Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunal du travail Lüttich gemäß dessen Urteil vom 29. März 1974 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, die Behinderten einen gesetzlich geschützten Anspruch auf Beihilfe geben, sind mit Bezug auf Personen, für welche die Verordnung Nr. 3 gilt, dem Gebiet der sozialen Sicherheit im Sinne des Artikels 51 EWG-Vertrag und der dazu ergangenen Durchführungsvorschriften zuzurechnen.

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Donner Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. November 1974.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 22. OKTOBER 1974

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Frau Mazzier, geborene Costa, die Klägerin des Rechtsstreits, der zu der jetzt zu behandelnden Vorlage geführt hat, ist im Jahre 1935 geboren und besitzt die italienische Staatsangehörigkeit. Im Juli 1956 begründete sie ihren Wohnsitz in Belgien, wo sie mit einem belgischen, in diesem Lande beschäftigten Arbeitnehmer verheiratet ist. Soweit uns bekannt wurde, ist Frau Mazzier nie — weder in Italien, noch in Belgien — einer bezahlten Beschäftigung nachgegangen; sie ist, wenn ich recht sehe, allein Hausfrau.

Einen Prozeß hat Frau Mazzier eingeleitet, weil ihr die Behindertenbeihilfe nach dem belgischen Gesetz vom 27. Juni 1969, die sie im September 1971 beantragt hatte, versagt worden ist.

Das erwähnte Gesetz ist uns aus anderen Verfahren bekannt. Ich brauche deshalb keine langen Erklärungen dazu abzugeben. Für den vorliegenden Fall ist folgendes wichtig:

In dem Gesetz wird für belgische Staatsbürger mit Wohnsitz in Belgien unter der Voraussetzung, daß sie mindestens 14 Jahre alt sind, daß sie zu mindestens 30 % ständig arbeitsunfähig sind und daß ihre Einkünfte eine bestimmte Gren-

ze nicht übersteigen, ein Anspruch auf Behindertenbeihilfe geschaffen. Diese Beihilfe — jetzt interessiert von den drei Beihilfearten nur die sogenannte gewöhnliche Beihilfe — wird aus staatlichen Mitteln gewährt, wenn die Begünstigten weniger als 65 Jahre (so bei Männern) oder weniger als 60 Jahre (so bei Frauen) alt sind. Der Beihilfebetrag bemißt sich nach dem Grad der Arbeitsunfähigkeit und nach dem Umfang der Einkünfte. In gewissen Grenzen wird die Beihilfe auch neben Sozialversicherungsleistungen gewährt, allerdings mit Ausnahme der Leistungen aus der Arbeitsunfall- und der Berufskrankheitenversicherung.

Offensichtlich konnte Frau Mazzier — obwohl sie nach ärztlicher Feststellung zu 75 % ständig arbeitsunfähig ist — die Beihilfe aufgrund der belgischen Vorschriften allein nicht beanspruchen. Die zuständigen Stellen des belgischen Ministeriums für soziale Vorsorge glaubten aber auch unter Berücksichtigung des Vorläufigen Europäischen Abkommens vom 11. Dezember 1953 über die Systeme der sozialen Sicherheit bezüglich des Alters, der Invalidität sowie für Hinterbliebene die Beihilfe nicht zusprechen zu können. Nach Artikel 2 dieses Abkommens, das die Anwendung des belgischen Gesetzes auf Ausländer ermöglicht, muß nämlich der gewöhnliche Wohnsitz in Belgien vor der ersten ärztlichen Feststellung der Krankheit begründet worden sein, auf welche die Invalidität zurückgeht. Insofern hat jedoch ein Sachverständiger im nationalen gerichtlichen Verfahren ermittelt — und seine Feststellungen sind offenbar nicht streitig —, daß die Beschwerden der Frau Mazzier die Folge einer Krankheit sind, die in Italien bereits im Jahre 1938, also vor der Begründung eines Wohnsitzes in Belgien, festgestellt worden war.

Frau Mazzier hält den ablehnenden Standpunkt des belgischen Ministeriums für soziale Vorsorge gleichwohl nicht für begründet. Nach ihrer Meinung darf bei der Beurteilung ihres Falles auf die Staatsangehörigkeit überhaupt nicht abgestellt werden, weil nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (Abl. L 257 vom 19. 10. 1968) ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen (genießt) wie die inländischen Arbeitnehmer".

