SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 18. SEPTEMBER 1975 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Witwe eines nach Frankreich eingewanderten und dort infolge eines Arbeitsunfalls verstorbenen italienischen Arbeitnehmers, die vier minderjährige Kinder zu versorgen hat und weiterhin in Frankreich wohnt, hat beantragt, in den Genuß der Ermäßigung zu kommen, die die Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) aufgrund des Gesetzes vom 29. Oktober 1921 Familien mit drei oder mehr unterhaltsberechtigten minderjährigen Kindern gewährt. Ihr Antrag wurde allein deswegen abgelehnt, weil sie nicht die französische Staatsangehörigkeit besitzt.

Die Cour d'Appel Paris, vor der der Rechtsstreit zwischen der Witwe des Arbeitnehmers und der SNCF anhängig ist, hat sich gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag an den Gerichtshof gewandt mit der Frage, ob die von der SNCF an kinderreiche Familien ausgegebene Ermäßigungskarte für Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten eine soziale Vergünstigung im Sinne des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 darstellt.

Mit dem jetzt vor der Cour d'Appel angefochtenen Urteil vom 8. November 1973 hatte das Tribunal de Grande Instance Paris entschieden, daß das Gemeinschaftsrecht nicht gebiete, den Anspruch auf die an kinderreiche Familien ausgegebene Ermäßigungskarte für die Eisenbahn auch auf Ausländer auszudehnen, weil diese Karte keine spezifisch mit der Arbeitnehmereigenschaft verbundene Vergünstigung darstelle. Das Tribunal de Grande Instance hatte eine ausdehnende Auslegung des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1612/68 mit der Begründung abgelehnt, daß der EWG-Vertrag nur eine Einigung über Grundsätze enthalte, welche in allen Punkten noch der Ausführungsvorschriften bedürfe, und daß er bestimmungsgemäß jedenfalls keine anderen Vergünstigungen betreffe als diejenigen, die den Bürgern der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit oder aufgrund der Ausübung einer Arbeitnehmertätigkeit im Hoheitsgebiet eines dieser Staaten gewährt würden. Deshalb könne ein solcher Vertrag eine Vertragspartei nicht daran hindern, gewisse Vergünstigungen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ihren eigenen Bürgern, seien sie nun Arbeitnehmer oder nicht, vorzubehalten.

Die Cour d'Appel scheint gegen eine so begründete Lösung Bedenken zu haben und hat Ihnen deshalb die eingangs genannte Frage vorgelegt.

2. Der Gerichtshof ist nunmehr aufgefordert, eine grundlegende Richtschnur für die Auslegung und die Anwendung der wirklichen Garantien zu geben, die im Interesse der Freizügigkeit der Arbeitnehmer eingeräumt worden sind. Der vorliegende Fall zwingt nämlich dazu, die sozialen Vergünstigungen zu bezeichnen, die auf die Wanderarbeitnehmer in der Gemeinschaft auszudehnen sind. Er gibt uns Gelegenheit, den Leitgedanken einer Rechtsprechung besser herauszuarbeiten, die sich von dem Urteil vom 15. Oktober 1969 in der Rechtssache 15/69 *(Ugliola* — Slg. 1969, 368) bis zu der ganz neuen Entscheidung in der Rechtssache 20/75 *(D'Amico)* fortentwickelt hat. Angesichts von Entscheidungen, die auf den ersten Blick auf unterschiedliche Tendenzen zurückzuführen sein könnten, ist die tatsächliche Bedeutung des Grundsatzes zu klären, der in Absatz 3 der Entscheidungsgründe des ebenfalls die Auslegung von Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612 des Rates betreffenden Urteils Ugliola auf-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

gestellt wurde, wo der Gerichtshof unter Berufung auf Artikel 48 EWG-Vertrag gesagt hat, daß „die Rechtsordnung eines jeden Mitgliedstaats den in dessen Hoheitsgebiet beschäftigten Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten alle Rechtsvorteile gewähren muß, die sie den eigenen Staatsangehörigen einräumt".

