hinreichend präzises Merkmal oder Bündel von Merkmalen zu gewinnen, das eine *kategorische* Unterscheidung der Begriffe soziale Sicherheit einerseits und Fürsorge andererseits ermöglichte, so habe ich doch aus dieser Suche die Überzeugung gewonnen, daß der Begriff soziale Sicherheit eine „Anziehung" auf die anderen Formen sozialen Schutzes und namentlich die Fürsorge ausübt.

Erlauben Sie mir, durch einen Vergleich zu verdeutlichen, was ich mit diesem Wort „Anziehung" sagen will: Sie wissen, daß nach der französischen Verwaltungsrechtsprechung der Begriff der öffentlichen Arbeit eine „Anziehung" in dem übrigens präzise abgegrenzten Sinn ausübt, daß die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bejaht wird, *sobald ein Element öffentlicher Arbeiten im Spiel ist.* Kann man nicht diese richterrechtliche Theorie übertragen und sagen, daß die soziale Sicherheit, die sich an die Stelle der Sozialversicherungen gesetzt hat, nachdem sie den einst ihnen vorbehaltenen Bereich durchdrungen und sich einverleibt hatte, auch noch einen großen Teil des früher der öffentlichen Fürsorge vorbehaltenen Bereichs erobert und sich zugeeignet hat? Von dieser Feststellung ausgehend meine ich, daß beim Zusammentreffen von Bestandteilen, die dem Geist und den Verfahren der sozialen Sicherheit entstammen, mit anderen Bestandteilen in einem gegebenen System sozialen Schutzes die ersteren ausschlaggebend sind und im Gemeinschaftsrecht die rechtliche Qualifikation „soziale Sicherheit" nach sich ziehen. Tatsächlich wäre also das Unterscheidungsmerkmal nicht mehr im subjektiven Recht auf eine Leistung, auch nicht in der „Bedürftigkeit" des Begünstigten und noch weniger im Finanzierungssystem, das heißt in der Beitragspflichtigkeit oder -freiheit des Systems zu finden. In Wahrheit ist eines der schon von Beveridge beschriebenen Ziele der sozialen Sicherheit ein garantiertes Mindesteinkommen für jedermann und besonders die Alten.

Man wird freilich einwenden, daß eine so ausdehnende Auffassung von der sozialen Sicherheit dazu führen würde, ihr sämtliche ergänzend oder subsidiär noch geltenden Formen der Fürsorge einzugliedern. Das ist nicht meine Absicht, und ich werde sogleich zeigen, welche Grenzen jener „Anziehung" des Begriffs soziale Sicherheit für die Auslegung der Verordnung Nr. 3 zu setzen sind.

Bevor ich hierzu komme, muß ich aber das belgische Gesetz vom 1. April 1969 untersuchen und aus dieser Untersuchung die Schlußfolgerungen ziehen, mit deren Hilfe wir es gemeinschaftsrechtlich qualifizieren können. Genau hierauf ist die Frage gerichtet, die Ihnen das Tribunal du travail Brüssel stellt.

Titel II

Anwendung des Begriffs soziale Sicherheit auf das belgische Gesetz vom 1. April 1969

Abschnitt I

Untersuchung des Gesetzes

Sieht man von den Voraussetzungen Staatsangehörigkeit einerseits und gewöhnlicher Aufenthalt andererseits ab, so findet das Gesetz auf jeden Anwendung, der die Altersgrenze erreicht hat, die wie in der Altersrentenpflichtversicherung für Arbeitnehmer bei den Männern auf 65 Jahre und bei den Frauen auf 60 Jahre festgesetzt ist.

Es sieht für diese Alten ein garantiertes Einkommen vor, dessen jährlicher Betrag anfangs auf 20 000 BF für eine alleinstehende Person und auf 30 000 BF für einen nicht getrennt lebenden, verheirate-

ten Mann festgelegt war. Diese Sätze sind an den Index der Verbraucherpreise gebunden; sie können auch durch arrêté royal, der vom Kabinett beschlossen wird, erhöht werden.
Das garantierte Einkommen wird nur auf Antrag nach einer Prüfung der eigenen Mittel des Antragstellers und gegebenenfalls seines Ehegatten gewährt.
Grundsätzlich werden mit Ausnahme bestimmter Leistungen alle eigenen Mittel gleich welcher Art oder Herkunft berücksichtigt.
Finanziert wird das garantierte Einkommen vom Staat aus Haushaltsmitteln.
Schließlich liegt die Verwaltung des Systems in den Händen der Caisse nationale des pensions de retraite et de survie (Nationale Alters- und Hinterbliebenenrentenkasse).
Das Gesetz vom 1. April 1969 bedeutet einen wichtigen Schritt in der Entwicklung des sozialen Schutzes in Belgien.

