mern und ihnen Gleichgestellten im Sinne der Verordnung Nr. 3, denen in demselben Staat ein Rentenanspruch zusteht, als „Leistung bei Alter" im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c derselben Verordnung anzusehen.
Ob eine solche Leistung einem ausländischen Arbeitnehmer zu gewähren ist, der diese Voraussetzungen erfüllt, kann nicht vom Bestehen eines Gegenseitigkeitsabkommens mit dem Mitgliedstaat abhängig gemacht werden, dem der Arbeitnehmer angehört. Eine solche Voraussetzung ist mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz, einem Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts, unvereinbar.

In der Rechtssache 1/72

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal du travail Brüssel in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

RITA FRILLI, wohnhaft in Brüssel,

gegen

BELGISCHEN STAAT

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 „über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft" und von Artikel 2 Absätze 1 und 3 der Verordnung Nr. 3 des Rates vom 25. September 1958 „über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer" im Hinblick auf das belgische Gesetz vom 1. April 1969 über ein garantiertes Altersmindesteinkommen

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, des Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars, der Richter A. M. Donner, R. Monaco und P. Pescatore (Berichterstatter),

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Frau Rita Frilli, eine am 29. März 1908 geborene italienische Staatsangehörige, war 1966 und 1967 in Belgien, wo sie noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, als Arbeitnehmerin beschäftigt. Aufgrund dieser Tätigkeit erhält sie eine belgische Altersrente von monatlich 350 BF. Am 14. Mai 1969 hat sie beim belgischen Ministerium für soziale Vorsorge den Antrag auf das garantierte Altersmindesteinkommen nach dem belgischen Gesetz vom 1. April 1969 (Moniteur vom 29. April 1969, S. 3954) gestellt, am 5. April 1971 hat die für die Altersrenten zuständige Dienststelle Frau Frilli einen diesen Antrag ablehnenden Bescheid zugestellt. Dieser Bescheid ist gestützt auf Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 1. April 1969 — der bestimmt, daß „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]" — sowie darauf, daß Frau Frilli italienische Staatsangehörige ist, also einem Staat angehört, mit dem Belgien kein Gegenseitigkeitsabkommen über das garantierte Mindesteinkommen abgeschlossen hat. Am 28. Mai 1971 hat Frau Frilli gegen diesen Bescheid beim Tribunal du travail Brüssel Klage erhoben. Sie stützt ihre Klage auf Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 „über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft" (ABl. L 257, S. 2), laut dem ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen [genießt] wie die inländischen Arbeitnehmer", sowie auf die allgemeinen Bestimmungen (Titel I) der Verordnung Nr. 3 des Rates vom 25. September 1958 „über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer" (ABl. Nr. 30, S. 561).

Das Tribunal du travail Brüssel, 11. Kammer, hat am 16. Dezember 1971 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. November 1971 entschieden, gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags den Gerichtshof zu ersuchen, über folgende Vorfragen vorab zu entscheiden:

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

Die Entscheidung des Tribunal du travail ist am 6. Januar 1972 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben schriftliche Erklärungen abgegeben: die Klägerin des Ausgangsverfahrens am 27. Januar 1972, der belgische Staat, vertreten durch den Minister für soziale Vorsorge, am 7. März, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 14. März und die Regierung der Italienischen Republik am 23. März. Der

Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, der belgische Staat und die Kommission haben auf Verlangen des Gerichtshofes schriftlich ergänzende Angaben gemacht. Der belgische Staat, die Regierung der Italienischen Republik und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 25. April 1972 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 17. Mai 1972 vorgetragen. Im Verfahren vor dem Gerichtshof hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens persönlich Erklärungen abgegeben, der belgische Staat war im schriftlichen Verfahren durch den Minister für soziale Vorsorge und in der mündlichen Verhandlung durch Rechtsanwalt Jacques Bartelous, zugelassen bei der Cour d'appel Brüssel, vertreten, die Regierung der Italienischen Republik durch den Gesandten Adolfo Maresca im Beistand des Sostituto avvocato dello Stato, Giorgio Zagari, die Kommission durch ihren Rechtsberater Italo Telchini.

