URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 28. MAI 1974 [1]

Odette Callemeyn
gegen Belgischer Staat
(Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Tribunal du Travail de Tournai)

Rechtssache 187/73

Leitsätze

1. *Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer — Behinderte — Beihilfen aufgrund nationaler Rechtsvorschriften — Rechtsnatur — Leistungen im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 — Merkmale*

2. *Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer — Verordnung Nr. 1408/71 — Vergünstigung für den Berechtigten gegenüber dem vorläufigen Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit vom 11. 12. 1953 — Vorrang*

1. Unter Leistung im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 4. Juni 1971 ist auch die Gewährung von Beihilfe an Behinderte aufgrund nationaler Rechtsvorschriften zu verstehen, sofern diese Vorschriften für Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung gelten und einen Rechtsanspruch auf Gewährung derartiger Vergünstigungen begründen.

2. Die Verordnung Nr. 1408/71 geht für den von ihr erfaßten Personenkreis dem am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen, auf das Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Bezug nimmt, insoweit vor, als sie für den Berechtigten günstiger ist als das Abkommen.

In der Rechtssache 187/73

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal du Travail (Arbeitsgericht) Tournai in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

ODETTE CALLEMEYN, VEREHELICHTE VERBEKE, wohnhaft in Mouscron (Belgien),

gegen

BELGISCHEN STAAT, vertreten durch den Minister für Soziale Vorsorge, Brüssel,

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 „zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern" (ABl. 1971, L 149, S. 2), insbesondere hinsichtlich der Behindertenbeihilfe,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und M. Sørensen, der Richter R. Monaco (Berichterstatter), P. Pescatore, H. Kutscher und C. Ó Dálaigh,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Das Vorlageurteil und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Die französische Staatsangehörige Odette Callemeyn hat seit dem 24. August 1957, als sie den belgischen Staatsangehörigen Roger Verbeke heiratete, ihren Wohnsitz in Mouscron (Belgien).

Da sie zu 70 % dauernd arbeitsunfähig ist, erhält sie als Arbeitnehmerin Leistungen aus der belgischen Kranken- und Invaliditätsversicherung. Am 9. März 1972 stellte Frau Callemeyn beim belgischen Ministerium für Soziale Vorsorge einen Antrag auf Bewilligung einer Regelbeihilfe für Behinderte (allocation ordinaire pour handicapés) nach dem belgischen Gesetz vom 27. Juni 1969. Durch Bescheid vom 26. Februar 1973 wurde dieser Antrag insbesondere mit der Begründung abgelehnt, der Antragstellerin könne ein Beihilfeanspruch allenfalls nach dem im Rahmen des Europarats am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen zustehen, da das belgische Gesetz die Gewährung der Behindertenbeihilfe von der Staatsangehörigkeit abhängig mache.

Obwohl in Anhang I des Abkommens klargestellt sei, daß dieses in Belgien

auch auf die hier geltend gemachten Sonderbeihilfen Anwendung finde, stehe Frau Callemeyn dennoch keine der im Gesetz vom 27. Juni 1969 vorgesehenen Leistungen zu, da sie hinsichtlich des Wohnsitzes und der ersten ärztlichen Feststellung der die Invalidität begründenden Krankheit nicht die Voraussetzungen von Artikel 2 des Abkommens erfülle.

Gegen den ablehnenden Bescheid erhob Frau Callemeyn am 2. März 1973 Klage beim Tribunal du Travail Tournai.

Das Gericht warf nach einer Prüfung des belgischen Gesetzes über die Behindertenbeihilfe vom 27. Juni 1969 und des Artikels 2 des zitierten Vorläufigen Abkommens die Frage auf, ob nicht im vorliegenden Fall die Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 „zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern" einschlägig ist.

Aus diesen Erwägungen heraus entschloß sich das Tribunal du Travail, durch Urteil vom 27. November 1973 das Verfahren auszusetzen und nach Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof folgende Fragen vorzulegen:

1. Fällt das durch Gesetz vom 27. Juni 1969 errichtete System der Beihilfen für Behinderte, soweit es für Arbeitnehmer gilt, in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern?

