SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 10. JUNI 1975 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die im Wege des Vorabentscheidungsersuchens vom Tribunal du travail Nivelles vorgelegten Auslegungsfragen beziehen sich auf die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft und die Verordnung Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. Die Fragen hängen mit der Anwendung des belgischen Gesetzes vom 27. Juni 1969 über die Gewährung von Beihilfen an Behinderte zusammen. Die Anwendung dieses Gesetzes hat bereits zu zwei anderen Vorlagesachen geführt: *Callemeyn,* 187/73 — Slg. 1974, 560, und *Costa/Belgischer Staat,* 39/74 — Slg. 1974, 1259. Dieser Rechtsprechung ist zu entnehmen, daß Rechtsvorschriften wie die erwähnten zum Bereich der durch Artikel 51 EWG-Vertrag geregelten sozialen Sicherheit gehören, und insbesondere, daß die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates genannten Leistungen solche aufgrund innerstaatlicher Rechtsvorschriften über Beihilfen für Körperbehinderte umfassen, sofern diese Vorschriften für Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a dieser Verordnung gelten.

Obgleich die in Rede stehenden belgischen Rechtsvorschriften die gesamte Bevölkerung des Landes betreffen und somit nicht auf Arbeitnehmer als solche zugeschnitten sind, hat der Gerichtshof diesen in der zitierten Rechtsprechung einen Leistungsanspruch hieraus eingeräumt.

In der vorliegenden Rechtssache stellt sich die Frage, ob dieser Anspruch auch auf die Familienangehörigen des Arbeitnehmers erstreckt werden kann, die im Einwanderungsland wohnen und die in den Begriff des Familienangehörigen im Sinne des Artikels 1 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1408/71 einbezogen sind.

2. Den Fragen zur Vorabentscheidung, die alle im wesentlichen auf Aufhellung dieses Problems gerichtet sind, liegt ein sehr einfacher Sachverhalt zugrunde. Die Eheleute F., italienische Staatsangehörige, wohnen seit 1947 in Belgien, wo Herr F. als Arbeitnehmer beschäftigt ist. Sie bekamen im Jahre 1959 einen Sohn, der von Geburt an schwerbehindert ist. Der Antrag auf Gewährung von Regelbeihilfen für Behinderte nach dem belgischen Gesetz vom 27. Juni 1969, den die Eltern im Namen ihres Sohnes beim belgischen Ministerium für Soziale Vorsorge einreichten, wurde abgelehnt, weil der Minderjährige nicht die belgische Staatsangehörigkeit besaß und weil er als Ausländer nicht die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug dieser Vergünstigungen aufgrund des Vorläufigen Europäischen Abkommens vom 11. Dezember 1953 erfüllte, so wie die belgische Verwaltung dieses Abkommen auszulegen pflegt: Die Voraussetzung einer Wohnsitzdauer von mindestens 15 Jahren in Belgien seit dem 20. Lebensjahr war nicht gegeben. Das Gesetz gewährt belgischen Bürgern, die in Belgien wohnen, nach Vollendung des 14. Lebensjahres einen Anspruch auf diese Beihilfen, wenn sie zu mindestens 30 % dauernd arbeitsunfähig sind und ihre Einkünfte bestimmte Grenzen nicht übersteigen. Bei dem uns interessierenden Minderjährigen, der — wie gesagt — in Belgien geboren ist und dort wohnt, liegt offenbar eine 100 %ige Arbeitsunfähigkeit vor.

In bezug auf diesen Sachverhalt legt Ihnen der belgische Richter — obschon er eine Auslegung des genannten Abkommens für möglich hält, wonach sich das

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Wohnsitzerfordernis nur auf den Vater bezieht — die Frage vor, ob nicht das Gemeinschaftsrecht und speziell Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 oder die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 eine Lösung bereithalten könnten, mit der sich ungerechte Diskriminierungen zuverlässiger vermeiden ließen.