Das gemeinschaftliche Sozialrecht – ob es nun die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unmittelbar betrifft, wie das gerade bei der Verordnung Nr. 1612 der Fall ist, oder ob es sie nur mittelbar berührt, wie bei der Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit – bildet ein organisches Ganzes, das die gleichen allgemeinen Ziele verfolgt und deshalb auf einheitlichen Grundsätzen aufbaut. Die Rechtsprechung der letzten Jahre läßt in Übereinstimmung mit den Stellungnahmen der Generalanwälte eine Entwicklung erkennen, die von der Notwendigkeit ausgeht, die volle Gleichbehandlung der aus der Gemeinschaft stammenden Arbeitnehmer mit den Bürgern des Staates zu verwirklichen, in den sie zugewandert sind. Ich erinnere in diesem Zusammenhang daran, daß Herr Generalanwalt Mayras bereits in der Rechtssache 76/72 *(Michel S.)* ausgeführt hat, der allgemeine Aufbau der Verordnung Nr. 1612/68 und der Geist, der sie beseelt, könnten nur dazu führen, dem Ausdruck „soziale Vergünstigungen" den weitesten Sinn zu geben (Slg. 1973, 468). In meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 7/75 *(Eheleute F.)* über die Auslegung der Verordnung Nr. 1408/71 habe ich erklärt, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes im wesentlichen davon abgerückt ist, eine besondere Beziehung zwischen der Sozialleistung und dem Arbeitsverhältnis zu verlangen. Ihr Urteil vom 17. Juni 1975 scheint die Richtigkeit dieser Bemerkung zu bestätigen.

Angesichts dieser Tendenz der Rechtsprechung, welche den Anforderungen entspricht, die sich aus der Logik des gemeinschaftlichen Systems ergeben, bieten sich im vorliegenden Fall zwei Wege an. Einen breiteren und sicher sehr anspruchsvollen zeigt die Kommission auf, wenn sie geradewegs Artikel 7 des Vertrages heranzieht, um jede Unterscheidung zwischen den Arbeitsnehmern aus der Gemeinschaft aufgrund der Staatsangehörigkeit auszuschließen. Ein schmalerer Weg stellt genauer auf Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates ab. Beide Wege können zum selben Ergebnis führen. Schon um näher an der konkreten Frage der Cour d'Appel Paris zu bleiben, ziehe ich es jedoch vor, mich an die Verordnung zu halten, obwohl ich dabei den in Artikel 7 des Vertrages niedergelegten wesentlichen Grundsatz nicht aus den Augen verliere.

Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612 des Rates bestimmt, daß ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer genießt.

Es geht also zunächst darum, zu klären, ob eine Vergünstigung der Art, wie sie die hier einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften vorsehen, unter den Begriff „soziale Vergünstigung" im Sinne der erwähnten Vorschrift fällt; und danach, wenn die Frage bejaht wird, ist zu prüfen, ob auch die Familienangehörigen des Arbeitnehmers Anspruch darauf haben, in ihren Genuß zu kommen.

Die betreffende Vergünstigung war in Frankreich durch Gesetz vom 29. Oktober 1921 im Rahmen einer aktiven nationalen Bevölkerungspolitik eingeführt worden. Heutzutage finden sich die Bestimmungen über die Erteilung der Familienermäßigungskarte für die Eisenbahn aufgrund Dekrets vom 24. Januar 1956 im Code de la famille et de l'aide sociale aufgeführt, und zwar im Titel I („Sozialer Schutz der Familie") Kapitel II („Wirtschaftlicher Schutz der Familie") Abschnitt I („Allgemeine Formen des Ausgleichs der Familienlasten"). Artikel 20 dieses Gesetzes sagt, daß diese Ermäßigungen „zur Unterstützung der Familien, die Kinder großziehen", gewährt werden.

Aus diesen Rechtsvorschriften ergibt sich also, daß die Vergünstigung heute unmittelbar dazu dient, die Familienlasten auszugleichen, und sie die konkrete Entfaltung ihres ursprünglichen Sinnes darin findet, Familien, die wegen ihrer Kinder größere Lasten tragen, nicht zu sehr durch die Vervielfachung der tariflichen Beförderungspreise zu beschweren. Ohne Zweifel handelt es sich um eine *soziale Vergünstigung,* der auch ein möglicher Zusammenhang mit einer aktiven Bevölkerungspolitik, wenn er überhaupt noch besteht, das hervorstechende Merkmal — wie es in der Überschrift des Abschnittes definiert ist, in dem sich der erwähnte Artikel 20 des Code de la famille et de l'aide sociale findet — nicht zu nehmen vermag, nämlich daß sie dem „Ausgleich der Familienlasten" dient.