   Umfassen mit anderen Worten die in Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 genannten Vergünstigungen die durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Gewährung von Beihilfen an Behinderte vorgesehenen Maßnahmen, sofern diese letzteren für die Arbeitnehmer gelten?

2. Tritt die Verordnung Nr. 1408/71 des Rates an die Stelle des am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten Vorläufigen Europäischen Abkommens über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen, auf das Artikel 7 der Verordnung Bezug nimmt, soweit diese Verordnung für den Berechtigten günstiger ist?

2. Das Vorlageurteil ist am 7. Dezember 1973 beim Gerichtshof eingegangen.

Der belgische Staat, vertreten durch den Minister für Soziale Vorsorge, Beistand: Herr J. Donis, die italienische Regierung, vertreten durch den Gesandten Adolfo Maresca als Bevollmächtigten, Beistand: Staatsanwalt Arturo Marzano, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Richardt Larsen als Bevollmächtigten, Beistand: Fräulein Marie-José Jonczy, Mitglied des Juristischen Dienstes, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes

A — Erklärungen des belgischen Staates

Zur *ersten Frage* führt der belgische Staat aus, die Verordnung Nr. 1408/71 umfasse, wie ihr Artikel 4 ausweise, Rechtsvorschriften über die neun „Zweige der sozialen Sicherheit", die in dem Übereinkommen Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit aufgeführt seien.

In Ermangelung von Begriffsbestimmungen in Artikel 1 der besagten Verordnung (außer für den Fall der „Familienleistungen"), müsse man sich bei der Untersuchung, ob Rechtsvorschriften über

Behindertenbeihilfen zu dem einen oder anderen Zweig gehörten, vom Inhalt des Übereinkommens Nr. 102 leiten lassen, dessen Bestimmungen durch die Verordnung Nr. 1408/71 nicht berührt würden.

Die Regelbeihilfe für Behinderte nach dem belgischen Gesetz vom 27. Juni 1969 bestimme sich, was ihre Höhe angehe, nach dem Grad der dauernden Arbeitsunfähigkeit des Behinderten, abzüglich des Teiles der Einkünfte, der einen gesetzlich festgelegten Betrag übersteige. Da die fragliche Beihilfe allenfalls den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 erwähnten Leistungen bei Invalidität zugerechnet werden könne, laufe die Vorlagefrage darauf hinaus, ob eine nach Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Juni 1969 gewährte Beihilfe tatsächlich eine Leistung bei Invalidität im obigen Sinne darstelle. Hierzu seien drei Voraussetzungen zu erfüllen: Die Beihilfe müsse dazu bestimmt sein, die Erwerbsfähigkeit des Leistungsempfängers zu erhalten oder zu verbessern, und sie setze voraus, daß der Betreffende in bestimmtem Umfange außerstande sei, einer Berufstätigkeit nachzugehen, sowie daß es sich bei dieser Behinderung um eine bei Wegfall der Krankengeldzahlung dauernde oder auf unabsehbare Zeit fortbestehende Arbeitsunfähigkeit handle.

Anders ausgedrückt, müsse bei der Regelbeihilfe für Behinderte, damit sie einer Leistung bei Invalidität im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 gleichgestellt werden könne, nicht nur der dauernden Arbeitsunfähigkeit Rechnung getragen werden, sondern auch eine Beziehung zwischen der Minderung der Erwerbsfähigkeit und der Höhe der zu erwartenden Leistungen erkennbar sein.

Gerade eine derartige Beziehung aber fehle bei der Regelbeihilfe für Behinderte. Der in den Rechtsvorschriften über die Gewährung dieser Beihilfe vorgesehenen Bemessungstabelle (vgl. Arrêté Ministeriel vom 19. März 1959, Moniteur belge vom 21. April 1959) sei zu entnehmen, daß der Umfang der Invalidität, anhand dessen sich der Grad der dauernden Arbeitsunfähigkeit abschätzen lasse, der Bestimmung der sozial-medizinischen Abteilung im Ministerium für Soziale Vorsorge zufolge unabhängig vom ausgeübten Beruf zu ermitteln sei: Diese Bemessungstabelle pauschaliere, ohne daß berufliche oder soziale Aspekte berücksichtigt würden.