Die erste Frage des belgischen Gerichts lautet, ob die Maßnahmen des Artikels 12 der Verordnung Nr. 1612/68 Leistungen von der Art der nach dem belgischen Gesetz vom 27. Juni 1969 vorgesehenen Beihilfen umfassen, sofern diese für behinderte Kinder von Arbeitnehmern bestimmt sind. Die Antwort hierauf, so scheint mir, muß ganz offensichtlich negativ ausfallen. Artikel 12 bezieht sich nämlich auf Leistungen, die den Kindern der Wanderarbeitnehmer ermöglichen sollen, unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilzunehmen. Soweit Leistungen — wie die, die auch für unheilbar Behinderte gedacht sind — einem Unterhaltszweck dienen, der sich von dem spezifischen Zweck des Artikels 12 eindeutig unterscheidet, können sie nicht in den Anwendungsbereich dieses Artikels fallen. Im speziellen Fall eines Behinderten, der zu 100 % arbeitsunfähig ist, kann sich im übrigen die Frage nach derartigen Leistungen gar nicht stellen: Sie wären zwecklos.

3. Die zweite Frage betrifft die sachliche Qualifizierung innerstaatlicher Rechtsvorschriften wie die, die der vorlegende Richter hinsichtlich der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates anzuwenden hat. Sie wird bereits in Ihrer Rechtsprechung beantwortet. Wie ich gesehen habe, ergibt sich nämlich aus den in den Urteilen der Vorlagesachen 187/73 und 39/74 festgelegten Kriterien, daß derartige Rechtsvorschriften in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen und daß die darin vorgesehenen Leistungen für Behinderte als Leistungen bei Invalidität im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung qualifiziert werden können.

Diese Urteile lösen aber nicht das sich dem belgischen Gericht gegenwärtig stellende besondere Problem, das sich bei gemeinsamer Prüfung der zweiten und dritten Frage ergibt, ob nämlich solche Rechtsvorschriften, die weder auf die Eigenschaft als Arbeitnehmer noch auf die als Familienangehöriger abstellen, kraft der gemeinschaftsrechtlichen Regelung im sozialen Bereich auf die Kinder von Wanderarbeitnehmern — entweder vor oder nach dem Eintritt ihrer Volljährigkeit — anwendbar sind.

4. Nach Ihrer von mir zitierten Rechtsprechung genießt der Wanderarbeitnehmer, der — abgesehen von der Staatsangehörigkeit — die nach dem fraglichen Gesetz für die belgischen Bürger geltenden Voraussetzungen erfüllt, hieraus die gleichen Rechtsvorteile wie diese.

Die Verordnung Nr. 1408/71 gilt nach ihrem Artikel 2 auch für die Familienangehörigen und Hinterbliebenen des Arbeitnehmers. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 haben die Personen, die im Gebiet eines Mitgliedstaates wohnen und für die die Verordnung gilt, die gleichen Rechte aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften wie die Staatsangehörigen.

Die Kommission verneinte indessen in ihren Erklärungen in der Rechtssache 39/74 *(Costa/Belgien)*, daß die Familienangehörigen des Arbeitnehmers als solche im Rahmen eines allgemeinen Systems der sozialen Sicherheit von der Art des hier dem belgischen Gericht vorliegenden versichert seien. Zu diesem Schluß gelangte sie unter anderem anhand Ihrer Rechtsprechung zum „garantierten Mindesteinkommen" *(Frilli/Belgien,* 1/72 — Slg. 1972, 464).

Die Kommission vertrat die Auffassung, das Sozialversicherungsrecht der Gemeinschaften gelte für die Familienangehörigen des Arbeitnehmers nur insoweit, als die innerstaatlichen sozialen Rechtsvorschriften den Staatsangehörigen in ihrer Eigenschaft als Familienangehörige eines

Arbeitnehmers Ansprüche verleihen, also nur, sofern die fraglichen Ansprüche aus der Versicherung des Arbeitnehmers abgeleitet werden können. Zum Beweis hierfür wies sie auf die Sonderregelungen hin, die man habe erlassen müssen, um die in den neuen Mitgliedstaaten geltenden Systeme des sozialen Schutzes auf die Familienangehörigen des Wanderarbeitnehmers anzuwenden. Andernfalls, so meinte sie, hätten die Rechtsvorschriften der Staaten, die nicht den Familienangehörigen des Arbeitnehmers als solchen, sondern allen ansässigen Staatsangehörigen einen eigenen Anspruch auf die meisten Sozialleistungen geben, nicht einmal hinsichtlich der Grundleistungen wie etwa die der Krankenversicherung oder Witwenrenten auf die Familienangehörigen des Wanderarbeitnehmers angewendet werden können.

