SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 9. Juli 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Einführung

1. Das zu beantwortende Vorabenscheidungsersuchen wurde vom Tribunal du travail Brüssel vorgelegt. Es geht dabei um die Anwendbarkeit der belgischen Sprachenregelung vor Gerichten aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht.

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist belgischer Staatsangehöriger. Er beantragte eine Altersrente bei einer belgischen Behörde, gestützt auf Zeiten seiner Erwerbstätigkeit in Belgien. Das Office national des pensions (ONP), Beklagte des Ausgangsverfahrens, lehnte die Bewilligung der Rente ab. Gegen den Ablehnungsbescheid erhob der Antragsteller Klage in französischer Sprache. Nach den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften hätte er die Klage in niederländischer Sprache erheben müssen, weshalb das vorlegende Gericht entsprechend den innerstaatlichen Vorschriften verpflichtet ist, die Klage von Amts wegen als unbeachtlich zu erklären.

3. Das angerufene Gericht (Tribunal du travail Brüssel) möchte zur Entscheidung dieses Rechtsstreits wissen, ob Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 [1] dahin auszulegen ist, daß diese Verordnung — insbesondere, beziehungsweise allein deren Artikel 84 Absatz 4 — auf Arbeitnehmer anwendbar ist, die nur den Rechtsvorschriften eines einzigen Mitgliedstaats unterworfen waren, nämlich desjenigen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen und in dessen Gebiet sie gewohnt und gearbeitet haben.

4. Zweitens, ob Artikel 3 der genannten Verordnung dahin auszulegen ist, daß er eine Diskriminierung sowohl zugunsten als auch zu Lasten der Staatsangehörigen eines Staates im Verhältnis zu den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die im Gebiet des genannten Staates niedergelassen sind, verbietet.

5. Drittens, ob die Artikel 48 Absatz 1 und 51 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen sind, daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, sondern auch innerhalb dieser Staaten hergestellt werden muß, so daß die zur Verwirklichung der Freizügigkeit erlassenen Maßnahmen und insbesondere Artikel 84 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 auch für Arbeitnehmer anwendbar sind, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen, indem sie nacheinander in verschiedenen Gerichtsbezirken innerhalb ein und desselben Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, wohnen, für die unterschiedliche Rechtsvorschriften gelten, insbesondere hinsichtlich der Sprache, in der Anträge bei den Gerichten, die zur Entscheidung dieser Klagen in den von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1408/71 erfaßten Bereichen zuständig sind, eingereicht werden müssen.

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in der geänderten und aktualisierten Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 (ABl. L 230, S. 6, Anhang I).

6. Wegen des Wortlauts der Fragen und der genannten Vorschriften des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts wird auf den Sitzungsbericht verwiesen.

7. Die Beklagte hatte in ihrer Stellungnahme zu dem Vorabentscheidungsersuchen dem Gerichtshof mitgeteilt, daß sie den Rentenantrag abgelehnt habe unter Hinweis auf den Grundsatz der Einheit der Laufbahn angesichts der dem Kläger zustehenden Rentenansprüche zu Lasten des Versicherungssystems der Beamten der Europäischen Gemeinschaften. Dieser von der Beklagten vorgebrachte Hinweis ist Anhaltspunkt im Vorbringen der Beteiligten für ein gemeinschaftsbezogenes Element in der beruflichen Laufbahn des Klägers.

8. Den daraufhin vom Gerichtshof angeforderten Prozeßakten des vorlegenden Gerichts ist zu entnehmen, daß der Kläger während 29 Jahren beim Rat der Europäischen Gemeinschaften beschäftigt war.

9. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts der anwendbaren Vorschriften sowie des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Sitzungsbericht verwiesen.

B — Stellungnahme

10. Zur Beantwortung der Vorabentscheidungsfragen muß zunächst geklärt werden, ob auf einen Sachverhalt, wie er dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegt, Gemeinschaftsrecht Anwendung findet.