Im Gegensatz zu den Leistungen bei Invalidität sei die Behindertenbeihilfe also kein Ersatzeinkommen, das dazu bestimmt sei, dem Empfänger einen Ausgleich für seine verminderte Erwerbsfähigkeit zu verschaffen: sie könne sogar Personen gewährt werden, die niemals berufstätig gewesen seien.

Der belgische Staat fügt hinzu, wenn die umstrittene Beihilfe als eine Leistung bei Invalidität angesehen werde, was er für unmöglich halte, könnten sich jedenfalls nur Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 auf die Bestimmungen über die Invalidität in Titel III Kapitel 2 der zitierten Verordnung berufen.

Zur *zweiten Frage* vertritt der belgische Staat die Ansicht, die Gemeinschaftsverordnungen seien, soweit sie die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten beträfen und soweit der sachliche Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 reiche, an die Stelle der Vorläufigen Abkommen getreten.

Mithin schlägt er vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1. Eine Behindertenbeihilfe, deren ausschließlicher Zweck es ist, ohne Rücksicht auf eine etwaige Verminderung der Erwerbsfähigkeit eine angemessene Existenzgrundlage zu sichern, kann nicht als eine Leistung bei Invalidität im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 angesehen werden.

Eine solche Beihilfe kann auch keiner der übrigen in dem zitierten Artikel aufgezählten Leistungsarten zugerechnet werden.

2. Die Verordnung Nr. 1408/71 tritt für die Angehörigen der Mitglied-

staaten insoweit an die Stelle der Vorläufigen Abkommen, als sie aufgrund ihres in den Artikeln 2 und 4 umschriebenen persönlichen und sachlichen Geltungsbereichs diese Personen erfaßt."

B — Erklärungen der italienischen Regierung

Die italienische Regierung bemerkt, das durch die Vorlage aufgeworfene Problem könne unter zwei Gesichtspunkten geprüft werden, je nachdem, ob die nach den allgemeinen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates vorgesehenen Behindertenbeihilfen als soziale Leistungen im Sinne des Artikels 4 Absätze 1 und 2 der Ratsverordnung Nr. 1408/71 anzusehen seien oder ob es sich bei ihnen schlicht um soziale Vergünstigungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 (ABl. 1968, L 257, S. 2) handele.

1. Obwohl die Vorlage des innerstaatlichen Richters sich auf den ersten Aspekt des Problems beziehe, halte sie, die italienische Regierung, es für zweckmäßig, zunächst den zeiten Aspekt zu untersuchen, da die Bestimmung der Rechtsnatur der erwähnten Beihilfen anhand der Verordnung Nr. 1612/68 möglicherweise klarzustellen erübrige, in welchem Verhältnis die Verordnung Nr. 1408/71 und das Vorläufige Pariser Abkommen vom 11. Dezember 1953 zueinander stünden.

Nach ihrer Ansicht falle die Gewährung von Behindertenbeihilfen aufgrund allgemeiner innerstaatlicher Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates unter die in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 bezeichneten sozialen Vergünstigungen. Die durch diese Bestimmung bezweckte Gleichbehandlung zwischen inländischen Arbeitnehmern und solchen aus den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sei im Grunde nichts weiter als Ausdruck des in Artikel 7 EWG-Vertrag enthaltenen Grundsatzes, wonach jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten sei.

Zum anderen dürfe man nicht vergessen, daß die Grundverordnungen Nr. 3 und Nr. 1408/71 die „soziale Sicherheit" beträfen, die sowohl das System der sozialen Vorsorge wie auch das der Sozialhilfe umfasse. Soziale Vorsorge und Sozialhilfe seien bloß zwei Aspekte der „sozialen Sicherheit". Leistungen, die Arbeitnehmer nach dem allgemeinen System der sozialen Sicherheit erhielten, könnten nicht abhängig davon als soziale Vergünstigungen qualifiziert werden, ob auf sie die Verordnungen Nr. 3 und Nr. 1408/71 anwendbar seien oder nicht. Daher könne durchaus eine Leistung, die gemäß Artikel 4 Absatz 4 aus dem Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 herausfalle, dem Wanderarbeitnehmer als soziale Vergünstigung im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 zustehen.