A — Während die Sicherung gegen das Altersrisiko zunächst wie in den meisten Ländern auf die Arbeitnehmer beschränkt war, wurde sie so auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt. Unabhängig vom Begriff der „Rente", welche die Ausübung einer Beschäftigung, eine gewisse Dauer der Berufstätigkeit und die Zahlung von Beiträgen voraussetzt, hat das neue Gesetz ein von diesen Voraussetzungen losgelöstes „garantiertes Einkommen" geschaffen.
Hiermit hat sich der belgische Gesetzgeber auf dem von der Internationalen Arbeitsorganisation vorgezeichneten Weg für die Übernahme einer allgemeinen Garantie eines Mindestlebensstandards für jedermann durch die öffentliche Hand entschieden.
Die charakteristischen Züge dieser Gesetzgebung zeigen, daß sie enge Bindungen an die Systeme der sozialen Sicherheit hat, denen sie unleugbar mehrere Bestandteile entlehnt:

1. Zunächst ist das garantierte Einkommen hinsichtlich der Altersgrenze, von der ab der Anspruch besteht, den Altersrenten im Pflichtsystem gleichgestellt (Art. 1).

2. Sodann wird es zwar wie im allgemeinen die Fürsorge nur Personen gewährt, deren eigene Mittel unter einer bestimmten Schwelle bleiben, es ist aber festzuhalten, daß einige Eigenmittel, namentlich die „Leistungen aus der öffentlichen Fürsorge oder der privaten Wohlfahrtspflege" (Art. 4), außer Betracht bleiben.
So hat der Gesetzgeber selbst eine ausdrückliche Unterscheidung zwischen dem garantierten Einkommen und den Fürsorgeleistungen getroffen. Daraus ergibt sich, daß das garantierte Einkommen nicht wirklich subsidiär ist.

3. Auch werden zwischen Verwandten aufsteigender und absteigender Linie geschuldete Unterhaltungsrenten nicht abgezogen. Dieser Abzug ist aber, wie wir gesehen haben, eines der Indizien für die Fürsorge. Folglich tritt die Altersrentenkasse nicht in die Ansprüche der Empfänger des garantierten Einkommens an die Schuldner der Unterhaltsrenten ein.

4. Noch interessanter ist die Feststellung, daß die aufgrund freiwilliger Altersversicherung erworbenen Renten nicht für die Berechnung der eigenen Mittel berücksichtigt werden.
Dagegen werden Alters- oder Hinterbliebenenrenten, die aufgrund einer Altersplichtversicherung gezahlt werden, vom garantierten Einkommen abgezogen.
Dies bedeutet, daß nach der Vorstellung des Gesetzgebers eine *Wesensähnlichkeit* zwischen dem garantierten Einkommen und diesen obligatorischen Leistungen bei Alter besteht, da es sie ergänzt oder gegebenenfalls ersetzt.

5. Schließlich ist keine Rückforderung zugunsten der auszahlenden Stelle vorgesehen, falls ein Empfänger des garantierten Einkommens von einem gegebenen Zeitpunkt an über ein Einkommen verfügt, das die für die Bewilligung geltende Schwelle überschreitet; man begnügt sich dann damit, die Zahlung des garantierten Einkommens einzustellen; auch gegen den Nachlaß des Empfängers besteht kein Rückzahlungsanspruch.
Man stellt also fest, daß sich das garantierte Einkommen weder seiner Natur

noch seinen Bewilligungsvoraussetzungen nach von Grund aus von anderen Leistungen bei Alter der sozialen Sicherheit unterscheidet.