Deshalb muß dem Wanderarbeitnehmer nach Artikel 7 Absatz 2 auch diese soziale Vergünstigung unter denselben Bedingungen eingeräumt werden wie inländischen Arbeitnehmern, und der Umstand, daß diese Vergünstigung den Inländern ohne Zusammenhang mit ihrer Arbeitnehmereigenschaft gewährt wird, darf kein Hindernis bilden.

In seinem Urteil in der Rechtssache 76/72 *(Michel S,* Slg. 1973, 463) hat der Gerichtshof unter Randziffer 9 der Entscheidungsgründe allerdings gesagt, daß Vergünstigungen im Sinne des Artikels 7 mit der Beschäftigung verbunden sind, die den Arbeitnehmern selbst gewährt werden, daß dagegen Vergünstigungen für die Familienangehörigen von Arbeitnehmern nicht unter Artikel 7 fallen. Diese Aussage, in der von einer Verbindung der Vergünstigungen nach Artikel 7 mit einem Arbeitsverhältnis die Rede ist, könnte geeignet erscheinen, die — verneinende — Antwort auf die uns hier interessierende Frage zu geben, ob eine Vergünstigung den Wanderarbeitnehmern zu gewähren ist, wenn die diesbezügliche nationale Gesetzgebung sie weder unmittelbar noch mittelbar an ein Arbeitsverhältnis anknüpfen läßt.

Vielleicht hat die Kommission auch deswegen versucht, den Anspruch des Wanderarbeitnehmers und seiner Familienangehörigen, in den Genuß der von der SNCF an kinderreiche Familien ausgegebenen Ermäßigungskarte für die Eisenbahn zu kommen, ausschließlich auf das allgemeine Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Artikel 7 EWG-Vertrag zu stützen.

Ich meine jedoch, daß dieser vielleicht etwas zu allgemein formulierte Satz des Urteils in der Rechtssache 76/72 sich im wesentlichen auf jenen Teil des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1612/68 beziehen dürfte, der für die Beurteilung der nationalen Rechtsvorschriften von unmittelbarer Bedeutung sein konnte, welche Gegenstand des Ersuchens um Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften waren, nämlich auf Absatz 3 des Artikels 7; denn damals handelte es sich um die Anwendung eines belgischen Gesetzes über Leistungen zur sozialen Wiedereingliederung der Behinderten. Es ging also um eine Leistung, die nach ihrer Art und Funktion im Zusammenhang stand mit einem Arbeitsverhältnis, wenn auch nicht notwendigerweise mit einem gegenwärtig bestehenden Arbeitsverhältnis, wie etwa in dem Fall, daß ein Arbeitnehmer infolge eines Unfalls oder einer Krankheit für seine frühere Tätigkeit ungeeignet geworden ist und auf eine neue Tätigkeit umgeschult werden muß.

Schon hinsichtlich der in Absatz 3 bezeichneten Leistungen darf also die Verbindung mit dem Arbeitsverhältnis nicht eng aufgefaßt werden: Es reicht die Möglichkeit eines Zusammenhangs. Die Verbindung mit dem Arbeitsverhältnis wird zwangsläufig noch loser, wenn es sich um die in Artikel 7 Absatz 2 vorgesehenen Vergünstigungen handelt.

In der Tat wäre es zum Beispiel schwierig, den in dieser Bestimmung festgelegten Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung auf die Besteuerung des unmittelbaren Arbeitseinkommens zu beschränken und auf die Familiensteuern oder auf

die Steuern, die auf den vom Arbeitnehmer mit seinem Arbeitseinkommen erworbenen Geld- und Sachwerten lasten, nicht anzuwenden.

Die vom Gerichtshof allgemein für Artikel 7 geforderte Verbindung mit einem Arbeitsverhältnis kann in der Regel nichts anderes bedeuten als eine Bezugnahme auf eine gegenwärtige oder frühere *Arbeitnehmereigenschaft* des in einem Mitgliedstaat wohnenden Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats als Voraussetzung für den Anspruch auf die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, wie sie dem inländischen Arbeitnehmer zustehen.

