SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 14. Juli 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die vorliegende Rechtssache beruht auf einem Ersuchen um Vorabentscheidung, das gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Sozialgericht Münster in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit zwischen Herrn Hoorn und der Landesversicherungsanstalt Westfalen (im folgenden: LVA Westfalen) vorgelegt worden ist.

Die dem Gerichtshof vorgelegte Frage betrifft im wesentlichen die Vereinbarkeit einer Zusatzvereinbarung zu dem Abkommen über soziale Sicherheit, das am 29. März 1951 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande geschlossen wurde, mit den Artikeln 48 Absatz 2 und 51 EWG-Vertrag sowie mit der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Systeme der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer [1]. Genauer handelt es sich um die Vierte Zusatzvereinbarung vom 21. Dezember 1956 über die Regelung der Ansprüche, die von niederländischen Arbeitskräften zwischen dem 13. Mai 1940 und dem 1. September 1945 in der deutschen Sozialversicherung erworben worden sind.

2. Soweit hier von Bedeutung, ist daran zu erinnern, daß Artikel 2 Absatz 1 der Zusatzvereinbarung vorsieht, daß Versicherungszeiten, die von Arbeitnehmern, die die niederländische Staatsangehörigkeit besitzen, zwischen dem 13. Mai 1940 und dem 1. September 1945 in der deutschen Sozialversicherung zurückgelegt worden sind, als nach den Rechtsvorschriften der Niederlande zurückgelegt gelten, falls die Arbeitnehmer vor dem 1. September 1945 aus dem Beschäftigungsverhältnis ausgeschieden und bis zum 31. Dezember 1945 in die Niederlande zurückgekehrt sind. Nach Artikel 2 Absatz 2 gelten die niederländischen Staatsangehörigen, die zuvor nicht dem niederländischen Sozialversicherungssystem angeschlossen waren, als diesem System mit dem Tage angeschlossen, an dem sie ihre Beschäftigung in Deutschland aufgenommen haben; diese Vorschrift gilt — so wird jedoch klargestellt — nur, wenn sie für den Berechtigten günstiger ist.

3. Kommen wir nun zu dem Sachverhalt, der dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegt.

Die LVA Westfalen lehnte mit Bescheid vom 24. November 1989, gestützt auf Artikel 2 Absatz 1 der genannten Zusatzvereinbarung, den Antrag auf Altersruhegeld ab, den Herr Hoorn, ein niederländischer Staatsangehöriger, gestellt hatte; dieser war während des Zweiten Weltkriegs, genauer vom 31. Juli 1943 bis zum 31. März 1945, als Zwangs-

* Originalsprache: Italienisch.

1 — 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 (ABl. L 149, S. 2).

arbeiter bei einer deutschen Firma in Dortmund beschäftigt gewesen.

Herr Hoorn focht diesen Bescheid in erster Linie mit der Begründung an, die Vierte Zusatzvereinbarung sei nach ihrem Artikel 2 Absatz 2 auf ihn nicht mehr anwendbar.

Er wies nämlich darauf hin, daß infolge der Reform der Rechtsvorschriften im Bereich der sozialen Sicherheit, die in den Niederlanden mit einer Reihe von 1957 bis 1967 in Kraft getretenen Gesetzen durchgeführt worden sei, die unter der Geltung des vorherigen Systems erworbenen Ansprüche der Arbeitnehmer, denen noch kein Altersruhegeld gewährt worden sei, zunehmend durch die einmalige Zahlung einer Entschädigung für die vom vorherigen System abgedeckten Versicherungszeiten abgelöst worden seien. Die Anwendung dieser Regelung habe sich für ihn dahin ausgewirkt, daß er einen Betrag erhalten habe, der deutlich geringer sei als die Rente, die ihm nach der deutschen Invaliditäts- und Altersversicherung zuerkannt worden wäre: Daraus ergebe sich die Unanwendbarkeit der Vierten Zusatzvereinbarung auf den vorliegenden Sachverhalt, da die Verweisung auf die niederländischen Rechtsvorschriften nach dem genannten Vorbehalt des Artikels 2 Absatz 2 für diejenigen, die — wie es bei ihm der Fall sei — dem System der sozialen Sicherheit vor Mai 1940 nicht angeschlossen gewesen seien, nur gelte, wenn sie für die Betroffenen zu einem günstigeren Ergebnis führe.

Herr Hoorn trug außerdem vor, Artikel 2 der Vereinbarung stehe im Widerspruch zu Artikel 3 der Verordnung Nr. 1408/71, da er im Vergleich mit deutschen Zwangsarbeitern und niederländischen Grenzgängern, denen der Zugang zur deutschen Versicherung eröffnet sei, diskriminiert werde; er stehe auch im Widerspruch zu Artikel 8 dieser Verordnung, wonach die Abkommen, die zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich gegebenenfalls geschlossen würden, den Grundsätzen und dem Geist der fraglichen Verordnung entsprechen müßten.