Im übrigen sei es falsch anzunehmen, von der Wanderarbeitnehmern eröffneten Möglichkeit, die in der zitierten Verordnung vorgesehenen sozialen Vergünstigungen in Anspruch zu nehmen, könnten nur die „aktiven" Arbeitnehmer Gebrauch machen. Eine derartige Auffassung gerate nicht nur mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes in Konflikt, sondern ebenso mit Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68, der sich außer mit „sozialen" auch mit „steuerlichen" Vergünstigungen befasse. Sie führe zu dem abwegigen Ergebnis, daß im Bereich der steuerlichen Vergünstigungen der Grundsatz der Gleichbehandlung bei Einkommen aus unselbständiger Arbeit nur so lange gelte, wie der Arbeitnehmer eine Berufstätigkeit ausübe, seine Geltung dagegen verliere, wenn die Tätigkeit eingestellt werde. Daß diese Auffassung irrig sei, ergebe sich im übrigen mittelbar aus Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe d EWG-Vertrag wie auch aus Artikel 7 der Verordnung Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 (ABl. 1970, L 142).

Schließlich lasse sich nicht einwenden, die fragliche Beihilferegelung finde sich in allgemeinen Rechtsvorschriften, die das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses

nicht voraussetzten. Wäre ein derartiges Argument stichhaltig, so würde es den Mitgliedstaaten leicht gemacht, die Normen des Gemeinschaftsrechts zu umgehen, indem sie die Geltung des jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit auf die Gesamtheit ihrer Staatsangehörigen ausdehnten.

Die italienische Regierung schlägt nach allem vor, die erste Frage dahin zu beantworten, daß die nach allgemeinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Behindertenbeihilfen als „soziale Vergünstigungen" im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 anzusehen seien.

2. Sodann wendet die italienische Regierung sich dem anderen Aspekt des Problems zu und nimmt zunächst zu der vom belgischen Richter vorgelegten *zweiten Frage* Stellung.

a) Hierzu bemerkt sie, Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 spreche lediglich von den „Verpflichtungen", die sich aus dem Vorläufigen Abkommen ergäben, nicht dagegen von den „Rechten der Leistungsempfänger". Der Wortlaut von Absatz 2 des genannten Artikels bestätige im übrigen die begrenzte Tragweite dieser Bezugnahme durch Gebrauch der Wendung „bleiben anwendbar" im Hinblick auf andere internationale Abkommen. Jedenfalls seien keine stichhaltigen Gründe ersichtlich, weshalb Artikel 5 des Vorläufigen Abkommens nicht auch im Falle der dem Berechtigten günstigeren Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 eingreifen sollte, dies um so mehr, als dem Gemeinschaftsrecht das Prinzip zugrunde liege, das für den Betroffenen günstigere System anzuwenden.

b) Zur *ersten Frage* sei einzuräumen, daß es kein eindeutiges Kriterium gebe, das ermögliche, innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit zwischen Leistungen aus der sozialen Vorsorge und solchen aus der Sozialhilfe zu unterscheiden. Es brauche nur an die mit der Bestimmung des Begriffes der „sozialen Sicherheit" verbundenen Schwierigkeiten erinnert zu werden, mit denen man im Bereich zwischenstaatlicher Beziehungen seit langem kämpfe. Auch wenn dieser Begriff über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg betrachtet durchaus fließend und wandelbar sei, lasse sich kaum verkennen, wie inzwischen mehr und mehr die soziale Vorsorge an die Stelle der Sozialhilfe getreten sei, so daß ursprünglich als Sozialhilfe verstandene Leistungen den Rechtscharakter von Leistungen der sozialen Vorsorge angenommen hätten. Der Unterschied zwischen den beiden Leistungsarten erschließe sich weder aus der Natur der dem Empfänger gewährten Vergünstigungen noch aus den zu diesem Zweck eröffneten Finanzierungsquellen, sondern aus der Rechtsstellung des Begünstigten gegenüber der zuständigen innerstaatlichen Behörde. Es reiche aus, daß der Empfänger einen Anspruch auf Gewährung derartiger Vergünstigungen habe, um diese als Leistungen der sozialen Vorsorge einstufen zu können.