II — Erklärungen der Beteiligten vor dem Gerichtshof

Die vor dem Gerichtshof abgegebenen schriftlichen und mündlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Frau Rita Frilli, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ist der Ansicht, das durch das belgische Gesetz vom 1. April 1969 eingeführte garantierte Einkommen sei eine beitragsfreie Altersrente, keine Fürsorgeleistung.

a) Es werde bei Erreichen des normalen Rentenalters gewährt, durch die Caisse nationale des pensions des travailleurs salariés (nationale Rentenkasse der Arbeitnehmer) gezahlt und gehe vollständig zu Lasten des Staates. Außerdem sei sowohl der Anspruch auf das im Gesetz vom 13. Juni 1966 über die Alters- und Hinterbliebenenrenten der Arbeitnehmer vorgesehene Urlaubsgeld als auch die Krankenpflichtversicherung auf die Empfänger des garantierten Einkommens ausgedehnt.

Das Gesetz vom 1. April 1969 zur Einführung des garantierten Einkommens habe einige Bestimmungen des Gesetzes vom 12. Februar 1963 über die Einführung einer Alters- und Hinterbliebenenrentenregelung für freiwillig Versicherte aufgehoben. Nach diesen Bestimmungen hätten freiwillig Versicherte und Personen, denen nach keinem anderen System eine Rente für eine vollständige Berufslaufbahn zusteht, auf Kosten des Staates einen Zuschlag zu ihrer Rente erhalten können. Nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz hätten Arbeitnehmer, die einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft angehören, vor Inkrafttreten des Gesetzes über das garantierte Einkommen diese Zuschläge unter denselben Voraussetzungen erhalten wie Belgier.

b) Die öffentliche Fürsorge sei in Belgien durch die Gesetze vom 27. November 1891 und vom 10. März 1925 geregelt. Sie werde den Bedürftigen durch die öffentlichen Fürsorgekommissionen der Gemeinden gewährt, die unabhängig seien und über Notwendigkeit, Art und Umfang der zu gewährenden Hilfe in eigener Machtvollkommenheit entschieden.

c) Falls das garantierte Einkommen als eine Fürsorgeleistung verstanden und folglich aus dem Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 ausgeschlossen werden sollte, könnte es der Klägerin des Ausgangsverfahrens aufgrund von Artikel 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens bewilligt werden, das am 11. Dezember 1953 in Paris von den Mitgliedstaaten des Europarats unterzeichnet wurde.

Der belgische Staat, Ministerium für soziale Vorsorge, Beklagter des Ausgangsverfahrens, trägt im wesentlichen folgendes vor:

a) Die Verordnung Nr. 1612/68, erlassen in Anwendung von Artikel 49 EWG-Vertrag, gelte nur für Arbeitnehmer. Das durch das belgische Gesetz vom 1. April 1969 eingeführte garantierte Alterseinkommen betreffe nicht speziell die im Erwerbsleben stehende Bevölkerung und falle folglich nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung. Aber selbst wenn die Verordnung Nr. 1612/68 als anwendbar anzusehen sein sollte, müsse das garantierte Einkommen von ihrem Gegenstand ausgenommen werden: Artikel 7 Absatz 2, der den Arbeitnehmern, die einem Mitgliedstaat angehören, dieselben sozialen und steuerlichen Vergünstigungen zusichert wie inländischen Arbeitnehmern, meine nur diejenigen sozialen Vergünstigungen, die an die Beschäftigung geknüpft und für die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendig sind.

b) Was die Verordnung Nr. 3 angehe, sei festzustellen, daß es für die Unterscheidung zwischen Fürsorgeleistungen und Systemen der sozialen Sicherheit, von denen nur die letzteren unter die Verordnung Nr. 3 fallen, nicht auf die Beitragspflichtigkeit oder -freiheit ankomme. In den letzten Jahren hätten sich die Unterscheidungsmerkmale der Fürsorge einerseits und der sozialen Sicherheit andererseits verwischt: Auf die Fürsorge bestehe nunmehr ein Rechtsanspruch, und die soziale Sicherheit sei verallgemeinert worden. Der Unterschied zwischen der einen und der anderen liege im Geist der Maßnahme, in dem Grund, der sie inspiriert:

— Für die Fürsorge sei kennzeichnend, daß sie eine Bedürftigkeit, einen Mangel lindern solle. Die Bedürftigkeit begründe den Anspruch auf die Fürsorge.