Im Hinblick auf die sozialrechtlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts setzte das von Frau Mazzier angerufene Arbeitsgericht Lüttich durch Urteil vom 29. März 1974 das Verfahren aus und legte gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende zwei Fragen zur Vorabentscheidung vor:

„1. Stellen die Rechtsvorschriften über die Beihilfen für Behinderte (Gesetz vom 27. Juni 1969) Rechtsvorschriften der öffentlichen Fürsorge dar, die sachlich in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 (Art. 2 Abs. 3) fallen oder nicht?

2. Stellen, falls die erste Frage verneint werden sollte, die Rechtsvorschriften über die Behinderten eine soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 dar?"

1. Zu der ersten Frage sind zunächst folgende Bemerkungen angebracht.

Nach ihrem Wortlaut zielt die Frage an sich auf eine Qualifizierung des belgischen Beihilfegesetzes für Behinderte durch den Gerichtshof ab. So weit kann der Gerichtshof — wie schon oft hervorgehoben wurde — in Verfahren nach Artikel 177 natürlich nicht gehen, weil dies Rechtsanwendung bedeuten würde. Es kann sich somit nur darum handeln, für den nationalen Richter eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts unter Hervorhebung maßgeblicher Beurteilungskriterien zu geben und es danach dem vorlegenden Richter, der allein Rechtsanwendung betreibt, zu überlassen, die aufgeworfene Frage definitiv zu beantworten.

Im Rahmen der so charakterisierten Auslegung muß vorweg die Rechtsprechung des Gerichtshofs herangezogen werden.

Ihr entnehmen wir einmal, daß die Tatsache, daß das belgische Gesetz nicht in Anhang B der Verordnung Nr. 3 angeführt ist, keineswegs zu dem Schluß zwingt, es falle nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3. Das hat der Gerichtshof mit Klarheit in der Rechtssache 100/63 (EuGH 15. Juli 1964 — J.G. van der Veen, verwitwete J. Kalsbeek/Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, und in 9 anderen Streitsachen — Slg. 1964, 1213) hervorgehoben.

Zum anderen ist das Urteil der Rechtssache 187/73 (EuGH 28. Mai 1974 — Callemeyn/Belgischer Staat — Slg. 1974, 553) von Bedeutung. In ihm wurde festgestellt, Gesetze von der Art des belgischen Beihilfegesetzes für Behinderte seien dem Fürsorgerecht angenähert, weil die Bedürftigkeit der Begünstigten ein wesentliches Kriterium darstelle und auf Beschäftigungs-, Mitgliedschafts- sowie Beitragszeiten nicht abgestellt werde. Andererseits sei eine Annäherung an die Sozialversicherung insofern gegeben, als die Leistung keine individuelle Würdigung aller Umstände des Falles voraussetze, sondern ein gesetzlicher Anspruch für die Begünstigten bestehe. Solche Gesetze hätten in Wahrheit eine doppelte Funktion: Sie sollen Behinderten, die außerhalb des Systems der Sozialversicherung stehen, ein Mindesteinkommen garantieren, und sie sollen Empfängern von Sozialversicherungsleistungen, wenn diese unzulänglich sind, eine Zulage geben. Im Hinblick darauf, daß nach Artikel 4b der Verordnung Nr. 1408/71 (ABl. L 149 vom 5. 7. 1971) diese für Rechtsvorschriften gilt, die Leistungen bei Invalidität vorsehen, und weil der Begriff „Leistungen" gemäß Artikel 1 Buchstabe t der Verordnung Nr. 1408/71 im weitesten Sinne zu verstehen ist, kam der Gerichtshof in Ansehung des belgischen Beihilfegesetzes für Behinderte letztlich zu der Feststellung, derartige Gesetze gehörten in bezug auf Arbeitnehmer oder ihnen Gleichgestellte, die in einem Mitgliedstaat Invalidenrente beziehen, zum Bereich der Sozialversicherung (Invalidenversicherung) im Sinne der Gemeinschaftsverordnungen, während ihnen eine derartige Qualifikation für andere Begünstigte fehlen könne.

Gilt dies aber nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1408/71, die seit dem 1. Oktober 1972 an die Stelle der Verordnung Nr. 3 getreten ist, so muß ein Gleiches auch nach der Verordnung Nr. 3 gelten, denn deren Anwendungsbereich und deren Definition des Leistungsbegriffes, enthalten in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 1 Buchstabe s, entsprechen denen des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b und des Artikels 1 Buchstabe t der Verordnung Nr. 1408/71.