B— Auch auf dem Gebiet der organischen oder formellen Verbindungen zur sozialen Sicherheit finden sich interessante Hinweise.
Das garantierte Einkommen wird zwar nur auf Antrag des Betroffenen gewährt, aber dieser Antrag „gilt nach der für die Alters- und Hinterbliebenenrenten der Arbeitnehmer geltenden Regelung als gestellt" (Art. 15); er wird in der gleichen Weise bearbeitet. Die Auszahlung liegt in Händen der Nationalen Alters- und Hinterbliebenenrentenkasse (Art. 17). Für Streitigkeiten über den Anspruch auf das garantierte Einkommen sind die Rentengerichte zuständig, also seit Inkrafttreten des belgischen Code judiciaire (Gerichtsordnung) die Arbeitsgerichte. Wenn schließlich die Finanzierung allein Aufgabe des Staates ist, so wissen wir, daß es bei bestimmten Leistungen der sozialen Sicherheit mindestens teilweise genauso ist; im übrigen führt die Verordnung Nr. 3 des Rates die beitragsfreien Systeme der sozialen Sicherheit ausdrücklich auf.
Nach allem scheint mir die Frage, die Ihnen das Tribunal du travail Brüssel vorgelegt hat, schon durch die Untersuchung des Gesetzes vom 1. April 1969 hinreichend geklärt zu sein.

C — Müssen darüberhinaus auf der Suche nach weiteren Hinweisen die Materialien und insbesondere die parlamentarischen Debatten herangezogen werden? Ich glaube es nicht. Diese Debatten bringen keinerlei präzise Information. Wenn der Minister der sozialen Vorsorge auf die Frage eines Abgeordneten erklärt hat, er habe gegen die Bezeichnung dieses Gesetzes als „Fürsorgegesetz" nichts einzuwenden, so ist diese Antwort nicht geeignet, die objektive Qualifikation des garantierten Einkommens zu klären. Umgekehrt sind aus dem 1970 vom Ministerium der sozialen Vorsorge veröffentlichten Rapport général sur la Sécurité sociale (Allgemeiner Bericht über die soziale Sicherheit) keine besseren Erkenntnisse zu gewinnen. Der Bericht untersucht bestimmte im Laufe des Jahres 1969 erlassene gesetzliche Vorschriften über die soziale Sicherheit, insbesondere das garantierte Einkommen, und behauptet allerdings, dieses könne nicht als Leistung der sozialen Sicherheit zugunsten ehemaliger Arbeitnehmer angesehen werden; man liest dort auch, daß die das Gesetz tragenden Vorstellungen mit denen „verwandt" seien, die der Sozialhilfe zugrundeliegen, aber umgekehrt heißt es dort, die belgische Regierung habe Neuland beschritten, denn durch die Verbürgung eines Mindestlebensstandards für jedermann habe erstmals ein *belgisches Gesetz der sozialen Sicherheit* das Prinzip eines allgemeinen Schutzes der Bevölkerung verankert.

D — Die belgische Lehre[1] betont besonders den Zusammenhang zwischen dem Gesetz vom 1. April 1969 und bestimmten früheren Vorschriften, die das im Gesetz vom 12. Februar 1963 geregelte System der Renten der freiwillig Versicherten betrafen.
Die durch das Gesetz vom 1. April 1969 ausdrücklich außer Kraft gesetzten Artikel 20 ff. jenes Gesetzes von 1963 führten zu Lasten des Staates gehende Zuschläge zu den Alters- und Witwenrenten ein. Ihre Auszahlung hing insbesondere von einer Prüfung der eigenen Mittel ab. Überdies mußte der Antragsteller als freiwillig Versicherter Zahlungen geleistet haben.
Nun veränderte aber das Gesetz vom 1. April 1969 dieses System tiefgreifend, und die Autoren sehen in dieser Entwicklung und in der Anerkennung eines echten, von jeder Unbestimmtheit freien Anspruchs auf das garantierte Einkommen „den Unterschied, der ein elementares System des sozialen Schutzes wie die Füsorge von einer modernen Politik der sozialen Sicherheit trennt". Sie weisen

[1] Pierre Denis — Droit de la Sécurité sociale, Paul Horion — Nouveau précis de droit social belge.

auch darauf hin, daß das Gesetz vom 1. April 1969 „die Bestimmungen des Gesetzes vom 12. Februar 1963 abgelöst" habe, von denen die Erfahrung gezeigt habe, daß sie nur einen „sehr unvollkommenen Schutz der sozial Benachteiligten" verwirklicht hätten.