— Im Gegensatz hierzu solle die soziale Sicherheit nicht einen Mangel lindern, sondern das Opfer gewisser sozialer Risiken entschädigen, indem sie ihm ein zusätzliches oder Ersatzeinkommen garantiere. Sie habe nicht die Zuteilung irgendeines beliebigen Einkommens zum Gegenstand, sondern die eines Äquivalents, eines Ersatzes.

Die Fürsorge befriedige die Lebensnotdurft, die soziale Sicherheit gehe darüber hinaus.

Aus dem Wortlaut des belgischen Gesetzes vom 1. April 1969, insbesondere aus seinen Artikeln 1, 8, 19 und 21 Absatz 1 sowie aus den Vorarbeiten dazu ergebe sich, daß es in der Tat darum gegangen sei, alten, mittellosen Menschen, außer wenn sie auf Kosten des Staates unterhalten werden, das Existenzminimum zu sichern, folglich eine Fürsorgeleistung.

Im übrigen sei die Annahme unhaltbar, daß ein und dasselbe Gesetz für diejenigen Leistungsberechtigten, die gearbeitet haben, eine Ergänzung der sozialen Sicherheit darstelle und für diejenigen, die niemals gearbeitet haben, der Fürsorge zuzurechnen sei.

Belgien habe das garantierte Einkommen von Anfang an als eine nicht durch die Verordnung Nr. 3 erfaßte Fürsorgemaßnahme angesehen. Demgemäß habe es auf internationaler Ebene Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen oder abzuschließen gesucht. Im Laufe dieser Verhandlungen habe keiner der beteiligten Staaten die Richtigkeit des belgischen Standpunkts bestritten oder auf die Verordnungen Nrn. 3 und 4 hingewiesen; damit hätten sich diese Staaten der Auffassung angeschlossen, daß diese Verordnungen auf das garantierte Alterseinkommen nicht anwendbar seien.

c) Im Ergebnis hält der belgische Staat dafür, daß die vom Tribunal du travail Brüssel zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten sind:

— Die Verordnung Nr. 1612/68 des Rates „über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft" hat mit dem vorliegenden Rechtsstreit nichts zu tun; jedenfalls ist das garantierte Alterseinkommen, das aufgrund des belgischen Gesetzes vom 1. April 1969 gewährt wird, keine soziale Vergünstigung im Sinne

von Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung.

— Das garantierte Einkommen im Sinne des belgischen Gesetzes vom 1. April 1969 ist eine vom Anwendungsbereich der Verordnungen Nrn. 3 und 4 des Rates ausgeschlossene Fürsorgeleistung.

Die *Regierung der Italienischen Republik* ist der Ansicht, das garantierte Alterseinkommen sei als beitragsfreie Leistung der sozialen Sicherheit anzusehen.

a) Aus dem 1972 vom belgischen Ministerium für soziale Vorsorge veröffentlichten „Aperçu de la sécurité sociale en Belgique" ergebe sich, daß das System des garantierten Einkommens namentlich das Gesetz vom 12. Februar 1963 über die Zuschläge zu den Altersrenten ersetze und daß es sich im wesentlichen in den Rahmen der sozialen Sicherheit einfüge, wenn auch sein Anwendungsbereich und seine Zielsetzung weiter ausgedehnt seien.
Da im übrigen die Unterscheidung zwischen sozialer Sicherheit und Fürsorge immer unsicherer werde, sei gegenwärtig ihr hauptsächliches Unterscheidungsmerkmal der Grad an Sicherheit der Rechtsstellung, welchen das Gesetz dem Leistungsempfänger gewährleistet: Es handle sich um Fürsorge, wenn der Begünstigte nur über einen Eventualanspruch verfügt, dessen Gewährung von einer Ermessensentscheidung der öffentlichen Verwaltung abhängt. Um soziale Sicherheit handle es sich, wenn das Gesetz dem Begünstigten ein echtes subjektives Recht gewährt und jede Ermessensentscheidung der öffentlichen Verwaltung ausschließt.