Daß mit Rücksicht hierauf den Anhang V der Verordnung Nr. 1408/71 abändernde Sonderregelungen (s. Verordnung Nr. 2864/72 des Rates, Abl. L 306, S. 1) erlassen worden sind, entspricht sicher den Erfordernissen der Rechtssicherheit und -klarheit. Dies ist aber wohl kein gewichtiges Argument für eine einschränkende Auslegung der Tragweite der Verordnung Nr. 1408/71. Der Umkehrschluß, den man hieraus – allein auf den vermuteten Willen des Verordnungsgebers gestützt – ziehen könnte, ist, wie derartige Schlüsse im allgemeinen, alles andere als beweiskräftig.

Zu der Verweisung auf Ihre Rechtsprechung in der Rechtssache 1/72 ist zu bemerken, daß die praktischen Erwägungen, mit denen man die Beschränkung der Ansprüche aus den Rechtsvorschriften über das garantierte Mindesteinkommen auf den Wanderarbeitnehmer selbst rechtfertigen könnte, nicht für solche Vorschriften gelten können, die – wie die über die Ergänzung des Einkommens bedürftiger Behinderter – nicht auf die gesamte Bevölkerung anwendbar sind, sondern nur auf eine ganz besondere und glücklicherweise recht begrenzte Personengruppe.

In der vorliegenden Rechtssache hat sich die Kommission jedoch um eine günstige Lösung für den behinderten Sohn des Wanderarbeitnehmers bemüht und vorgeschlagen, Beihilfen wie die, die das belgische Gericht beschäftigt, der Kategorie der Familienleistungen im Sinne des Artikels 1 Buchstabe u der Verordnung Nr. 1408/71 zuzurechnen. Der Beklagte des Ausgangsverfahrens hat indessen vorgetragen, daß die belgischen Rechtsvorschriften ausdrücklich Familienleistungen zusätzlich zu den Regelbeihilfen für die behinderten Kinder eines Arbeitnehmers vorsehen. Diese Leistungen werden gewährt, sofern die behinderten Kinder zu mindestens 60 % arbeitsunfähig sind. Sie werden außerdem im allgemeinen nur bis zum 14. Lebensjahr und, wenn die Empfangsberechtigten für einen Beruf ausgebildet werden können, höchstens bis zum 25. Lebensjahr gezahlt. Soweit also eine spezifische Familienleistung für behinderte Kinder in Rechtsvorschriften vorgesehen ist, die in die Kategorie des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe h fallen, schließt dies eigentlich aus, daß andere Leistungen für Behinderte ebenfalls in diese Kategorie eingestuft werden können. Hier handelt es sich um Rechtsvorschriften, nach denen Leistungen im Prinzip erst vom 14. Lebensjahr an gewährt werden, dem Zeitpunkt also, in dem die Familienbeihilfen enden können. Die Vorschriften zielen außerdem nicht speziell auf einen Ausgleich für die familiären Belastungen ab. Vielmehr sind sie unmittelbar zugunsten der Behinderten erlassen, die ohne zeitliche Beschränkung daraus Rechte herleiten können.

Eine derartige Leistung könnte zwar der Kategorie von Leistungen bei Invalidität zugerechnet werden. Der Behinderte, der die Staatsangehörigkeit des Wohnsitzlandes nicht besitzt, kann diese Leistung aber aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Regelung nur infolge seiner familiären Beziehung zum Arbeitnehmer erhalten, sofern dies erforderlich ist, um eine Diskriminierung zwischen dem Wanderarbeitnehmer und dem Staatsangehörigen zu vermeiden, der sich in einer ähn-

lichen wirtschaftlichen und familiären Lage befindet wie er.