Anhand dieser Prinzipien untersucht die italienische Regierung das durch belgisches Gesetz vom 27. Juni 1969 eingeführte System der Behindertenhilfe auf seine Rechtsform. Sie prüft, welche Art von Behörden und Gerichten für die Gewährung der Beihilfe zuständig ist, lenkt die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, daß das fragliche Gesetz den Betroffenen ausdrücklich einen gerichtlich einklagbaren Anspruch auf diese Beihilfen einräume, und kommt zu dem Schluß, daß es sich bei diesen um Leistungen der sozialen Vorsorge handle, für welche die Verordnung Nr. 1408/71 gelte. Diese Schlußfolgerung werde dadurch bekräftigt, daß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b dieser Verordnung zu den Leistungen bei Invalidität auch solche rechne, „die zur Erhaltung der Besserung der Erwerbsfähigkeit bestimmt sind". Belanglos sei, daß das belgische Gesetz möglicherweise nicht nach Artikel 5 der Verordnung notifiziert worden sei, denn aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß aufgrund der Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit auch

diejenigen Rechtsvorschriften anwendbar seien, deren Notifizierung unterblieben sei.

C — Erklärungen der EG-Kommission

a) Zur *ersten Frage* führt die Kommission aus, das belgische Gesetz vom 27. Juni 1969 sei zwar nicht in die Erklärung aufgenommen worden, die das Königreich Belgien nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71 abgegeben habe, doch bedeute das Schweigen nicht, daß dieses Gesetz nicht in den Geltungsbereich dieser Verordnung falle. Da die Erklärungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 5 an die Stelle des Anhangs B der früheren Verordnung Nr. 3 getreten seien und der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung (Van Der Veen, 100/63 — Slg. 1964, 1215) festgestellt habe, daß dem Anhang B nur eine Hinweisfunktion zukomme, könnten die hier fraglichen Erklärungen ebenfalls nur Hinweisfunktion haben.

Demnach seien an die nach dem belgischen Gesetz vom 27. Juni 1969 vorgesehenen Leistungen dieselben Maßstäbe anzulegen, mit denen der Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 abgesteckt werde. Zwar sei der Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag nicht befugt, innerstaatliches Recht auszulegen, er sei aber zuständig, dem innerstaatlichen Gericht „die gemeinschaftsrechtlichen Auslegungskriterien zu nennen, nach denen es sich bei der Beurteilung der Wirkungen des Gesetzes richten kann".

Dem belgischen Gesetz vom 27. Juni 1969 sei zu entnehmen, daß Frau Callemeyn bis auf die Staatsangehörigkeit alle gesetzlichen Voraussetzungen erfülle, um eine Regelbeihilfe für Behinderte erhalten zu können. Dieses Gesetz weise im übrigen die Merkmale eines gemischten Systems der sozialen Sicherheit und Fürsorge auf, wie sie der Gerichtshof in seinem Urteil Nr. 1/72 beschrieben habe (Rechtssache Frilli — Slg. 1972, 457). Dieser Entscheidung zufolge sei die Verordnung Nr. 1408/71 laut ihrem Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b auf sämtliche Leistungen bei Invalidität anwendbar; außerdem müsse der in Artikel 1 Buchstabe t dieser Verordnung verwendete Begriff „Leistungen" im weitestmöglichen Sinne verstanden werden.

Demzufolge unterfalle das durch das belgische Gesetz vom 27. Juni 1969 errichtete System der Behindertenbeihilfe jedenfalls insofern dem Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71, als es Arbeitnehmer im Sinne dieser Verordnung betreffe. Unter diesen Umständen könne Frau Callemeyn nicht die Voraussetzung der Staatsangehörigkeit entgegengehalten werden, da dieses Erfordernis mit dem in Artikel 3 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgestellten Grundatz der Gleichbehandlung unvereinbar sei.