b) Alle besonderen Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts über die den Angehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft zustehende Behandlung müßten auf Artikel 7 des EWG-Vertrags gegründet sein. Das Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, das dieser Artikel ausspricht, sei ein Grundprinzip. Die Vergünstigungen, die das belgische Gesetz vom 1. April 1969 gewährleistet, müßten so angewandt werden, daß keine Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit des Berechtigten möglich sei. Die — im internationalen Recht klassische — Voraussetzung der Gegenseitigkeit, die dieses Gesetz für in Belgien wohnhafte ausländische Arbeitnehmer aufstelle, könne im Rahmen des Gemeinschaftsrechts wegen des in Artikel 7 des EWG-Vertrags ausgesprochenen Grundsatzes nicht die Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten, sondern nur Angehörige von Drittstaaten betreffen.
Da das garantierte Einkommen — wenn es auch weiter gesteckte Zielsetzungen habe — im Bereich der Arbeit anwendbar sei und da dieser Bereich zu den gemeinschaftsrechtlich geregelten gehöre, widerspreche jede von der Staatsangehörigkeit der Antragsteller abhängige Einschränkung der Gewährung des garantierten Einkommens Artikel 7 des Vertrages, soweit es sich um Arbeitnehmer handelt, die den Mitgliedstaaten angehören.

c) Zur ersten Frage des Tribunal du travail Brüssel sei festzustellen, daß das garantierte Einkommen für belgische Arbeitnehmer eine soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 darstelle und daß es folglich auch den Arbeitnehmern aus den anderen Mitgliedstaaten zugute kommen müsse, die sich in Belgien aufhalten.
Die Feststellung, daß das garantierte Einkommen unabhängig vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses gewährt werde, sei unerheblich. Ebenso sei die Tatsache ohne Bedeutung, daß sich im vorliegenden Fall die Klägerin des Ausgangsverfahrens bereits im Ruhestand befinde. Der Begriff des Arbeitnehmers sei im Gemeinschaftsrecht weit auszulegen.
Aus allen diesen Gründen sei die erste Frage zu bejahen.

d) Zur zweiten Frage sei festzustellen, daß die Leistungen nach dem belgischen Gesetz vom 1. April 1969 alten Arbeitnehmern gewährt würden und folglich

eine Leistung bei Alter im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3 darstellten.

Da auf das garantierte Einkommen ein subjektives Recht, nicht nur ein von einer Ermessensentscheidung der öffentlichen Verwaltung abhängiger Eventualanspruch bestehe, gehöre es in die Kategorie der Maßnahmen der sozialen Sicherheit, nicht in die der Fürsorge im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* unterstreicht, daß der EWG-Vertrag eine verschiedene Rechtsgrundlage vorsieht einerseits für die allgemeinen Maßnahmen zur fortschreitenden Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 49), andererseits für den Bereich der sozialen Sicherheit (Art. 51). Auf den ersten Blick falle es daher schwer, anzunehmen, daß die soziale Sicherheit zu den sozialen Vergünstigungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der in Anwendung von Artikel 49 ergangenen Verordnung Nr. 1612/68 gehören könne.

a) Was die Begriffsbestimmung der Fürsorge angeht, könne man feststellen, daß die Verordnung Nr. 3 „über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer" zwar in Artikel 2 Absatz 3 bestimme, daß sie auf die öffentliche Fürsorge nicht anwendbar sei, aber nicht sage, was sie unter Fürsorge versteht. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes enthalte nichts über die Merkmale, nach denen die soziale Sicherheit von der Fürsorge abzugrenzen ist. Aus der Begriffsbestimmung der Fürsorge, die das im Rahmen des Europarats abgeschlossene Europäische Fürsorgeabkommen gibt, könne namentlich übernommen werden, daß beitragsfreie Renten keine Fürsorgeleistungen seien. Endlich reichten die klassischen Unterscheidungsmerkmale der Fürsorgeleistungen — nämlich die Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieser Leistungen, die Voraussetzungen, von denen sie hinsichtlich der Eigenmittel abhängen, sowie die Art ihrer Finanzierung — nicht mehr aus.

Daher lasse sich die Auffassung vertreten, daß Barleistungen, die im Rahmen eines auf nationaler Ebene errichteten beitragsfreien Systems zusätzlich zu einer Rente oder an ihrer Stelle Personen mit einem bestimmten Alter, Invaliden oder Hinterbliebenen gewährt werden, um ihnen ein Einkommen in gesetzlich festgelegter Höhe zu sichern. Leistungen der sozialen Sicherheit seien, die in den materiellen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 fielen, wie er in deren Artikel 2 umschrieben ist.

