

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)
27. März 1985*

In der Rechtssache 249/83

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag von der Arbeitsrechtbank Antwerpen (Sechste Kammer) in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

Vera Hoeckx, wohnhaft in Kalmthout (Belgien),

gegen

Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn Kalmthout

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 3 Absatz 1 und 4 Absätze 1, 2 und 4 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. L 149, S. 2), sowie über die Auslegung des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten O. Due, der Richter P. Pescatore und K. Bahlmann,

Generalanwalt: Darmon

Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

**

folgendes

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

** Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— die britische Regierung, vertreten durch ihre Bevollmächtigte G. Dagtoglou,

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten J. Griesmar im Beistand von Rechtsanwalt F. Herbert,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. November 1984,

URTEIL

(„Tatbestand“ nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

- 1 Die Arbeitsrechtbank Antwerpen hat mit Urteil vom 28. Oktober 1983, beim Gerichtshof eingegangen am 10. November 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier Fragen nach der Auslegung der Artikel 3 Absatz 1 und 4 Absätze 1, 2 und 4 der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149, S. 2), sowie nach der Auslegung des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (Sozialamt) Kalmthout und der in Kalmthout geborenen niederländischen Staatsangehörigen Vera Hoeckx, Klägerin des Ausgangsverfahrens, die eine durch das belgische Gesetz vom 7. August 1974 (Moniteur belge vom 18. September 1974, S. 11363) eingeführte Hilfe zum Lebensunterhalt beantragt hat.
- 3 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die in Belgien wohnte und dort Leistungen wegen Arbeitslosigkeit erhielt, verzog im Juni 1981 nach Frankreich, wo ihr weiterhin Arbeitslosenunterstützung gewährt wurde. Nach ihrer Rückkehr nach Belgien im Januar 1982 wurde ihr auf Antrag Hilfe zum Lebensunterhalt bewilligt. Als sie am 18. Mai 1982 erneut nach Frankreich verzog, wurde die Zahlung dieser Hilfe eingestellt. Bei ihrer Rückkehr nach Belgien stellte die Klägerin des Ausgangsverfahrens fest, daß sie keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosenunterstützung erheben konnte; sie beantragte daher am 19. April 1983 erneut Hilfe zum Lebensunterhalt.
- 4 Dieser Antrag wurde vom Raad voor Maatschappelijk Welzijn Kalmthout mit Beschluß vom 28. April 1983 abgelehnt. Gegen diese Entscheidung erhob die Klägerin des Ausgangsverfahrens am 9. Mai 1983 Klage vor der Arbeitsrechtbank Antwerpen.

5 Aufgrund der Feststellung, daß die ablehnende Entscheidung sich auf Artikel 1 der Königlichen Verordnung vom 8. Januar 1976 (Belgisch Staatsblad vom 13. Januar 1976) gründe, wonach den Staatsangehörigen der zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Länder ein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt zuerkannt werde, wenn sie sich unter anderem „während mindestens der letzten fünf Jahre, die dem Zeitpunkt der Gewährung dieser Hilfe vorausgehen, tatsächlich in Belgien aufgehalten haben“, ist die Arbeitsrechtbank der Auffassung, daß es einzig um die Frage gehe, ob der Klägerin des Ausgangsverfahrens diese Hilfe allein deswegen verweigert werden müsse oder dürfe, weil sie während der letzten fünf Jahre vor der Stellung ihres Antrags zeitweise in Frankreich gewohnt habe. Nach Angabe dieses Gerichts gilt die Aufenthaltsvoraussetzung gemäß Artikel 1 der Königlichen Verordnung nur für die Gemeinschaftsangehörigen, die keine Belgier seien. In diesem Zusammenhang hat die Arbeitsrechtbank dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