5. Der persönliche Geltungsbereich der in Rede stehenden gemeinschaftsrechtlichen Regelung wird durch die Begriffe „Arbeitnehmer" und „Familienangehörige" des Arbeitnehmers abgesteckt. Wenn soziale Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich für Arbeitnehmer als solche konzipiert sind, sondern für alle Staatsangehörigen gelten, die nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen, dann schließt dies nicht zwangsläufig aus, daß sich auch Arbeitnehmer und deren Familienangehörige unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen auf sie berufen können.

Da ein Wanderarbeitnehmer trotz der Verweisung auf den Begriff des Arbeitnehmers in der Verordnung Nr. 1408/71 auch einen Anspruch auf Sozialleistungen hat, die nicht speziell für Arbeitnehmer vorgesehen sind, müßte der Schluß erlaubt sein, daß trotz der Verweisung der Verordnung auf den Begriff „Familienangehörige" des Arbeitnehmers diese aufgrund von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung die gleichen Rechtsvorteile aus den sozialen Bestimmungen genießen können wie die Staatsangehörigen des Aufnahmestaates, auch wenn diese Bestimmungen den Begriff der Familie nicht erwähnen. Diese Schlußfolgerung scheint übrigens schon in dem Urteil in der Rechtssache 39/74 *(Costa)* unausgesprochen enthalten zu sein. Darin haben sie erklärt: „Sofern es sich um Personen handelt, für welche die Verordnung Nr. 3 gilt," (wohlgemerkt sprechen Sie nicht nur von Arbeitnehmern, sondern verwenden einen Begriff, der auch deren Familienangehörige umfaßt) „sind daher Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates, die Behinderten einen gesetzlich geschützten Anspruch auf Beihilfe geben, dem Gebiet der sozialen Sicherheit im Sinne des Artikels 51 EWG-Vertrag und der dazu ergangenen Durchführungsvorschriften zuzurechnen."

Das in Artikel 48 EWG-Vertrag genannte und bezüglich der Familienangehörigen der Arbeitnehmer in Artikel 3 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgenommene grundlegende Verbot jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Diskriminierung zwischen den Arbeitnehmern der Mitgliedstaaten hat auch in der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft einen besonderen Niederschlag gefunden. In der Begründung der Verordnung wird ausdrücklich die Notwendigkeit anerkannt, die rechtliche und tatsächliche Gleichbehandlung des Wanderarbeitnehmers auch in bezug auf die Bedingungen für die Integration seiner Familie im Aufnahmeland zu gewährleisten. Diese Forderung — die das Recht des Arbeitnehmers voraussetzt, seine Familie nachkommen zu lassen — gewinnt besondere Bedeutung, wenn sie zu dem allgemeinen Recht der Familienangehörigen des Wanderarbeitnehmers in Beziehung gesetzt wird, auch nach Beendigung der Beschäftigung in dem Mitgliedstaat zu verbleiben, in dem der Ehegatte beschäftigt war (Verordnung Nr. 1251/70 der Kommission, ABl. L 142, S. 24).

Diesen anhand besonderer Vorschriften der gemeinschaftsrechtlichen Regelung gewonnenen Überlegungen kann man noch eine allgemeine Bemerkung hinzufügen, die sich unmittelbar aus dem EWG-Vertrag herleitet und auf die der Gerichtshof mehrfach Bezug genommen hat: Um eine tatsächliche Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zu erreichen, müssen diese zumindest auf wirtschaftlichem Gebiet und besonders auf dem der Sozialleistungen mit den Staatsangehörigen wirklich auf eine Stufe gestellt werden. Unter diesem Blickwinkel darf dem Umstand, daß die fraglichen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich auf Arbeitnehmer als solche sowie auf deren Familienangehörige abstellen, sondern ganz allgemein für die gesamte ansässige Bevölkerung gelten, nicht die Bedeutung zukommen, daß sich der Anspruch auf Leistungen von der Art, wie sie das innerstaatliche Gesetz für die behinderten Kinder vorsieht und auf die sich das belgische Gericht bezieht, etwa nicht auf die Familienangehörigen eines

Arbeitnehmers erstreckt. Bediente man sich des Kriteriums der Staatsangehörigkeit, um zwischen der Situation des Wanderarbeitnehmers und der vergleichbaren Lage eines Staatsangehörigen zu unterscheiden, so widerspräche dies offensichtlich den soeben aufgeführten Grundsätzen und Vorschriften.