4. Aus diesen Gründen hat das deutsche Gericht mit Beschluß vom 19. Juni 1992 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof um Entscheidung über die Gültigkeit der fraglichen Vereinbarung ersucht, soweit sie für den von ihr erfaßten Personenkreis die Möglichkeit ausschließt, Ansprüche gegen die deutsche Rentenversicherung der Arbeiter geltend zu machen.

5. Dies vorausgeschickt, ist sogleich darauf hinzuweisen, daß die vom Sozialgericht Münster aufgeworfene Frage, soweit sie die Gültigkeit und die Auslegung der Vierten Zusatzvereinbarung zum Abkommen zwischen Deutschland und den Niederlanden betrifft, über die Zuständigkeit des Gerichtshofes hinausgeht. Es gehört nämlich zur Auslegungstätigkeit des nationalen Gerichts, festzustellen, ob dann, wenn sich die rechtliche Fiktion des Artikels 2 Absatz 2 der Vereinbarung für die Betroffenen nicht als günstiger erweist, auch der in Absatz 1 dieses

Artikels niedergelegte Grundsatz der Übertragung von Rentenansprüchen auf sie nicht anzuwenden ist.

Insoweit genügt der Hinweis auf die umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofes, der klargestellt hat, daß im Rahmen der Aufgabenverteilung, die dem Artikel 177 EWG-Vertrag zugrunde liegt, das nationale Gericht und nicht der Gerichtshof das nationale Recht auszulegen hat [2], und damit auch das Recht, das zur Anpassung an bilaterale Abkommen, die zwischen zwei Mitgliedstaaten geschlossen werden, ergeht; ferner ist es Sache der nationalen Gerichte, im Rahmen ihrer Rechtsordnung das Verhältnis der sich aus Übereinkünften ergebenden Normen zu den übrigen Rechtsvorschriften zu beurteilen.

Im übrigen kann man wohl davon ausgehen, daß die Vorlage der Frage an den Gerichtshof tatsächlich voraussetzt, daß das Sozialgericht Münster das durch Artikel 2 Absatz 2 aufgeworfene Auslegungsproblem dahin gelöst hat, daß es die von Herrn Hoorn vertretene Ansicht verworfen hat; andernfalls wäre nämlich schwer zu verstehen, wozu das Vorabentscheidungsersuchen dienen sollte.

6. Aus diesen Gründen ist die dem Gerichtshof vorgelegte Frage daher offenbar so zu verstehen, daß sie darauf gerichtet ist, ob die Artikel 48 und 51 EWG-Vertrag sowie insbesondere die Artikel 3 und 8 der Verordnung Nr. 1408/71 dahin auszulegen sind, daß sie der Anwendung des Artikels 2 der Vierten Zusatzvereinbarung entgegenstehen.

7. Was die Vereinbarkeit der Vierten Zusatzvereinbarung mit der Verordnung Nr. 1408/71 betrifft, so führt nichts an der Feststellung vorbei, daß zwischen den beiden Normengruppen in Wirklichkeit kein Widerspruch besteht; oder, besser gesagt, wenn ein Konflikt abstrakt vorstellbar ist, so ist er durch die Vorschriften der Verordnung bereits vollständig gelöst.

Artikel 3, der den in Artikel 48 EWG-Vertrag niedergelegten fundamentalen Grundsatz der Gemeinschaftsrechtsordnung — d. h. das Verbot der auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Diskriminierungen

— bekräftigt, stellt fest, daß „die Personen, die im Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen und für die diese Verordnung gilt, ... die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats [haben] wie die Staatsangehörigen dieses Staates", und versieht diese Feststellung ausdrücklich mit dem Vorbehalt, daß „besondere Bestimmungen" dieser Verordnung nichts anderes vorsehen. Wegen der Besonderheit mancher Situationen werden also Ausnahmen von der allgemeinen Geltung des Grundsatzes zugelassen. Zu diesen „besonderen Bestimmungen" gehört sicher Artikel 7, der, zusammen mit den Artikeln 6 und 8,

2 — Vgl. hierzu unter anderem Urteile vom 23. November 1977 in der Rechtssache 38/77 (Enka, Slg. 1977, 2203), vom 13. März 1986 in der Rechtssache 296/84 (Sinatra, Slg. 1986, 1047), vom 29. Juni 1988 in der Rechtssache 240/87 (Deville, Slg. 1988, 3513) und vom 7. Februar 1991 in der Rechtssache C-227/89 (Rönfeldt, Slg. 1991, I-323).

das Verhältnis zwischen der Verordnung und den Abkommenüber soziale Sicherheit regelt, die zwischen Mitgliedstaaten geschlossen werden.