Soweit ein solches System mit der Rentenregelung organisch verbunden ist, die Barleistungen als endgültige Leistungen mit einer gewissen Wiederkehr gewährt werden und der Beteiligte gegen die an ihn ergehenden Entscheidungen einen Rechtsbehelf hat, müsse angenommen werden können, daß das System der sozialen Sicherheit zuzurechnen sei, selbst wenn die Bewilligung der Leistungen von Ermittlungen hinsichtlich der Eigenmittel abhängt.

b) Untersuche man das belgische Gesetz vom 1. April 1969, so gelange man zu der Feststellung, daß das garantierte Einkommen zwar die klassischen Merkmale der Fürsorge aufweise, was die Ausdehnung seines Anwendungsbereichs, die Voraussetzungen, von denen seine Gewährung hinsichtlich der Eigenmittel abhängt, und seine Finanzierung betrifft. Im übrigen bestünden aber offensichtliche Bindungen an die soziale Sicherheit in Belgien: Zuständigkeit des für die soziale Vorsorge zuständigen Ministers zur Nachprüfung der Angaben und zur Entscheidung über die Anträge; in bestimmten Fällen Gleichstellung des Antrages mit einem Antrag auf Alters- und Hinterbliebenenrente für Arbeitnehmer und Selbständige; Zahlung durch die staatliche Alters- und Hinterbliebenenrentenkasse; Feststellung, daß alle durch das Gesetz zur Einführung des garantierten Einkommens geänderten, ergänzten oder aufgehobenen Rechtsvorschriften das System der Alters- und Hinterbliebenenversicherung beträfen; Klagerecht des Beteiligten vor den für die Alters- und

Hinterbliebenenregelungen zuständigen Gerichten.

Die Vorarbeiten zum Gesetz vom 1. April 1969 ebenso wie der vom belgischen Ministerium für soziale Vorsorge veröffentlichte „Aperçu de la sécurité sociale en Belgique" bestätigten, daß das garantierte Einkommen zu den Leistungen der sozialen Sicherheit gehöre, die in den materiellen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 fallen. Die Tatsache, daß das Gesetz von 1969 im Anhang B der Verordnung Nr. 3 nicht erwähnt ist, entkräfte diese Schlußfolgerung nicht, da die Aufnahme in diesen Anhang rein deklaratorische Bedeutung habe; im übrigen sei das Gesetz in Anhang I des Europäischen Fürsorgeabkommens nicht, wohl aber in Anhang I des Vorläufigen Europäischen Abkommens über die Systeme der sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen aufgeführt.

c) Falls das garantierte Einkommen als Fürsorgeleistung angesehen werden sollte, müßte bei der Auslegung von Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 davon ausgegangen werden, daß alle sozialen Vergünstigungen, in deren Genuß die einheimischen Arbeitnehmer gelangen können, auf Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft, die dieselben Voraussetzungen erfüllen wie die einheimischen, erstreckt werden müßten, und zwar auch dann, wenn diese Vergünstigungen sich nicht unmittelbar aus einer Beschäftigung herleiten.

Jedoch beziehe sich Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 nur auf noch im Erwerbsleben stehende Arbeitnehmer. Um einen Anspruch auf Gleichbehandlung bei den sozialen Vergünstigungen erheben zu können, müßte die Klägerin des Ausgangsverfahrens also die Voraussetzungen erfüllen, welche die Verordnung Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 „über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu bleiben" (ABl. L 142, S. 24) aufstellt. Bei der gegenwärtigen Aktenlage lasse sich nicht feststellen, ob dies der Fall ist.

d) Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, daß auf die dem Gerichtshof gestellten Fragen folgende Antwort gegeben werden könnte:

> Das aufgrund des belgischen Gesetzes vom 1. April 1969 gewährte garantierte Einkommen ist eine beitragsfreie Leistung der sozialen Sicherheit, die in den materiellen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 fällt, wie er in deren Artikel 2 umschrieben ist. Folglich greift die Verordnung Nr. 1612/68 nicht ein.

Entscheidungsgründe

1 Durch Urteil vom 1. Dezember 1971, beim Gerichtshof eingegangen am 6. Januar 1972, stellt das Tribunal du travail Brüssel aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen nach der Auslegung einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 „über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft" (ABl. L 257, S. 2) und der Verordnung Nr. 3 des Rates vom 3. Dezember 1958 „über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer" (ABl. 1958, S. 561) im Hinblick auf die Anwendung des belgischen Gesetzes vom 1. April 1969, das ein garantiertes Altersseinkommen einführt.