Sie haben einen Anspruch der Wanderarbeitnehmer auf die genannten Leistungen anerkannt, sofern sie für die „Empfänger von Leistungen der sozialen Sicherheit, die dauernd arbeitsunfähig sind, ein zusätzliches Einkommen" darstellen (Urteil *Callemeyn* — Slg. 1974, 561, Rdnr. 8; Urteil *Costa* — Slg. 1974, 1260, Rdnr. 8; siehe auch Urteil *Frilli* — Slg. 1972, 466, Rdnr. 15).

Die Notwendigkeit, den Leistungsanspruch auf den ausländischen Arbeitnehmer und seine Familie zu erstrecken, besteht gerade deshalb, weil das Gesetz nur für die Staatsangehörigen gilt und ihnen insgesamt — und damit den Behinderten unmittelbar sowie zugleich den Arbeitnehmern und deren Familien — Vergünstigungen gewährt, die wegen ihrer Allgemeinheit nicht speziell als Zusatzleistungen der sozialen Sicherheit in der Arbeitswelt bezeichnet werden mußten.

Sofern also allgemein anwendbare innerstaatliche Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit, die nicht auf ein gegenwärtiges oder früheres Arbeitsverhältnis Bezug nehmen, den Zweck haben können, andere Versicherungsleistungen zu ergänzen, die für unzureichend gehalten werden, kann der Arbeitnehmer, für den die Verordnung Nr. 1408/71 gilt, hieraus Leistungsansprüche geltend machen.

Es sei nochmals betont, daß diese Rechtsprechung auf dem Erfordernis beruht, den Arbeitnehmer der Gemeinschaft hinsichtlich aller Leistungen aufgrund sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften mit den Staatsangehörigen des Einwanderungslandes vollständig gleichzubehandeln. Sie ist im wesentlichen davon abgerückt, eine besondere Beziehung zwischen der Sozialleistung und dem Arbeitsverhältnis zu verlangen.

Auch außerhalb dieses engeren Verhältnisses macht sich das Erfordernis der Gleichbehandlung bemerkbar. Ebenso wie das innerstaatliche Recht durfte auch das Gemeinschaftsrecht den Wanderarbeitnehmer nicht als bloßen Erbringer von Arbeitsleistungen betrachten, sondern mußte ihn in seiner menschlichen Ganzheit sehen. Aus dieser Sicht hat ihm der gemeinschaftsrechtliche Verordnungsgeber nicht nur das Recht auf gleiche Entlohnung und gleiche Sozialleistungen in Verbindung mit seinem Arbeitsverhältnis zugesichert, sondern auch die Notwendigkeit anerkannt, die Hindernisse zu beseitigen, die sich der Mobilität der Arbeitnehmer unter anderem in bezug auf die „Bedingungen für die Integration der Familie im Aufnahmeland" entgegenstellen (Verordnung Nr. 1612/68 des Rates, 5. Begründungserwägung).

Da keine Vorschrift des geltenden Rechts entgegensteht, muß meines Erachtens dem von einem Wanderarbeitnehmer *unterhaltenen behinderten Kind* gemäß der aufgezeigten allgemeinen Tendenz der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften und Rechtsprechung ein Anspruch auf die Versicherungsleistungen zustehen, die nach den Bestimmungen des Aufnahmelandes allen ansässigen Staatsangehörigen gewährt werden, bei denen die gleiche Invalidität vorliegt. Ich halte es für angebracht, all dies mit der meines Erachtens erforderlichen Präzisierung in der Antwort auf die dritte Frage des vorlegenden Richters vollständiger zu entwikkeln.

6. Man mag vielleicht zögern, ein Prinzip anzuerkennen, dem zufolge sich alle Vergünstigungen, die aufgrund allgemein anwendbarer Rechtsvorschriften den Staatsangehörigen gewährt werden, ohne weiteres auf die Familienangehörigen des Wanderarbeitnehmers erstrecken, so wie es etwa bei den in der Rechtssache Frilli betrachteten Rechtsvorschriften über das garantierte Mindesteinkommen der Fall ist.