Nun, nach Artikel 6 tritt die Verordnung grundsätzlich an die Stelle aller Abkommen im Bereich der sozialen Sicherheit, die ausschließlich von zwei oder mehr Mitgliedstaaten vor dem Zeitpunkt der Anwendung dieser Verordnung geschlossen worden sind [3]; abweichend davon bestimmt jedoch Artikel 7, daß die Anwendung bestimmter mehrseitiger Übereinkünfte über soziale Sicherheit ebensowenig berührt wird wie die verschiedener Bestimmungen zweiseitiger Abkommen, die im Anhang III der fraglichen Verordnung aufgeführt sind. Unter ihnen werden insbesondere die Artikel 2 und 3 der Vierten Zusatzvereinbarung zu dem zwischen Deutschland und den Niederlanden geschlossenen Abkommen vom 29. März 1951 erwähnt. Diese Bestimmungen „bleiben" nach dem Wortlaut von Artikel 7 Absatz 2 somit „anwendbar".

8. Auf diese Weise sind etwaige Widersprüche zwischen den Vorschriften der Verordnung und denen der zuvor zwischen Mitgliedstaaten geschlossenen Abkommen präventiv gelöst: Es kann sich daher kein Problem der Vereinbarkeit der besonderen und gegebenenfalls abweichenden Regelung in den Vorschriften dieser Abkommen — deren Anwendung in Artikel 7 Absatz 2 vorbehalten wird — mit den Vorschriften der Verordnung stellen.

9. Darüber hinaus ist zu bemerken, daß die fragliche Vereinbarung die besondere Situation der niederländischen Staatsangehörigen, die während des Zweiten Weltkriegs Zwangsarbeit leisten mußten, regelt und mit der Regulierung der versorgungsrechtlichen Stellung der Betroffenen darauf abzielt, die für sie nachteiligen Folgen der mit dem Krieg verbundenen Ereignisse zu mildern. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof im Hinblick auf nationale Rechtsvorschriften, die sich nicht aus Übereinkommen ergaben, bereits entschieden, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht ohne weiteres für die besonderen Systeme in bezug auf Zeiten vor 1945 gilt [4]. Die Besonderheit solcher Situationen wird im übrigen auch in der Verordnung Nr. 1408/71 anerkannt, die in Artikel 4 Absatz 4 die „Leistungssysteme für Opfer des Krieges und seiner Folgen" von ihrem Geltungsbereich ausschließt.

10. Es erscheint mir im vorliegenden Fall auch nicht relevant, auf Artikel 8 dieser Verordnung hinzuweisen, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, soweit ein Bedürfnis besteht, nach den Grundsätzen und im Geist der Verordnung miteinander Abkommen zu schließen. Aus Artikel 6 in Verbindung mit den Artikeln 7 und 8 ergibt sich nämlich, daß Artikel 8 die Abkommen betrifft, die *nach* dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1408/71 gegebenenfalls zwischen den Mitgliedstaaten zur Durchführung der Bestimmungen dieser Verordnung geschlossen werden, und daß er keine Kriterien für die Vereinbarkeit aufstellt, nach denen zu bestimmen wäre, ob die in Artikel 7 ausgenommenen Abkommen angewendet werden können.

3 — Dazu ist jedoch zu bemerken, daß, wie der Gerichtshof klargestellt hat, die Artikel 48 Absatz 2 und 51 EWG-Vertrag dahin auszulegen sind, daß sie es nicht zulassen, daß Arbeitnehmer Vergünstigungen der sozialen Sicherheit verlieren, weil in das nationale Recht eingeführte Abkommen zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten unanwendbar geworden sind (Urteil vom 7. Februar 1991, Rönfeldt, a. a. O.).

4 — Vgl. insoweit Urteile vom 31. März 1977 in der Rechtssache 79/76 (Fossi, Slg. 1977,667), vom 6. Juli 1978 in der Rechtssache 9/78 (Gillard, Slg. 1978,1661) und vom 31. Mai 1979 in der Rechtssache 207/78 (Even, Slg. 1979, 2019).