- „1) Fällt der ‚Anspruch auf Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt‘ nach dem Gesetz vom 7. August 1974 unter den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 (Artikel 4 Absätze 1 und 2) oder geht es hier um ‚Sozialhilfe‘ (im Sinne von Artikel 4 Absatz 4)?
- 2) Verstößt Artikel 1 der Königlichen Verordnung vom 8. Januar 1976 über die Hilfe zum Lebensunterhalt gegen den EWG-Vertrag und gegen die Verordnung Nr. 1408/71 (genauer gegen deren Artikel 3 Absatz 1 über die Gleichbehandlung), soweit er bestimmt, daß ‚die Staatsangehörigen der zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Länder ... Hilfe zum Lebensunterhalt nur erhalten, wenn sie ... sich während mindestens der letzten fünf Jahre, die dem Zeitpunkt der Gewährung dieser Hilfe vorausgehen, tatsächlich in Belgien aufgehalten haben‘, während diese Voraussetzung für Belgier nicht gilt?
- 3) Ist die im Gesetz vom 7. August 1974 vorgesehene ‚Hilfe zum Lebensunterhalt‘ eine ‚soziale Vergünstigung‘ im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft?
- 4) Hilfsweise: Ist es mit den genannten EWG-Verordnungen vereinbar, daß für die Erfüllung des Aufenthaltserfordernisses, die Voraussetzung für die Eröffnung des Anspruchs auf die Hilfe zum Lebensunterhalt für Angehörige der zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Länder ist, allein die Aufenthaltszeiten in Belgien berücksichtigt werden, oder sind die Aufenthaltszeiten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft den Aufenthaltszeiten in Belgien gleichzustellen?“

- 6 Das Vereinigte Königreich und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben schriftliche Erklärungen abgegeben. Letztere hat auch in der mündlichen Verhandlung Ausführungen gemacht.
- 7 Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs ist vor allem zu prüfen, ob die Beurteilung nach dem Einzelfall ein Wesensmerkmal des Gesetzes vom 17. August 1974 sei. Eine solche Beurteilung habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 22. Juni 1972 in der Rechtssache 1/72 (Frilli, Slg. 1972, 457) als das für die Sozialhilfe kennzeichnende Kriterium festgelegt. An dieser Einzelfallprüfung fehle es im vorliegenden Fall, da Hilfe zum Lebensunterhalt jedem bewilligt werde, dessen Einkommen eine bestimmte Grenze nicht übersteige. Dieser Sozialhilfeanspruch hänge jedoch mit keinem der in der Verordnung Nr. 1408/71 aufgeführten Fälle zusammen und könne von jedem volljährigen Antragsteller geltend gemacht werden, der über ein niedrigeres als das gesetzlich festgelegte Einkommen verfüge. Aus diesem letzteren Grund handele es sich um Sozialhilfe.
- 8 Die Kommission trägt erstens vor, im Anwendungsbereich der Freizügigkeit stehe der Gleichheitsgrundsatz der für belgische Staatsangehörige nicht vorgeschriebenen, zusätzlichen Aufenthaltsvoraussetzung unmittelbar entgegen. Auch wenn diese Voraussetzung auf die belgischen Staatsangehörigen ausgedehnt würde, wäre sie immer noch eine mittelbare Diskriminierung, da sie für die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten schwieriger zu erfüllen sei. Zweitens unterschieden sich die fraglichen belgischen Rechtsvorschriften von den Systemen, über die der Gerichtshof im Hinblick auf die Frage ihrer Einbeziehung in die in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgeführten Zweige der sozialen Sicherheit zu entscheiden gehabt habe. Die fragliche Hilfe beziehe sich auf kein besonderes Risiko, da sie für die am meisten Benachteiligten den notwendigen Lebensunterhalt sicherstellen solle; sie gehöre somit zur Gruppe der in Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 genannten sozialen Vergünstigungen. Dieser Begriff dürfe nicht einschränkend ausgelegt werden und umfasse, wie sich unter anderem aus dem Urteil vom 14. Januar 1982 in der Rechtssache 65/81 (Reina, Slg. 1982, 33) ergebe, alle Vergünstigungen, unabhängig davon, ob sie mit einem Arbeitsvertrag zusammenhängen.

Zur ersten Frage

- 9 In der ersten Frage geht es im wesentlichen darum, ob eine soziale Leistung wie die im belgischen Gesetz vom 7. August 1974 vorgesehene, durch die allgemein der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt werden soll, in den sachlichen Gel-

tungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fällt, wie er in Artikel 4 Absätze 1 und 2 dieser Verordnung festgelegt ist.