2 Als erstes fragt das Gericht, ob das durch dieses Gesetz garantierte Einkommen eine „soziale Vergünstigung" im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 sei.

3 Ferner stellt es die Frage, ob das garantierte Einkommen als beitragsfreie Sozialleistung, die der Staat den alten Menschen gewährt, eine Leistung bei Alter im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3 oder eine Fürsorgeleistung im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 derselben Verordnung sei.

4 Mit Rücksicht auf die besondere Natur der in Rede stehenden Leistung ist es angezeigt, die zweite Frage zuerst zu prüfen, da die Prüfung, wie das garantierte Einkommen im Hinblick auf den Begriff der „sozialen Vergünstigungen" im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 zu qualifizieren ist, nur in Betracht kommen kann, wenn feststeht, daß es sich nicht um eine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung Nr. 3 handelt.

5/7 Das Tribunal du travail hat seine Auslegungsfrage im Hinblick auf ein Gesetz formuliert, dessen Gegenstand es ist, bedürftigen Männern und Frauen im Alter von mindestens 65 beziehungsweise 60 Jahren ein Mindesteinkommen zu gewährleisten. Diese Vergünstigung wird belgischen Staatsangehörigen unter der einzigen Voraussetzung gewährt, daß sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Staatsgebiet haben. Dagegen kann ein Ausländer die Leistungen aus diesem Gesetz nur unter der doppelten Voraussetzung erhalten, daß er aus einem Land stammt, mit dem Belgien hierüber ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen hat und daß er mindestens während der letzten fünf Jahre vor dem Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs auf das garantierte Einkommen seinen tatsächlichen gewöhnlichen Aufenthalt in Belgien gehabt hat.

8/10 Wie sich aus den Akten ergibt, erfüllt — vorbehaltlich einer Prüfung, die das Tribunal du travail noch vornehmem will — die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine italienische Staatsangehörige, die in Belgien aufgrund einer Berufstätigkeit von kurzer Dauer eine Arbeitnehmer-Altersrente erhält, die gesetzlichen Voraussetzungen, ausgenommen, da zwischen Italien und Belgien kein Abkommen besteht, die der Gegenseitigkeit. Daher kommt es für die Entscheidung des vor dem Tribunal du travail anhängigen Rechtsstreits darauf an, wie die durch das belgische Gesetz vorgesehene Leistung im Hinblick auf

die den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 abgrenzenden Merkmale zu qualifizieren ist, um festzustellen, ob die in diesem Gesetz aufgestellte Voraussetzung der Gegenseitigkeit Anwendung finden kann. Der Gerichtshof kann zwar im vorliegenden Verfahren kein Urteil über das belgische Gesetz abgeben, ist aber zuständig, dem innerstaatlichen Gericht die gemeinschaftsrechtlichen Auslegungskriterien zu nennen, nach denen es sich bei der Beurteilung der Wirkungen des Gesetzes richten kann.

11/13 Laut ihrem Artikel 1 Buchstabe b findet die Verordnung Nr. 3 Anwendung auf alle Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die „Systeme und Zweige der sozialen Sicherheit" betreffen, von denen in den Absätzen 1 und 2 des Artikels 2 die Rede ist. Dagegen ist die Verordnung nach Absatz 3 desselben Artikels auf die „öffentliche Fürsorge" nicht anwendbar. 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 Fürsorge 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 nahe stehen und sich so jeder allgemeingültigen Einordnung entziehen.

14/15 Rechtsvorschriften, die ein garantiertes Einkommen vorsehen, nähern sich gewiß durch einige Merkmale der Fürsorge an — besonders wenn sie die Bedürftigkeit als wesentliche Anwendungsvoraussetzung aufstellen und keinerlei Berufstätigkeits-, Mitgliedschafts- oder Beitragszeiten fordern —, sie kommen aber doch insofern der sozialen Sicherheit nahe, als sie die für die Fürsorge kennzeichnende Beurteilung nach dem Einzelfall nicht vorsehen und den Begünstigten eine gesetzlich umschriebene Stellung einräumen, die ihnen einen Anspruch auf eine den von Artikel 2 der Verordnung Nr. 3 erfaßten Altersrenten ähnliche Leistung gibt. Bei der weiten Umschreibung des Kreises der Leistungsempfänger erfüllen solche Rechtsvorschriften in Wirklichkeit eine doppelte Aufgabe: Einerseits sollen sie Personen, die völlig außerhalb des Systems der sozialen Sicherheit stehen, ein Existenzminimum gewährleisten, andererseits den Empfängern unzureichender Leistungen der sozialen Sicherheit ein zusätzliches Einkommen sichern.