Die von der belgischen Regierung im Verfahren vorgetragenen Argumente, nämlich der Hinweis auf die Definition der Sozialversicherung und der Leistungen bei Invalidität in den Abkommen 102 und 128 der Internationalen Arbeitsorganisation sowie die Tatsache, daß im Rahmen des Beihilfegesetzes die maßgebliche Arbeitsunfähigkeit nicht in bezug auf einen bestimmten Beruf ermittelt werde, vermögen zu keiner anderen Beurteilung zu führen. In der Tat wurden derartige Einwendungen schon in früheren Verfahren vorgebracht, ohne daß sie den Gerichtshof zu der von der belgischen Regierung angeregten Feststellung führten, bei den Vorschriften des Beihilfegesetzes für Behinderte handele es sich durchweg um reines Fürsorgerecht.

Es wäre demnach, wie auch nach dem in die gleiche Richtung weisenden Urteil der Rechtssache 1/72 (EuGH 22. Juni 1972 — Frilli/Belgischer Staat — Slg 1972, 457), das sich auf das garantierte Alterseinkommen bezog, festzustellen, daß der Anspruch der Frau Mazzier, ihre Arbeitnehmereigenschaft unterstellt, nach den Gemeinschaftsverordnungen zu beurteilen wäre und daß ihre Staatsangehörigkeit, anders als nach dem belgischen Gesetz und dem Vorläufigen Europäischen Abkommen, keine Rolle spielen dürfte.

2. Zu der zweiten Frage, mit der das Arbeitsgericht Lüttich wissen will, ob die Vorschriften über die Behindertenbeihilfe „soziale Vergünstigungen" im Sinne der bereits erwähnten Ratsverordnung Nr.

1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft enthalten, kann gleichfalls in erster Linie auf die frühere Rechtsprechung, nämlich das Urteil der Rechtssache 1/72, Bezug genommen werden. Ihm zufolge steht fest, daß eine Prüfung nationaler Vorschriften im Lichte des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1612/68 nur in Betracht kommt, „wenn feststeht, daß es sich nicht um eine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung Nr. 3 handelt". Es besteht also, anders als es die italienische Regierung wahrhaben will, zwischen der Verordnung Nr. 3 (oder der Verordnung Nr. 1408/71) und der Verordnung Nr. 1612/68 eine Beziehung der Alternativität.

Wiederum unterstellt, daß es sich bei der Klägerin des Ausgangsverfahrens um eine Arbeitnehmerin handelt, die als solche kraft des Sozialversicherungsrechts der Gemeinschaft einen gesicherten Anspruch nach dem belgischen Beihilfegesetz für Behinderte hat, wäre zu der zweiten Frage in Übereinstimmung mit der angeführten Rechtsprechung anzumerken, daß die Verordnung Nr. 1612/68 in einem solchen Falle nicht zum Zuge kommt.

3. Indessen ist das Vorabentscheidungsersuchen mit einer derartigen Beantwortung — wie die Kommission mit Recht unterstrichen hat — nicht erschöpfend und in befriedigender Weise behandelt, steht doch offenbar fest, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens keine Arbeitnehmerin im Sinne der sozialversicherungsrechtlichen Verordnungen der Gemeinschaft ist und daß sie einer bezahlten Beschäftigung nie nachgegangen ist. Daher muß weiterhin die Frage geprüft werden, ob für Familienangehörige von Arbeitnehmern, die Leistungen nach dem belgischen Beihilfegesetz für Behinderte beanspruchen, die Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein kann oder ob die Verordnungen Nr. 3 und Nr. 1612/68 dies auch für Familienangehörige ausschließen.

Betrachtet man in diesem Zusammenhang zunächst die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs, so ist nicht zu verkennen, daß sie, soweit sie die Gemeinschaftsverordnungen auf Vorschriften von der Art des belgischen Beihilfegesetzes für Behinderte anwendet, darauf abstellt, ob die Begünstigten Arbeitnehmer oder frühere Arbeitnehmer sind. Zum Begriff „Arbeitnehmer" enthält Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 eine Definition. Davon kommt im gegenwärtigen Fall hinsichtlich des belgischen Beihilfegesetzes für Behinderte nur der Teil von Buchstabe ii in Betracht, nach dem maßgebend ist, ob der Leistungsempfänger „im Rahmen eines für Arbeitnehmer errichteten Systems gegen ein anderes in Anhang V bestimmtes Risiko pflichtversichert oder freiwillig weiterversichert ist". Das trifft für Familienangehörige von Arbeitnehmern offensichtlich nicht zu, da sie lediglich von der Versicherung des Arbeitnehmers abgeleitete Rechte haben. Könnte man also die belgische Behindertenbeihilfe als zur Sozialversicherung gehörig und von den Gemeinschaftsverordnungen erfaßt nur insoweit ansehen, als Arbeitnehmern oder früheren Arbeitnehmern Leistungen gewährt werden, so wäre für die Klägerin in ihrer Eigenschaft als Familienangehörige aus den Verordnungen über die soziale Sicherheit ein Gleichbehandlungsgebot nicht abzuleiten.