- 10 In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, daß die Verordnung Nr. 1408/71 nach Artikel 4 Absatz 1 für alle Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die unter den Buchstaben a bis h dieser Vorschrift aufgezählten Zweige der sozialen Sicherheit gilt, während sie nach Artikel 4 Absatz 4 unter anderem nicht auf die „Sozialhilfe“ anzuwenden ist.
- 11 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes hängt die Unterscheidung zwischen Leistungen, die vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 ausgeschlossen sind, und solchen, die darunter fallen, im wesentlichen von den grundlegenden Merkmalen jeder Leistung ab, insbesondere von ihrer Zielsetzung und den Voraussetzungen ihrer Gewährung, nicht dagegen davon, ob eine Leistung von den nationalen Rechtsvorschriften als eine Leistung der sozialen Sicherheit eingestuft wird.
- 12 Zwar läßt sich nicht ausschließen, daß 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, doch ist festzustellen, daß eine gesetzliche Regelung nur dann in den Bereich der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 fällt, wenn sie jedenfalls unter anderem einen Bezug zu einem der in Artikel 4 Absatz 1 dieser Verordnung ausdrücklich aufgezählten Risiken hat. Daraus ergibt sich, daß diese Aufzählung erschöpfend ist. Infolgedessen kann ein Zweig der sozialen Sicherheit, der dort nicht aufgeführt ist, nicht als solcher qualifiziert werden, auch wenn er dem Begünstigten einen Rechtsanspruch auf die Leistung einräumt.
- 13 Wie sich aus den Akten ergibt, ist die Hilfe zum Lebensunterhalt dadurch gekennzeichnet, daß sie einerseits dem Begünstigten einen Anspruch auf die Leistung einräumt, andererseits jedem gewährt wird, der nicht über ausreichende Mittel verfügt und „sie sich nicht aus eigener Kraft oder in anderer Weise beschaffen kann“ (Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. August 1974). Somit wird auf die Bedürftigkeit als wesentliches Anwendungskriterium abgestellt und auf jegliche Voraussetzung hinsichtlich der Berufstätigkeits-, Beitrags- oder Mitgliedschaftszeiten, die bei einer zur Abdeckung eines bestimmten Risikos vorgesehenen Einrichtung der sozialen Sicherheit zurückgelegt worden sind, verzichtet. Der Hilfeempfänger

muß nur nachweisen, „daß er zur Arbeit zur Verfügung steht“, es sei denn, daß er dazu aus gesundheitlichen oder sozial zwingenden Gründen nicht in der Lage ist. Außerdem ist er verpflichtet, seine Ansprüche auf Sozialleistungen, ja sogar seine Unterhaltsansprüche geltend zu machen, wenn das Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn dies für notwendig hält (Artikel 6 Absätze 1 und 2 des genannten Gesetzes).

- 14 Infolgedessen kann eine Hilfe wie die streitige als Sozialleistung allgemeiner Art nicht unter einen der in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgezählten Zweige der sozialen Sicherheit eingeordnet werden und stellt damit keine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne dieser Verordnung dar.
- 15 Auf die erste Frage ist somit zu antworten, daß eine soziale Leistung wie die im belgischen Gesetz vom 7. August 1974 vorgesehene, durch die allgemein der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt werden soll, nicht in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 fällt, wie er in Artikel 4 Absätze 1 und 2 dieser Verordnung festgelegt ist.

Zur zweiten Frage

- 16 Die zweite Frage ist gegenstandslos geworden, soweit sie das Problem betrifft, ob es gegen die Verordnung Nr. 1408/71 und insbesondere gegen Artikel 3 Absatz 1 dieser Vorschrift verstößt, wenn der Anspruch auf eine soziale Leistung, durch die allgemein der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt werden soll, davon abhängig gemacht wird, daß der Betroffene während eines bestimmten Zeitraums tatsächlich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gewohnt hat, und dies bei Angehörigen dieses Mitgliedstaats nicht gefordert wird. Soweit es in der Frage darum geht, ob diese Voraussetzung gegen den EWG-Vertrag verstößt, ist sie zusammen mit der dritten Frage zu behandeln.

Zur dritten Frage

- 17 Die dritte Frage geht im wesentlichen dahin, ob die soziale Leistung, wie sie im belgischen Gesetz vom 7. August 1974 vorgesehen ist und durch die allgemein der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt werden soll, eine soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 ist. In diesem Zusammenhang ist der zweite Teil der zweiten Frage zu behandeln, ob nämlich die Hilfe zum Lebensunterhalt davon abhängig gemacht werden kann,

daß der Betroffene während eines bestimmten Zeitraums tatsächlich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gewohnt hat, wenn dies bei Angehörigen dieses Mitgliedstaats nicht gefordert wird.