Etwaige Schwierigkeiten oder Möglichkeiten eines Mißbrauchs könnte der nationale Gesetzgeber jedoch leicht durch

eine geeignete Anpassung seiner Vorschriften vermeiden, mit der beispielsweise die Entstehung des Anspruchs in nicht diskriminierender Weise von einer Mindestwohnsitzdauer in dem Staat abhängig gemacht wird.

In Ermangelung solcher Anpassungen könnte der Zugang zu diesen Vergünstigungen außerdem dadurch eingeschränkt werden, daß der Begriff Familienangehörige den jeweiligen Rechtsvorschriften und in Frage kommenden Sozialleistungen entsprechend ausgelegt wird, soweit dies zur Vermeidung ungerechtfertigter Ausweitungen erforderlich ist.

Wie dem auch sei, derartige Schwierigkeiten entstehen jedenfalls nicht bei Anwendung der von dem belgischen Gericht beurteilten Rechtsvorschriften auf den dem Ausgangsverfahren zugrundeliegenden Sachverhalt.

In der vorliegenden Rechtssache hat sich der beklagte Träger der sozialen Sicherheit auch nicht auf die Gefahr praktischer Schwierigkeiten berufen, die entstehen könnten, wenn den Kindern der Wanderarbeitnehmer in der Gemeinschaft ein Anspruch auf die streitigen Leistungen zuerkannt wird. Die technische Schwierigkeit, die aus dem Fehlen jeglicher Bezugnahme auf den Arbeitnehmer und demgemäß auf den Begriff „Familienangehöriger" in allgemein anwendbaren Bestimmungen wie die hier in Rede stehenden resultiert, ist sicherlich nicht unüberwindbar.

Fehlt in innerstaatlichen Rechtsvorschriften ein allgemeingültiger Begriff des „Familienangehörigen" für die Anwendung von sozialen Bestimmungen, so kann eventuell per Analogie auf die Personen zurückgegriffen werden, die das Recht haben, gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 1612/68 bei dem Wanderarbeitnehmer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, Wohnung zu nehmen und dort auch nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses des Arbeitnehmers gemäß der Verordnung Nr. 1251/70 des Rates zu verbleiben.

Sollten Definitionsprobleme auftauchen, so betreffen sie jedenfalls nicht die Kinder des Arbeitnehmers, die auch bei noch so enger Auslegung des Begriffs „Familienangehöriger" zweifellos zur Familie gehören.

Der belgische Richter gibt zu erkennen, wie lebhaft er die Ungerechtigkeit der Lösung empfindet, zu der das innerstaatliche Recht aufgrund der üblichen Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Vorläufigen Europäischen Abkommens vom 11. Dezember 1953 über die Systeme der sozialen Sicherheit gelangt. Er wendet sich daher an Sie nicht allein, um seinen Zweifel in bezug auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts auszuräumen, sondern er ersucht Sie um mehr: ihm bei der klaren und endgültigen Bewältigung einer Situation, die sein Gewissen bedrängt, behilflich zu sein.

Das geltende Recht enthält zwar keine speziell auf unser Problem zugeschnittenen Vorschriften. Die Lösung ergibt sich aber eindeutig aus den Grundsätzen und Zielen des Sozialrechts der Gemeinschaft, aus der allgemeinen Tendenz der Vorschriften des Rates und der Kommission sowie aus Ihrer Rechtsprechung.

Wenn es unser Wunsch ist, daß das Gemeinschaftsrecht nicht nur eine starre Wirtschaftsregelung, sondern eine Rechtsordnung sei, die der Gesellschaft angepaßt ist, die es lenken soll, und wenn wir möchten, daß ein Recht existiere, das mit dem Gedanken der sozialen Gerechtigkeit und den Erfordernissen der europäischen Integration nicht nur der Wirtschaft, sondern auch der Völker in Einklang steht, dann dürfen wie die — mehr als berechtigte — Erwartung des belgischen Richters nicht enttäuschen.

In Ermangelung einer Vorschrift, die deutlich *für oder gegen* eine solche Lösung des Problems spricht, die allein den besonderen Anforderungen des gemeinschaftsrechtlichen Systems auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer genügt, muß die Verordnung Nr. 1408/71 entsprechend den zuvor ge-

nannten Bedürfnissen und außerdem an Hand eines übergeordneten Gerechtigkeitsprinzips ausgelegt werden.