Geprüft werden soll jedoch weiterhin — weil auch darüber diskutiert worden ist —, ob aus den Gemeinschaftsverordnungen für soziale Sicherheit nicht für Familienangehörige als solche Rechte hergeleitet werden können, die für den Fall des Ausgangsverfahrens von Interesse sind.

Insofern ist zunächst Artikel 4 der Verordnung Nr. 3 von Bedeutung, weil er bestimmt, daß „diese Verordnung ... auf Arbeitnehmer und ihnen Gleichgestellte Anwendung (findet), für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten und welche Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, ... sowie auf ihre Familienangehörigen und ihre Hinterbliebenen". Der Begriff „Familienangehörige" ist in Artikel 1 Buchstabe n wie folgt definiert:

„Personen, die in den Rechtsvorschriften des Staates ihres Wohnortes als solche bestimmt oder anerkannt oder als Haushaltsangehörige bezeichnet sind...". Dabei sind „Rechtsvorschriften" gemäß Artikel 1 Buchstabe b „die bestehenden und künftigen Gesetze, Verordnungen und Satzungen jedes Mitgliedstaates in bezug auf die in Artikel 2 Absatz 1 und 2 bezeichneten Systeme und Zweige der sozialen Sicherheit".

Der Sinn dieser Vorschriften im einzelnen ist zwischen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Klägerin des Ausgangsverfahrens streitig. Die Klägerin meint, es sei ausreichend, daß jemand in der Gesamtheit der sozialrechtlichen Bestimmungen eines Mitgliedstaates als Familienangehöriger anerkannt werde, und es komme nicht darauf an, ob einem solchen Angehörigen Rechte zustünden, die sich von den Rechten eines Arbeitnehmers ableiteten. Die Kommission dagegen ist der Auffassung, entscheidend sei, daß es sich um von Arbeitnehmern abgeleitete Rechte, also nicht um persönliche Ansprüche eines Familienangehörigen handele, und daß diese Ableitung in dem im Einzelfall in Frage stehenden Gesetz mit sozialversicherungsrechtlichem Einschlag zu erkennen sei.

Ich neige in diesem Zusammenhang der Ansicht der Kommission zu. So ist es einmal sicherlich nicht sinnvoll, darauf abzustellen, ob eine Person als Familienangehöriger in irgendeiner sozialrechtlichen Bestimmung des in Betracht kommenden Mitgliedstaates genannt wird. Möglicherweise sind nämlich die Rechte der Familienangehörigen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung recht unterschiedlich ausgestaltet, und daher ist es zweifellos notwendig zu prüfen, ob eine Anerkennung als Familienangehöriger gerade in dem in Betracht kommenden Bereich gegeben ist. Zum anderen erscheint es auch angezeigt zu fragen, ob es sich um von Arbeitnehmern abgeleitete Rechte oder um rein persönliche Ansprüche handelt. Darauf weist — wie ich meine — schon der Wortlaut des Artikels 1 Buchstabe n der Verordnung Nr. 3 hin, nach dem Familienangehörige als solche anerkannt sein müssen; sie kommen als Rechtsinhaber also nur in Frage wegen ihrer Eigenschaft als Familienangehörige, d. h. in Beziehung zu einer anderen Person. In diesem Zusammenhang ist ferner interessant, was die Kommission zu Vorgängen ausgeführt hat, die sich anläßlich des Beitritts neuer Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft ergeben haben. Das eben dargestellte Prinzip erfuhr damals offenbar eine Abwandlung im Interesse der Berücksichtigung besonderer Systeme der neuen Mitgliedstaaten. Die Abwandlung war aber — wie uns gezeigt wurde — beschränkt auf Leistungen, die in den früheren Mitgliedstaaten Gegenstand abgeleiteter Rechte sind. Dies ist wohl nicht nur für die Auslegung der Verordnung Nr. 1408/71 von Bedeutung, sondern ebenso für die der Verordnung Nr. 3, in der es an einer derartigen Abwandlung fehlt. Endlich sollte auch nicht übersehen werden, daß in der Rechtsprechung zu Fällen wie dem vorliegenden betont wurde, derartige Gesetze hätten eine Doppelfunktion, sie wiesen auch eindeutig fürsorgerechtliche Züge auf. Wenn sich der Gerichtshof in einer manchem kühn erscheinenden Auslegung dazu entschlossen hat, sie dennoch der Sozialversicherung insoweit zuzurechnen, als Arbeitnehmer davon betroffen werden, so kann daraus gefolgert werden, daß der zuletzt genannte Begriff den entscheidenden Anknüpfungspunkt bildet. Auch dies zwingt im gegenwärtigen Zusammenhang dazu, der Familienangehörigkeit Relevanz nur zuzuerkennen, soweit von Arbeitnehmern abgeleitete Rechte vorhanden sind.