Schließlich ist anzumerken, daß bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vom 1. April 1969 auch diejenigen belgischen Staatsangehörigen, die eine Altersrente für Arbeitnehmer aus der allgemeinen Altersversicherung bezogen, die im Gesetz vom 12. Februar 1963 vorgesehenen Rentenzuschläge erhalten konnten, wenn ihre Rente keine ausreichende Höhe erreichte. Nun wären nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung der belgischen Arbeitnehmer und der Arbeitnehmer aus den anderen Mitgliedstaaten diese Zuschläge sicherlich auch den Angehörigen der Mitgliedstaaten zugute gekommen, denn meiner Ansicht nach ist an ihrem Charakter als Leistungen der sozialen Sicherheit kein Zweifel möglich.

Es wäre daher paradox, wenn die Abschaffung dieser Zuschläge nach dem Gesetz von 1963 durch Artikel 25 des Gesetzes von 1969 und ihre Ablösung durch das neue System des garantierten Einkommens, das seinen Verfassern zufolge von einem fortschrittlicheren sozialen Geist zeugt, die Lage der Wanderarbeitnehmer erschwert, ihnen ihre wohlerworbenen Rechte genommen und sie insbesondere schlechter gestellt hätte als die Staatenlosen und Flüchtlinge.

So ist das Gesetz vom 1. April 1969 dem Wesen der von ihm eingeführten Leistungen nach, aufgrund seiner organischen Verbindungen mit dem System der Altersrenten und schließlich dadurch, daß es bestimmte Vorschriften des Gesetzes von 1963 ablöst, sehr eng mit dem Begriff der sozialen Sicherheit verknüpft, die es für einen bestimmten Teil der Bevölkerung — die Alten — verallgemeinert.

E — Diese Erwägungen würden in meinen Augen für den Nachweis ausreichen, daß dieses Gesetz in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 3 des Rates fällt. Aber es kommt noch mehr hinzu.

Einerseits könnte man annehmen, daß das Gesetz vom 1. April 1969 die gesamte frühere Fürsorgegesetzgebung abgelöst habe. Das trifft aber nicht zu. Das Gesetz vom 10. März 1925, das in jeder Gemeinde eine Kommission für die öffentliche Fürsorge eingeführt hat, ist noch immer in Kraft. Diese Kommissionen haben insbesondere die Aufgabe, die Hilfsbedürftigen zu unterstützen, aber das Gesetz läßt ihnen die Möglichkeit, die Hilfe in der Form und in dem Umfang zu gewähren, wie es dem Einzelfall am besten entspricht. Die Kommission befindet über die Hilfsbedürftigkeit des Unterstützten nach freiem Ermessen; der Bedürftige, der sich durch eine Entscheidung der Fürsorgekommission in seinen Rechten verletzt wähnt, hat das Recht, einen Schlichtungsausschuß anzurufen, aber dieser Ausschuß, der sich aus einem Delegierten des Schöffenkollegiums und zwei Mitgliedern der Fürsorgekommission zusammensetzt, kann einem echten, unabhängigen Gericht nicht gleichgestellt werden.

So sieht man, daß die belgische Fürsorgegesetzgebung „stricte sensu" sich deutlich von den der sozialen Sicherheit zugehörigen Systemen unterscheidet.

F — *Andererseits* hat, wie die Kommission in ihren mündlichen Ausführungen dargelegt hat, die belgische Regierung am 25. Juli 1969 das Generalsekretariat des Europarts von der Verabschiedung des Gesetzes vom 1. April 1969 über das garantierte Mindesteinkommen unterrichtet und ihm ihren Willen notifiziert, dieses System in den Anhang I des „Vorläufigen Europäischen Abkommens über die Systeme der sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen" aufgenommenen zu sehen. Halten wir uns vor Augen, daß dieses am 11. Dezember 1953 in Paris von den Regierungen der Mitgliedstaaten des Europarats, darunter Belgien, unterzeichnete Abkommen auf