Unter diesen Voraussetzungen verstieße jedenfalls, auch wenn dieser Auslegung gefolgt würde, Artikel 2 der Zusatzvereinbarung wohl nicht gegen „die Grundsätze und den Geist der Verordnung". Auch wenn nämlich die in ihr enthaltene Regelung im wesentlichen auf die Grundsätze der Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und des Exports von Leistungen der sozialen Sicherheit aufbaut, so erkennt die Vereinbarung doch, wenn auch nur ausnahmsweise, den Grundsatz der Übertragung von Leistungsansprüchen an. Wenn die Gesamtdauer der nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats zurückgelegten Versicherungszeiten weniger als ein Jahr beträgt und diese deshalb nach den genannten Rechtsvorschriften keinen Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit begründen, werden diese Zeiten nach Artikel 48 in der Tat von den zuständigen Trägern jedes anderen Mitgliedstaats bei der Bestimmung der Ansprüche des Arbeitnehmers wie auch bei der Berechnung des tatsächlich geschuldeten Betrags berücksichtigt; in diesem Fall ist jede Proratisierung dieser Leistungen ausgeschlossen.

Wenn der Grundsatz der Übertragung von Leistungsansprüchen in der Verordnung Nr. 1408/71 demnach innerhalb der genannten Grenzen anerkannt ist, läßt sich wohl schwerlich behaupten, daß eine Regelung, die diesem Grundsatz folgt, gegen die Grundsätze und den Geist der Verordnung verstößt.

11. Schließlich könnte man sich fragen, ob es mit den Artikeln 48 Absatz 2 und 51 EWG-Vertrag vereinbar ist, daß die Verordnung Nr. 1408/71 die Geltung der Vierten Zusatzvereinbarung unberührt läßt und Herr Hoorn infolgedessen die Vorteile verliert, die sich für ihn aus der Anwendung der anderen Vorschriften dieser Verordnung ergeben hätten.

Nun, auch unter Berücksichtigung des absoluten Sondercharakters der Situation, die die streitige Vereinbarung regeln will, scheint es nicht, daß sich die Vereinbarung in irgendeiner Weise zu dem Ziel in Widerspruch setzt, zur weitestgehenden Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beizutragen. Wenn nämlich Artikel 51 im Hinblick auf die Erreichung dieses Zieles insbesondere verlangt, daß die im Bereich der sozialen Sicherheit in den verschiedenen Mitgliedsländern erworbenen Ansprüche anerkannt und bei der Berechnung der Gesamtversicherungszeit berücksichtigt werden, stellt die in der Vereinbarung enthaltene Regelung, die denjenigen Versicherungszeiten Rechnung trägt, die in der Sozialversicherung eines anderen Staates als des Herkunftsstaats des Betroffenen zurückgelegt wurden, und die sich darauf beschränkt, den zweitgenannten Staat mit der Feststellung der betreffenden Leistungen zu betrauen, kein Hindernis für die Verwirklichung des mit dieser Vorschrift verfolgten Zieles dar. Außerdem läßt sich die unterschiedliche Behandlung der deutschen Zwangsarbeiter wie auch der Niederländer, die Grenzgänger sind oder bei Kriegsende jedenfalls in Deutschland geblieben waren, sachlich damit rechtfertigen, daß der Anschluß an das deutsche System der sozialen Sicherheit in diesem Fall nicht von jener vorübergehenden und außergewöhnlichen Art war, wie sie bei den von der Vereinbarung geregelten Sachverhalten feststellbar ist. Die Verpflichtung zur Gleichbehandlung nach Artikel 48 Absatz 2 EWG-Vertrag — der den in Artikel 7 niedergelegten allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf dem Gebiet der Freizügigkeit der

Arbeitnehmer anwendet — kann durch eine Regelung, die unterschiedliche Situationen unterschiedlich behandelt, eindeutig nicht verletzt sein.

Schließlich braucht kaum hervorgehoben zu werden, daß die angebliche Diskriminierung im vorliegenden Fall in keiner Weise mit der Staatsangehörigkeit der Betroffenen zusammenhing.

Es könnte sich — wie die Kommission in ihren Erklärungen bemerkt — allenfalls vielleicht ein Problem der Vereinbarkeit der niederländischen Regelung zur Änderung des Systems der sozialen Sicherheit mit dem Gemeinschaftsrecht stellen; es liegt aber völlig auf der Hand, daß eine solche Problematik über die Vorabentscheidungsfrage, die dem Gerichtshof vorgelegt worden ist, hinausgeht.

12. Aufgrund der genannten Erwägungen schlage ich somit vor, auf die Frage des Sozialgerichts Münster wie folgt zu antworten:

Weder die Artikel 48 und 51 EWG-Vertrag noch die Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 stehen der Anwendung von Artikel 2 der Vierten Zusatzvereinbarung zum Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über Sozialversicherung vom 29. März 1951 entgegen, wonach die von den niederländischen Zwangsarbeitern während des Zweiten Weltkriegs nach den deutschen Rechtsvorschriften zurückgelegten Versicherungszeiten als nach den Rechtsvorschriften der Niederlande zurückgelegt gelten.