Abschließend schlägt die Kommission vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Die nach den allgemeinen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gewährten ‚Beihilfen', die den in diesem Staat ansässigen Behinderten einen Anspruch auf eine Mindestinvaliditätsrente sichern, sind, soweit sie Arbeitnehmern oder diesen gleichgestellten Personen im Sinne der Verordnung Nr. 3 und der Verordnung Nr. 1408/71 gewährt werden, die in dem betreffenden Staat kranken- oder invaliditätsversichert sind, als ‚Leistungen bei Invalidität' im Sinne der Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 3 und 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 anzusehen."

b) Zur *zweiten Frage* vertritt die Kommission die Auffassung, die Gemeinschaftsverordnungen gingen sehr viel weiter als die Vorläufigen Europäischen Abkommen des Europarates, deren Zielsetzung sich darauf beschränke, die Gleichbehandlung bei Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften und der Abkommen für die Soziale Sicherheit zu gewährleisten, ohne daß sie jedoch die jeweiligen Bestimmungen antastet oder an deren Stelle träten. Hingegen werde mit der Gemeinschaftsregelung das Ziel verfolgt, um der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft

willen auf der Grundlage möglichst einheitlicher Bestimmungen ein System zur Koordinierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit zu errichten. Aus dieser Zielsetzung folge, daß die Gemeinschaftsregelung in ihrem Geltungsbereich die zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Abkommen ersetze und auch an die Stelle der multilateralen Abkommen trete, an denen mindestens zwei Mitgliedstaaten beteiligt seien.

In diesem Zusammenhang sei an den in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1408/71 enthaltenen, früher in Artikel 5 der Verordnung Nr. 3 niedergelegten Grundsatz zu erinnern. Hiervon gebe es zwar gewisse Ausnahmen, wie die des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 bezüglich der Verpflichtungen aus den zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats geschlossenen Vorläufigen Europäischen Abkommen vom 11. Dezember 1953 über die soziale Sicherheit. Hierbei seien aber die Verpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft untereinander eingegangen seien, zu unterscheiden von denjenigen, die sie gegenüber anderen Mitgliedstaaten des Europarates übernommen hätten. Ebenso wie die Mitgliedstaaten die bilateralen Übereinkommen durch die Gemeinschaftsverordnungen ersetzt hätten, so seien in ihren gegenseitigen Beziehungen diese Verordnungen an die Stelle der internationalen Übereinkommen und der Vorläufigen Europäischen Abkommen getreten.

Nach dem Hinweis, daß man sich im vorliegenden Fall von der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 6 und 7 der Verordnung Nr. 1408/71 leiten lassen müsse (Walder 82/72 — Slg. 1973, 599), führt die Kommission aus, die in besagtem Artikel 7 gemachte Ausnahme rechtfertige sich aus den Verpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in den Vorläufigen Abkommen gegenüber dritten Ländern übernommen hätten. Da die Gemeinschaftsverordnungen einerseits nicht „Abkommen" im Sinne von Artikel 3 der Vorläufigen Abkommen gleichgestellt werden könnten, widerspreche es ihrer Rechtsnatur, ihre Geltung auf dem Umwege über die Vorläufigen Abkommen auf die Staatsangehörigkeit dritter Länder zu erstrecken. Andererseits sei es normal, daß die Errichtung eines der Gemeinschaft eigenen Koordinierungssystems nicht die Rechte der Angehörigen dritter Staaten, die Parteien der Vorläufigen Abkommen seien, beeinträchtigen dürfe. Die Rechtslage unterscheide sich im Grunde nicht von der bei bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten, an deren Stelle die Gemeinschaftsverordnungen nur innerhalb der Grenzen ihres persönlichen und sachlichen Geltungsbereichs getreten seien.

Mithin schlägt die Kommission auf die zweite Frage folgende Antwort vor:

„Die Verordnung Nr. 1408/71 des Rates tritt in ihrem Geltungsbereich an die Stelle des am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten Vorläufigen Europäischen Abkommens über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen; das gilt selbst dann, wenn die Anwendung dieses Abkommens für den Leistungsberechtigten umfangreichere Vergünstigungen mit sich bringen würde, als sie sich aus der genannten Verordnung ergeben. Auch unter der Verordnung Nr. 3 des Rates war die Rechtslage nicht anders."