Das aber führt, weil das belgische Beihilfegesetz für Behinderte offensichtlich rein persönliche Ansprüche begründet, für die der Wohnsitz maßgebend ist, die Ableitung von einem Arbeitnehmer also keine Rolle spielt, zu dem Schluß, daß sich für Familienangehörige als solche in diesem Bereich Rechte aus den sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften der Gemeinschaft nicht herleiten lassen und damit auch kein Anspruch darauf, eben-

so behandelt zu werden wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.

Gilt eine solche Beurteilung der klägerischen Ansprüche nach den Verordnungen Nr. 3 und 1408/71, so ist im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft noch das Folgende festzuhalten.

Nach ihrer Begründung und nach ihrer Systematik ist die Verordnung Nr. 1612/68 zugeschnitten auf Arbeitnehmer eines Mitgliedstaates, die in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt sind oder dort eine Beschäftigung suchen. Was Familienangehörige — soweit sie hier interessieren — angeht, so ist in Artikel 10 der Verordnung die Rede vom Ehegatten eines Arbeitnehmers, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt ist. Schon dies führt zu dem Schluß, daß aus der Verordnung Nr. 1612/68 für den Fall der Klägerin, die selbst nicht Arbeitnehmerin ist und deren Ehemann die eben genannten Voraussetzungen gleichfalls nicht erfüllt, nichts gewonnen werden kann.

Hinsichtlich des in Artikel 7 enthaltenen Begriffes der sozialen Vergünstigungen kommt außerdem hinzu, daß in der Rechtsprechung (EuGH 11. April 1973 — Michel S./Fonds national de reclassement social des handicapés, 76/72, Slg. 1973, 457) bereits festgehalten wurde, als Vergünstigungen seien nur die mit der Beschäftigung verbundenen anzusehen, die den Arbeitnehmern selbst und nicht ihren Familienangehörigen gewährt werden. Dafür konnte hingewiesen werden auf den Wortlaut und das System der Verordnung Nr. 1612/68 sowie die Stellung des Artikels 7 im ersten Teil, Titel 2, der die Überschrift trägt „Ausübung der Beschäftigung und Gleichbehandlung". Dafür spricht im übrigen auch der erste Erwägungsgrund der Verordnung.

Schließlich ist zwar noch einzuräumen, daß die Verordnung Nr. 1612/68 auch Bestimmungen für Familienangehörige enthält. Ihnen läßt sich aber nur ein Recht auf Niederlassung (Art. 10) und ein Recht auf Arbeit (Art. 11) entnehmen, nicht dagegen weiterreichende, für die Ehegatten bestimmte Ansprüche.

Dies alles macht deutlich, daß die Verordnung Nr. 1612/68 ebenfalls nicht geeignet ist, für Ehegatten von Arbeitnehmern einen Anspruch auf Gleichbehandlung hinsichtlich der Gewährung der belgischen Behindertenbeihilfe zu begründen.

4. Ich schlage daher vor, auf die Anfrage des Arbeitsgerichts Lüttich wie folgt zu antworten:

a) Leistungen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 3 sind auch Beihilfen für Behinderte nach der Art des belgischen Beihilfegesetzes, soweit sie bezahlten Arbeitnehmern oder ihnen Gleichgestellten im Sinne der Verordnung Nr. 3 gewährt werden und diesen ein gesetzlicher Anspruch zusteht.

b) Wenn Leistungen als Sozialversicherungsleistungen im Sinne der Verordnung Nr. 3 gelten, kommt insoweit eine Anwendung der Verordnung Nr. 1612/68 nicht in Betracht.

c) Die Verordnungen Nr. 3 und 1612/68 sichern Familienmitgliedern eines Arbeitnehmers, der in einem Mitgliedstaat beschäftigt ist, keinen An-

spruch auf Gleichbehandlung in bezug auf Gesetze, die Ansprüche auf Behindertenbeihilfe von der Staatsangehörigkeit abhängig machen, wenn sich der Anspruch nicht aus der Versicherung des Arbeitnehmers oder seiner Beschäftigung ableitet, sondern vom Wohnsitz des Begünstigten abhängig ist.