alle im Zeitpunkt der Unterzeichnung in Kraft befindlichen oder später in Kraft tretenden Gesetze und Verordnungen Anwendung findet, die insbesondere die Leistungen bei Alter regeln. Das Abkommen gilt nach ausdrücklicher Bestimmung für die beitragspflichtigen und die beitragsfreien Systeme. Dagegen schließt es ebenso wie die Verordnung Nr. 3 des Rates der Europäischen Gemeinschaften die Fürsorge aus. Die Regierungen der Unterzeichnerstaaten müssen dem Generalsekretär des Europarats binnen drei Monaten nach der Verkündung jedes neue Gesetz und jede neue Verordnung notifizieren, die noch nicht in Anhang I erfaßt sind. Genau das hat die belgische Regierung binnen drei Monaten nach der Verkündung des Gesetzes vom 1. April 1969 getan.

Gewiß hat die Regierung einen Vorbehalt gemacht, laut dem das garantierte Einkommen als beitragsfreie Leistung, die von einer Prüfung der Eigenmittel abhängt, „nur den Angehörigen derjenigen Vertragsstaaten zugute kommen [wird], deren Gesetzgebung den belgischen Staatsangehörigen gleichwertige Vorteile einräumt". Aber dieser Vorbehalt, der meiner Ansicht nach für das Gemeinschaftsrecht keinerlei Bedeutung hat, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß mit dieser Notifizierung für die Anwendung des Europäischen Abkommens über die soziale Sicherheit anerkannt worden ist, daß das Gesetz vom 1. April 1969 nicht zur öffentlichen Fürsorge, sondern zur sozialen Sicherheit gehört.

Könnte denn die belgische Regierung in bezug auf das Gemeinschaftsrecht eine andere Haltung einnehmen?

Ich schlage Ihnen daher vor, auf die zweite Frage des Tribunal du travail Brüssel zu antworten, daß das nach dem Gesetz vom 1. April 1969 jedermann bei Erreichen des normalen Rentenalters unter den oben erörterten Voraussetzungen zustehende „grantierte Einkommen" eine Leistung bei Alter im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3 des Rates ist.

Abschnitt II

Grenzen des persönlichen Geltungsbereichs der Verordnung Nr. 3

Diese grundsätzliche Antwort ruft jedoch nach einer Präzisierung, und die Grenzen der Lösung, zu der ich gelange, müssen klar angegeben werden.

Bei belgischen Staatsangehörigen hängt die Gewährung des garantierten Einkommens von keiner anderen Voraussetzung ab als denen des Alters und der Unzulänglichkeit der eigenen Mittel. Bei ihnen wird insbesondere nicht gefordert, daß sie vorher eine unselbständige oder andere Berufstätigkeit ausgeübt haben.

Muß nun angenommen werden, daß die in Belgien lebenden Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft allein unter diesen Voraussetzungen einen gesetzlichen Anspruch auf die Leistungen aus dem Gesetz vom 1. April 1969 haben?

Ist die Auffassung haltbar, daß Personen, die kurz vor Erreichen des Rentenalters nach Belgien gekommen sind, aber nie dort gearbeitet haben, so in den Genuß einer Errungenschaft der nationalen Solidarität kommen können?

Man könnte versucht sein zu sagen, dies sei gewissermaßen das Lösegeld, das die industriell entwickeltsten Staaten, die eben um ihrer Entwicklung willen ausländische Arbeitnehmer heranziehen, zahlen müßten.

Man könnte behaupten, daß sie damit Lasten zu tragen haben, die nur mit Hilfe eines sachgemäßen gemeinschaftsrechtlichen Ausgleichsmechanismus in einer den Mitteln der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragenden Weise gerecht verteilt werden könnten.

Doch besteht kein Anlaß, dieses Problem weiterzuverfolgen, das der Gemeinschaftsgesetzgeber gewiß eines Tages zu lösen haben wird; meines Erachtens führt schon der Wortlaut der Verordnung Nr. 3, um deren Auslegung es allein geht, dazu, die Folgen einzuschränken, die sich aus einer zu ausdehnenden grundsätzlichen Lösung ergeben könnten.