16/18 Nach ihrem Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c findet die Verordnung Nr. 3 Anwendung auf alle „Leistungen bei Alter". Gemäß Artikel 1 Buchstabe s derselben Verordnung sind unter „Leistungen" im weitesten Sinne alle Leistungen oder Renten einschließlich aller ihrer Teile aus öffentlichen Mitteln, aller Erhöhungen, Aufwertungsbeträge und Zuschläge zu verstehen. Hiernach

sind Rechtsvorschriften, die allen alten Einwohnern einen gesetzlich geschützten Anspruch auf eine Mindestrente geben, im Falle von Arbeitnehmern oder ihnen Gleichgestellten, die in einem Mitgliedstaat Beschäftigungszeiten zurückgelegt, ihren gewöhnlichen Aufenthalt und einen Rentenanspruch haben, dem Gebiet der sozialen Sicherheit im Sinne von Artikel 51 des Vertrages und der dazu ergangenen Durchführungsvorschriften zuzurechnen. selbst wenn sie für andere Gruppen von Begünstigten anders einzuordnen sein sollten.

19 Einem solchen Arbeitnehmer kann daher das Fehlen eines Gegenseitigkeitsabkommens nicht entgegengehalten werden, weil eine solche Voraussetzung mit dem für das in Rede stehende Gebiet durch Artikel 8 der Verordnung Nr. 3 bekräftigten Gleichbehandlungsgebot unvereinbar wäre, das eines der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts ist.

20/22 Die Schwierigkeiten, welche die Anwendung allumfassender sozialer Schutzsysteme, die für eine gesamte Bevölkerung geschaffen sind und auf den Tatbestandsmerkmalen der Staatsangehörigkeit und des gewöhnlichen Aufenthalts beruhen, im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtliche Regelung bereiten könnte, liegen in der Natur solcher Systeme, die gleichzeitig dem Schutz der Arbeitnehmer, die als solche der Sozialversicherung angehören, und dem von Personen dienen, die ihr nicht angehören. Gewiß können diese Schwierigkeiten im Ganzen nur durch den Gemeinschaftsgesetzgeber gelöst werden; dieser Umstand vermag aber das Recht und die Pflicht der Gerichte nicht zu schmälern, den Schutz der Wanderarbeitnehmer in allen Fällen zu gewährleisten, in denen dies nach den Grundsätzen der Sozialgesetzgebung der Gemeinschaft möglich ist, ohne daß das System der einschlägigen nationalen Gesetzgebung dadurch erschüttert wird. Diese Möglichkeit besteht zumindest stets dann, wenn jemand, der die Eigenschaft eines Arbeitnehmers oder Gleichgestellten im Sinne der Verordnung Nr. 3 hat, aufgrund einer vorherigen Berufstätigkeit bereits dem System der sozialen Sicherheit des Mitgliedstaates angehört, auf dessen Gesetzgebung über ein garantiertes Altersmindesteinkommen er sich beruft.

23 Nach diesen Ausführungen erscheint es nicht geboten, auf die erste Frage des Tribunal du travail einzugehen.

Kosten

24/25 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die

Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem Tribunal du travail Brüssel anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
auf den Bericht des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des belgischen Staates, der Regierung der Italienischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 7, 49, 51 und 177,
aufgrund der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, insbesondere ihrer Artikel 1, 2 und 8,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften,

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunal du travail Brüssel (11. Kammer) mit Entscheidung vom 16. Dezember 1971 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Das in allgemeinen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates, die alten Menschen mit gewöhnlichem Aufenthalt in diesem Staat einen Anspruch auf eine Mindestrente gewährleisten, vorgesehene „garantierte Einkommen" ist bei Arbeitnehmern und ihnen Gleichgestellten im Sinne der Verordnung Nr. 3, denen in demselben Staat ein Rentenanspruch zusteht, als „Leistung bei Alter" im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c derselben Verordnung anzusehen.**

2. **Ob eine solche Leistung einem ausländischen Arbeitnehmer zu gewähren ist, der diese Voraussetzungen erfüllt, kann nicht vom Be-**

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.