18 Zur Beantwortung der dritten Frage ist vorab zu prüfen, ob eine soziale Leistung allgemeiner Art als eine soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 angesehen werden kann.

19 Artikel 7 Absätze 1 und 2 dieser Verordnung lautet wie folgt:

1) Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, darf aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.

2) Er genießt dort die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.

20 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich aus der Gesamtheit der Vorschriften dieser Verordnung sowie aus ihrer Zielsetzung, daß zu den Vergünstigungen, die sie auf Arbeitnehmer ausdehnt, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, alle Vergünstigungen gehören, die — ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht — den inländischen Arbeitnehmern hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnortes im Inland gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern.

21 In diesem Sinne hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 261/83 (Castelli, Slg. 1984, 3199) bereits entschieden, daß der Begriff der sozialen Vergünstigung gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 auch die Gewährung des durch die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats garantierten Altersmindesteinkommens an Familienangehörige aufsteigender Linie, die von dem Arbeitnehmer unterhalten werden, umfaßt.

- 22 Nach alledem stellt eine Leistung, durch die der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt werden soll, eine soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates dar, von der weder ein Wanderarbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist und im Hoheitsgebiet des Staats wohnt, der die Leistung erbringt, noch seine Familienangehörigen ausgeschlossen werden dürfen.
- 23 Zu der Frage, ob eine solche soziale Vergünstigung von einer nur für die anderen Gemeinschaftsangehörigen geltenden Aufenthaltsvoraussetzung abhängig gemacht werden kann, ist festzustellen, daß das Diskriminierungsverbot, wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, für die Freizügigkeit grundlegend ist; die Verordnung Nr. 1612/68 nimmt im übrigen auf diesen Grundsatz Bezug. Er ist in Artikel 48 Absatz 2 EWG-Vertrag sowie in der fünften und sechsten Begründungserwägung und insbesondere in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 niedergelegt, wonach der Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten „die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer“ genießt.
- 24 Die Aufenthaltspflicht stellt eine zusätzliche Voraussetzung dar, deren Erfüllung zwar von den Arbeitnehmern, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, nicht aber von den inländischen Arbeitnehmern verlangt wird. Somit handelt es sich um eine offenkundige, auf der Staatsangehörigkeit der Arbeitnehmer beruhende Diskriminierung.
- 25 Infolgedessen ist auf die dritte Frage wie folgt zu antworten: Eine soziale Leistung wie die im belgischen Gesetz vom 7. August 1974 vorgesehene, durch die allgemein der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt werden soll, ist eine soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968. Nach Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung darf die Gewährung einer solchen sozialen Vergünstigung nicht davon abhängig gemacht werden, daß der Betroffene während eines bestimmten Zeitraums tatsächlich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gewohnt hat, wenn dies bei Angehörigen dieses Mitgliedstaats nicht gefordert wird.

Zur vierten Frage

- 26 Die vierte Frage ist gegenstandslos geworden, da sie nur für den Fall gestellt ist, daß die zweite Frage verneint würde.

Kosten

- 27 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem bei dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm von der Arbeitsrechtbank Antwerpen mit Urteil vom 28. Oktober 1983 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

- 1) Eine soziale Leistung wie die im belgischen Gesetz vom 7. August 1974 vorgesehene, durch die allgemein der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt werden soll, fällt nicht in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971, wie er in Artikel 4 Absätze 1 und 2 dieser Verordnung festgelegt ist.
- 2) Eine soziale Leistung wie die im belgischen Gesetz vom 7. August 1974 vorgesehene, durch die allgemein der notwendige Lebensunterhalt sichergestellt werden soll, ist eine soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968. Nach Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung darf die Gewährung einer solchen sozialen Vergünstigung nicht davon abhängig gemacht werden, daß der Betroffene während eines bestimmten Zeitraums tatsächlich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gewohnt hat, wenn dies bei Angehörigen dieses Mitgliedstaats nicht gefordert wird.

Due

Pescatore

Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. März 1985.

Der Kanzler

Der Präsident der Zweiten Kammer

P. Heim

O. Due