Denn wenn der Gleichbehandlungs-

grundsatz, die Grundlage dieser Rechtsvorschrift der Gemeinschaft, unbestreitbar die völlige Gleichstellung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates lebender Angehöriger eines anderen Mitgliedstaates mit den Angehörigen des ersteren gebietet, handelt es sich dabei doch nicht um *alle* Angehörigen von Staaten der Gemeinschaft, ungeachtet ihrer Stellung und der Umstände, unter denen sie sich in einem anderen als ihrem Heimatland niedergelassen haben.

Wie wir gesehen haben, ist zwar der sachliche Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 sowohl hinsichtlich der Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit, für welche die Verordnung gilt, als auch hinsichtlich der Leistungen, die nach jenen Rechtsvorschriften gewährt werden, besonders ausgedehnt, die Verordnung betrifft aber eben wegen ihres Gegenstandes einen begrenzten Personenkreis: das sind laut Artikel 4 der Verordnung die Arbeitnehmer und die ihnen Gleichgestellten.

Gewiß haben Sie diesen Ausdruck weit ausgelegt, indem Sie die Handwerker mit der Begründung als den Arbeitnehmern „gleichgestellt" angesehen haben, daß der Begriff Gleichstellung mit Arbeitnehmern jedesmal eingreife, wenn „nach dem Recht eines Mitgliedstaates die Vorschriften eines für die Arbeitnehmer im allgemeinen geschaffenen Systems (der Sozialversicherung) auf eine Personengruppe erstreckt [werden], die nicht zu den Arbeitnehmern gehört" (Urteil vom 13. 12. 1968, De Cicco, Slg. 1968, 708).

So haben Sie auch im Fall der „mithelfenden Familienangehörigen" des belgischen Rechts argumentiert, das heißt der bei einem selbständigen Landwirt mithelfenden Familienmitglieder (Urteil vom 17. 10. 1971, Janssen, Slg. 1971, 859).

Aber so großzügig Ihre Rechtsprechung ist, es bleibt doch festzuhalten, daß die Angehörigen anderer Staaten der Gemeinschaft, um aufgrund der Verordnung Nr. 3 in den Genuß der in den Rechtsvorschriften des Staates, in dem sie leben, vorgesehenen Leistungen der sozialen Sicherheit zu kommen, die Eigenschaft von Arbeitnehmern oder ihnen Gleichgestellten haben oder, wenn es sich um Leistungen bei Alter handelt, die für Personen im Rentenalter vorgesehen sind, in diesem Staat eine Tätigkeit als Arbeitnehmer oder Gleichgestellte ausgeübt haben müssen.

Unter diesen Voraussetzungen und in diesen Grenzen müßte meiner Ansicht nach im Ergebnis das garantierte Einkommen den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft als Belgiens gewährt werden.

Die im Gesetz vom 1. April 1969 vorgesehene Gegenseitigkeitsvoraussetzung könnte ihnen also meines Erachtens nicht entgegengehalten werden. Unter diesen Umständen ist meiner Ansicht nach die Tatsache, daß bis jetzt nur die Niederlande auf diesem Gebiet mit Belgien ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen haben, für die Antwort auf die vom Tribunal du travail Brüssel vorgelegte Frage ohne Belang. Das Erfordernis der Gegenseitigkeit behält im übrigen gegenüber Angehörigen von Staaten, die nicht Mitglieder der Gemeinschaft sind, dennoch seine Bedeutung.

Schließlich glaube ich noch hinzufügen zu sollen, daß die Lösung, die ich aufgrund der Verordnung Nr. 3 vom Jahre 1958 für rechtlich angemessen halte, aus den gleichen Gründen auch für die Auslegung der Verordnung Nr. 1408/71 zu übernehmen sein dürfte, wenn diese demnächst jene Verordnung ersetzen soll.

Ich beantrage daher, für Recht zu erkennen, daß das garantierte Einkommen, das nach dem belgischen Gesetz vom 1. April 1969 jedermann bei Erreichen des normalen Rentenalters zusteht, für diejenigen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die als Arbeitnehmer oder ihnen Gleichgestellte in Belgien beschäftigt waren, eine Leistung bei Alter im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3 des Rates ist.