In diesem Sinne hat die Unterscheidung zwischen den dem Arbeitnehmer nach Artikel 7, 8 und 9 zustehenden Vergünstigungen einerseits und den den Familienangehörigen nach Artikel 10 bis 12 zustehenden Vergünstigungen andererseits ihre Berechtigung. Aber — und ich wiederhole es — dies ist eine Unterteilung der Materie, die nicht allzu streng aufgefaßt werden darf; so scheint es beispielsweise für die Vergünstigungen hinsichtlich einer Wohnung nach Artikel 9 einleuchtend, daß sie auch den Familienangehörigen des Arbeitnehmers zugute kommen, die berechtigt sind, mit diesem im Gastland Wohnung zu nehmen; und daß diese Personen, insbesondere die Witwe und die Kinder, dieses Recht gegebenenfalls sogar über den Tod des Arbeitnehmers hinaus genießen.

Die vom nationalen Gesetzgeber beabsichtigte unmittelbare Verbindung zwischen bestimmten seinen Bürgern eingeräumten Vergünstigungen und der Arbeitnehmereigenschaft ist übrigens vom Gerichtshof für die Anwendung der Verordnung Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer als Kriterium eindeutig aufgegeben worden. Das bereits erwähnte Urteil in der Rechtssache 7/75 *(Eheleute F.)* vom 17. Juni 1975 erkennt den Kindern eines Wanderarbeitnehmers das Recht zu, die Vergünstigungen zu beanspruchen, die in nationalen Rechtsvorschriften den Staatsangehörigen unabhängig von der Arbeitnehmereigenschaft, also vom Bestehen eines abhängigen Arbeitsverhältnisses, gewährt werden. Wenn dieses Ergebnis bei der Anwendung der Vorschriften über die soziale Sicherheit, die gemäß Artikel 51 des Vertrages hauptsächlich mit Rücksicht auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ergangen sind, erreicht werden konnte, dann ist kein Grund ersichtlich, im Bereich der viel unmittelbarer die Freizügigkeit betreffenden Verordnung Nr. 1612/68 einen anderen Grundsatz anzuwenden. Obgleich diese beiden Verordnungen auf teilweise verschiedenen Sachgebieten unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften betreffen, so verfolgen sie doch, wie bereits gesagt, die gleichen Ziele. Insbesondere erinnere ich daran, daß eines der Ziele der Verordnung Nr. 1612/68 im Hinblick auf die tatsächliche Verwirklichung des Rechts der Freizügigkeit darin besteht, dem Arbeitnehmer rechtliche und tatsächliche Gleichbehandlung zu sichern, auch soweit es um sein Recht, seine Familie nachzuholen, oder um die Bedingungen der sozialen Integration seiner Familie im Gastland geht.

3. Nachdem also dargetan ist, daß die uns interessierende Vergünstigung zu den Vergünstigungen im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 gehört und der Arbeitnehmer folglich einen Anspruch auf sie hat, muß noch untersucht werden, ob auch die Familienangehörigen des Arbeitnehmers nach der genannten Vorschrift Anspruch auf diese Vergünstigung haben.

Auch zu diesem Punkt könnte man meinen, daß die oben zitierte Stelle aus Randziffer 9 der Entscheidungsgründe des Urteils Michel S. eine negative Antwort nahelegt. Aber auch für die Frage, wie weit der Ausschluß der Familienangehörigen des Arbeitnehmers von der Anwendung des Artikels 7 tatsächlich reicht, kann nicht unbeachtet bleiben, daß es der Gerichtshof in jener Sache vor allem mit Absatz 3 zu tun hatte, der zugunsten des

Arbeitnehmers Leistungen solcher Art vorsieht, wie sie Artikel 12 derselben Verordnung auch zugunsten der Familienangehörigen des Arbeitnehmers ausdrücklich regelt.

Angesichts dieser Bestimmung, die sich für die Lösung des dem vorlegenden nationalen Gericht unterbreiteten Falles spezifisch eignete, konnte der Gerichtshof nicht umhin, die gleichzeitige Anwendbarkeit des Artikels 7 Absatz 3 auf einen Fall dieser Art zu verneinen.

Deshalb ist aus dieser Sicht der vom Gerichtshof ausgesprochene Ausschluß der Familienangehörigen des Arbeitnehmers von der Anwendung des Artikels 7 so zu verstehen, daß er sich allein auf Absatz 3 dieses Artikels bezieht, soweit dasselbe Sachgebiet im Hinblick auf die Familienangehörigen bereits in einer anderen Vorschrift geregelt ist.