III — Mündliches Verfahren

Der belgische Staat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 2. April 1974 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. April 1974 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Tribunal du Travail Tournai ersucht den Gerichtshof mit Urteil vom 27. November 1973, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 7. Dezember 1973, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die Auslegung verschiedener Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. 1971, L 149).

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits, in dem es um die Weigerung des belgischen Staates geht, zugunsten der Klägerin des Ausgangsverfahrens, einer mit einem Belgier verheirateten Französin, die in Belgien wohnt, das belgische Gesetz vom 27. Juni 1969 über die Gewährung von Beihilfen an Behinderte anzuwenden, mit der Begründung, die Antragstellerin erfülle weder alle rechtlichen Voraussetzungen dieses Gesetzes noch die des Vorläufigen Europäischen Abkommens vom 11. Dezember 1953 über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen.

3 Die erste Frage geht dahin, ob die in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1408/71 genannten Vergünstigungen die durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Gewährung von Beihilfen an Behinderte vorgesehenen Maßnahmen umfassen, sofern diese letzteren für die Arbeitnehmer gelten.

4/5 Nach Artikel 4 Absatz 1 gilt die Verordnung Nr. 1408/71 für alle Rechtsvorschriften über diejenigen Zweige der sozialen Sicherheit, die in dieser Bestimmung aufgeführt sind. Absatz 4 dieses Artikels dagegen bestimmt, daß die Verordnung nicht auf die „Sozialhilfe" anzuwenden ist.

6 Es mag vom Gesichtspunkt der Anwendung der Verordnung her wünschenswert erscheinen, die gesetzlichen Systeme eindeutig danach zu unterscheiden, ob sie der sozialen Sicherheit oder der Sozialhilfe zuzurechnen sind. Man kann aber die Möglichkeit nicht ausschließen, daß bestimmte Rechtsvorschriften ihrem persönlichen Anwendungsbereich, ihren Zielen und den Einzelheiten ihrer Anwendung nach beiden genannten Kategorien gleich nahestehen und sich so jeder allgemeingültigen Einordnung entziehen.

7/8 Rechtsvorschriften über die Gewährung von Beihilfen an Behinderte nähern sich gewiß durch einige Merkmale der Sozialhilfe an — besonders, wenn sie die Bedürftigkeit als wesentliche Anwendungsvoraussetzung aufstellen und keinerlei Berufstätigkeits-, Mitgliedschafts- oder Beitragszeiten erfordern —, sie kommen aber doch insofern der sozialen Sicherheit nahe, als sie die für die Sozialhilfe kennzeichnende Beurteilung nach dem Einzelfall nicht vorsehen, und den Begünstigten eine gesetzlich umschriebene Stellung einräumen. Bei der weiten Umschreibung des Kreises der Leistungsempfänger erfüllen solche Rechtsvorschriften in Wirklichkeit eine doppelte Aufgabe: Einerseits sollen sie Behinderten, die völlig außerhalb des Systems der sozialen Sicherheit stehen, ein Existenzminimum gewährleisten, andererseits den Empfängern von Leistungen der sozialen Sicherheit, die dauernd arbeitsunfähig sind, ein zusätzliches Einkommen sichern.

9/11 Wie ihr Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b ausweist, gilt die Verordnung Nr. 1408/71 für alle „Leistungen bei Invalidität, einschließlich der Leistungen, die zur Erhaltung oder Besserung der Erwerbsfähigkeit bestimmt sind". Gemäß Artikel 1 Buchstabe t derselben Verordnung ist der Begriff „Leistungen" im weitesten Sinne zu verstehen und umfaßt sämtliche Leistungen, „einschließlich aller ihrer Teile aus öffentlichen Mitteln, aller Zuschläge, Anpassungsbeträge und Zulagen, soweit Titel III nichts anderes vorsieht". Sofern es sich um Arbeitnehmer oder ihnen Gleichgestellte handelt, denen in einem Mitgliedstaat eine Invalidenrente zusteht, sind daher Rechtsvorschriften, die Behinderten einen gesetzlich geschützten Anspruch auf „Beihilfe" geben, dem Gebiet der sozialen Sicherheit im Sinne von Artikel 51 EWG-Vertrag und den dazu ergangenen Durchführungsvorschriften zuzurechnen, selbst wenn sie für andere Gruppen von Begünstigten anders einzuordnen sein sollten.