Das Kriterium der Ergänzung vom Staat für unzureichend gehaltener Sozialleistungen, das Sie in den zitierten Urteilen angewandt haben, um dem Arbeitnehmer einen Leistungsanspruch aus solchen Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit einzuräumen, wie sie dem ersuchenden Richter vorliegen, scheint dafür geeignet, den gleichen Anspruch auch den Arbeitnehmerkindern zuzuerkennen.

Mit dieser Antwort, die ich dem vorlegenden Richter zu erteilen vorschlage, wird anerkannt, daß das Gemeinschaftsrecht mit Blick auf die Erfordernisse der Freizügigkeit der Arbeitnehmer die in dem belgischen Gesetz festgelegte Anspruchsvoraussetzung durch eine teilweise Erweiterung ergänzt, indem es der Grundvoraussetzung der Staatsangehörigkeit, die ein unmittelbarer Titel für die Leistungsempfänger ist, das Merkmal der Zugehörigkeit zur Familie eines Staatsangehörigen aus einem anderen Mitgliedstaat hinzufügt, der in Belgien als Arbeitnehmer beschäftigt ist.

7. Zur dritten Frage des belgischen Gerichts möchte ich vor allem bemerken, daß das Kind eines ausländischen Arbeitnehmers nach der Konzeption der Verordnung Nr. 1408/71 nicht – wie die Behinderten, die Staatsangehörige des Aufnahmelandes sind – einen Anspruch auf Gewährung der Behindertenbeihilfe aus eigenem Recht, sondern allein als Reflex des Schutzes für den Arbeitnehmer besitzt. Die erweiterte Anwendung eines allgemeinen sozialen Gesetzes auf die Arbeitnehmerkinder ist insoweit gerechtfertigt, als dies die Last des Arbeitnehmers zu erleichtern vermag, an der sein belgischer Kollege nicht trägt. Es ist nämlich zu unterstellen, daß das behinderte Kind sonst wenigstens teilweise eine Belastung für die Eltern bedeuten würde, denen die gesetzliche Sorgepflicht – auch nach dem Eintritt der Volljährigkeit – obliegt.

Unter diesem Blickwinkel ist der Anspruch des Kindes zwangsläufig mit den Beziehungen des Vaters zu dem fraglichen Land verknüpft. Wenn also der Vater sein Arbeitsverhältnis – auf dieses allein gründet sich der Anspruch des Kindes – in dem Land beendet (etwa durch Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Staat), dann entfällt auch die Voraussetzung für die Verpflichtung des Staates, dem Behinderten, der nicht die Staatsangehörigkeit besitzt, aufgrund des Gemeinschaftsrechts die Beihilfe zu gewähren.

Es wäre nach meiner Meinung übertrieben, dem Behinderten ein Recht auf Beibehaltung der Beihilfe völlig unabhängig von der Beziehung des Vaters zu dem Staat zu geben, um dessen Rechtsvorschriften es sich handelt. Es könnten sich unter anderem hieraus kaum annehmbare Verhältnisse ergeben, wie etwa im Fall eines Wanderarbeitnehmers, der nach einer kurzfristigen Erwerbstätigkeit in dem betreffenden Staat beschließt, in einem anderen Staat zu arbeiten und sein behindertes Kind in dem ersten Staat zu Lasten des dortigen sozialen Systems zu belassen.

Zusammenfassend schlage ich vor, in der Antwort an das belgische Gericht für Recht zu erkennen: Die behinderten Kinder von Arbeitnehmern oder ihnen Gleichgestellten, die in einem Mitgliedstaat wohnen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, und die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates fallen, haben einen Anspruch auf die besonderen Beihilfen für Behinderte aufgrund eines Gesetzes dieses Staates, das für alle ansässigen Staatsangehörigen gilt. Dieser Anspruch besteht so lange, wie der Arbeitnehmer – der Vater des leistungsberechtigten Behinderten – das Arbeitsverhältnis nicht beendet, das ihn mit dem Staat verbindet und dem der Anspruch des Kindes entspringt.