In unserem obigen Beispiel erscheint es unmöglich, daß das Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich einer Wohnung nicht auch für die Familienangehörigen des Arbeitnehmers gilt, obwohl der dafür einschlägige Artikel 9 bei den Bestimmungen steht, die unmittelbar den Arbeitnehmer und nicht in besonderer Weise seine Familienmitglieder angehen; genauso muß auch der die Gleichbehandlung des Arbeitnehmers hinsichtlich der sozialen Vergünstigungen betreffende Artikel 7 Absatz 2 nicht unbedingt dahin ausgelegt werden, daß er streng auf den Arbeitnehmer selbst beschränkt wird. Wenn man den Anspruch des einem anderen Mitgliedstaat angehörigen Arbeitnehmers auf die Ermäßigungskarte für die Eisenbahn anerkennt, weil es sich um eine mit den Familienlasten im Zusammenhang stehende soziale Vergünstigung handelt, so folgt daraus zwangsläufig bereits wegen der Natur dieser Vergünstigung, ihrer Voraussetzungen und der Art ihrer Gewährung, daß sie auch den Familienangehörigen des Arbeitnehmers zusteht: Denn die Vergünstigung für den Arbeitnehmer besteht gerade in einer Minderung der Familienlasten in der Weise, daß nach dem Sinn des Gesetzes dem Haupt einer kinderreichen Familie die Möglichkeit gegeben wird, die Ermäßigung auf den Eisenbahnfahrpreis auch für seinen Ehegatten und die unterhaltsberechtigten minderjährigen Kinder in Anspruch zu nehmen.

In der Tat ergibt sich aus dem Wortlaut des Artikels 20 des Code de la famille et de l'aide sociale, daß die Ermäßigung auf die Eisenbahnbeförderungstarife „zur Unterstützung der Familien, die Kinder großziehen", gewährt wird. Es handelt sich also um eine soziale Vergünstigung für denjenigen, der die wirtschaftlichen Familienlasten unmittelbar trägt. Jedoch ist die dem Arbeitnehmer gewährte Vergünstigung untrennbar mit einer Vergünstigung für seine Familie verbunden. Schließlich darf ich noch hinzufügen — und dieses Argument hat keineswegs geringeres Gewicht —, daß im vorliegenden Fall Familie und Vorteil sich gewissermaßen entsprechen: Das Vorhandensein einer kinderreichen Familie ist Voraussetzung dafür, daß die Vergünstigung gewährt wird, und außerdem sind die unmittelbaren Nutznießer die Familienmitglieder selbst, da jeder einzelne von ihnen einen Ausweis erhält, der ihm Anspruch auf die betreffenden Ermäßigungen gibt.

Im uns interessierenden Fall war aber zu dem Zeitpunkt, als die Vergünstigung beantragt wurde, der Arbeitnehmer bereits verstorben. Kann dies dazu führen, daß die Familienangehörigen das Recht auf diese Vergünstigung verlieren? Wäre der Arbeitnehmer bereits im Genuß der Vergünstigung gewesen, als er verstarb, so hätten die Witwe und die Kinder Anspruch auf Fortdauer der Vergünstigung gehabt, weil diese, wie wir gesehen haben, nicht streng an ein gegenwärtiges Beschäftigungsverhältnis anknüpft, sondern ihrem Wesen nach eine soziale Vergünstigung zur Unterstützung kinderreicher Familien darstellt; die wirtschaftlichen Anforderungen für den Unterhalt der Kinder werden sicher nicht entfallen, weil das Familienoberhaupt, das Arbeitnehmer war, verstirbt.

Wenn dem so ist, ist nicht ersichtlich, wieso diese Vergünstigung der Witwe und den Kindern verweigert werden könnte, die vor dem Tod des Arbeitnehmers noch nicht in deren Genuß gekommen waren. Das Recht der Familienangehörigen, nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses des Familienoberhaupts im Gastland zu verbleiben, bringt es mit sich, daß diese auch über diese Beendigung hinaus diejenigen Rechte behalten, die ihnen bis dahin gemäß Artikel 7 als Reflex der Arbeitnehmereigenschaft des Familienoberhaupts zustanden und die nicht im strengen Sinne mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen.

Im Ergebnis schlage ich Ihnen vor, auf die Vorlagefrage der Cour d'Appel Paris für Recht zu erkennen, daß die in einer nationalen Rechtsvorschrift zugunsten kinderreicher Familien vorgesehene Ermäßigungskarte für die Eisenbahn eine soziale Vergünstigung im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates darstellt.