12/13 Etwaige Schwierigkeiten, die sich bei der Anwendung der Gemeinschaftsregelung auf jene Rechtsvorschriften ergeben, sind nicht geeignet, die Rechte zu beeinträchtigen, die Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 aus den Grundsätzen der Sozialgesetzgebung der Gemeinschaft herleiten. Dies gilt zumindest dann, wenn ein Arbeitnehmer im Sinne des zitierten Artikels 1 Buchstabe a aufgrund einer vorherigen Berufstätigkeit bereits dem System der sozialen Sicherheit des Mitgliedstaats angehört, auf dessen Gesetzgebung über Behindertenbeihilfen er sich beruft.

14 Im übrigen bestimmt Artikel 7 Absatz 1 und 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. 1968, L 257), daß ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mit-

gliedstaaten „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer" genießt.

15 Die erste Frage ist demnach dahin zu beantworten, daß unter Leistungen im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 auch die Gewährung von Beihilfe an Behinderte aufgrund nationaler Rechtsvorschriften zu verstehen ist, sofern diese Vorschriften für Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung gelten und einen Rechtsanspruch auf Gewährung derartiger Vergünstigungen begründen.

16 Die zweite Frage geht dahin, ob die Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 an die Stelle des am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten Vorläufigen Europäischen Abkommens über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen tritt, auf das Artikel 7 der Verordnung Bezug nimmt, soweit diese Verordnung für den Berechtigten günstiger ist.

17/19 Ihrem Artikel 6 zufolge tritt die Verordnung Nr. 1408/71 für den von ihr erfaßten Personenkreis, soweit Artikel 7, 8 und 46 Absatz 4 nichts anderes bestimmen, an die Stelle von Abkommen über die soziale Sicherheit: „a) . . ., die ausschließlich zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten in Kraft sind". Gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 berühren ihre Bestimmungen nicht die Verpflichtungen aus dem zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats geschlossenen Vorläufigen Europäischen Abkommen vom 11. Dezember 1953 über die soziale Sicherheit. Ferner sieht das Vorläufige Europäische Abkommen laut seinem Artikel 5 vor, daß seine Bestimmungen den Vorschriften der innerstaatlichen Gesetzgebungen, der internationalen Übereinkommen oder der zweiseitigen oder mehrseitigen Abkommen, die für den Berechtigten günstiger sind, nicht entgegenstehen.

20 Da somit im Falle einer für den Berechtigten günstigeren Regelung die Anwendung der Verordnung Nr. 1408/71 an Stelle des Vorläufigen Europäischen Abkommens keinen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus diesem Abkommen bedeutet, kann sie auch Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung nicht zuwiderlaufen.

21 Daher ist festzustellen, daß die Verordnung Nr. 1408/71 für den von ihr erfaßten Personenkreis dem am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen insoweit vorgeht, als sie für den Berechtigten günstiger ist als das Abkommen.

Kosten

22/23 Die Auslagen des belgischen Staates, der Regierung der italienischen Republik und der Kommission der EG, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunal du Travail Tournai gemäß dessen Urteil vom 27. November 1973 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Unter Leistung im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 ist auch die Gewährung von Beihilfe an Behinderte aufgrund nationaler Rechtsvorschriften zu verstehen, sofern diese Vorschriften für Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung gelten und einen Rechtsanspruch auf Gewährung derartiger Vergünstigungen begründen.**

2. **Die Verordnung Nr. 1408/71 geht für den von ihr erfaßten Personenkreis dem am 11. Dezember 1953 in Paris unterzeichneten Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen, auf das Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Bezug nimmt, insoweit vor, als sie für den Berechtigten günstiger ist als das Abkommen.**

Lecourt Donner Sørensen

Monaco Pescatore Kutscher Ó Dálaigh

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Mai 1974.

Der Kanzler Der Präsident

A. Van Houtte R. Lecourt