11. Das vorlegende Gericht hat angedeutet, die interne Sprachenregelung könnte die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb des belgischen Staatsgebietes behindern. Es wirft deshalb die Frage auf, ob nicht gemeinschaftsrechtliche Vorschriften den innerstaatlichen Vorschriften vorgingen.

12. *I.* Den *Schilderungen des vorlegenden Gerichts* zufolge handelt es sich um einen rein internen Sachverhalt. Die Rechtslage ist daher zunächst ausgehend von dieser Darstellung zu prüfen.

13. In der Gemeinschaftsrechtsordnung läßt sich ein Grundsatz ausmachen, daß auf rein interne Sachverhalte das Gemeinschaftsrecht keine Anwendung findet, ebensowenig wie Inländer die Gleichbehandlung mit Gemeinschaftsbürgern anderer Staatsangehörigkeit beanspruchen können[2]. Andererseits können sich Inländer sehr wohl auf Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts berufen, wenn ihre Situation gemeinschaftsspezifische Elemente aufweist[3]. In der Regel sind das grenzüberschreitende Sachverhalte, sei es beim Erwerb gemeinschaftsrechtlich geschützter Positionen, sei es in Ausübung erworbener Rechte.

2 — Vgl. Urteil vom 28. März 1979 in der Rechtssache 175/78 (Saunders, Slg. 1979, 1129); Urteil vom 28. Juni 1984 in der Rechtssache 180/83 (Moser/Land Baden-Württemberg, Slg. 1984, 2539); Urteil vom 23. Januar 1986 in der Rechtssache 298/84 (Iorio/Azienda autonoma delle ferrovie dello stato, Slg. 1986, 251); Urteil vom 27. Oktober 1982 in den verbundenen Rechtssachen 35/82 und 36/82 (Morson und Jhanjan/Niederländischer Staat, Slg. 1982, 3723).

3 — Vgl. z. B. Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 115/78 (Knoors/Staatssekretär für Wirtschaft, Slg. 1979, 399); Urteil vom 6. Oktober 1981 in der Rechtssache 246/80 (Broekmeulen/Huisarts Rgistratie Commisssie, Slg. 1981, 2311); Urteil vom 25. Februar 1986 in der Rechtssache 284/84 (Spruyt/Sociale Verzekeringsbank, Slg. 1986, 685); Urteil vom 25. Februar 1986 in der Rechtssache 254/84 (De Jong/Sociale Verzekeringsbank, Slg. 1986, 671); Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 313/86 (Lenoir/Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes, Slg. 1988, 5391).

14. Festhalten läßt sich, daß ein Gemeinschaftsbürger nicht notwendig im Rahmen seiner aktiven beruflichen Laufbahn die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch genommen haben muß, um von einem gemeinschaftsrechtlich geregelten Sachverhalt erfaßt zu werden. Allerdings ist in all den Fällen ein grenzüberschreitendes Element zu erkennen [4].

15. Die Kommission hat in ihrem Schriftsatz vorgetragen, die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts erfordere nicht notwendig die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, jedoch müsse ein „europäisches Element" vorliegen. Ein derartiges „europäisches Element" ist im vorliegenden Fall nach der Sachverhaltsschilderung *des vorlegenden Gerichts* nicht zu erkennen. Die Frage spitzt sich daher darauf zu, ob Artikel 84 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 dennoch und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen anwendbar ist. Es bedarf daher der Auslegung dieser Bestimmung im sachlichen Zusammenhang der Verordnung.

16. Auszugehen ist von der Rechtsgrundlage und dem Ziel der Verordnung Nr. 1408/71. Artikel 51 EWG-Vertrag, die Rechtsgrundlage der Verordnung, lautet:

„Der Rat beschließt einstimmig auf Vorschlag der Kommission die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen; zu diesem Zweck führt er insbesondere ein System ein, welches aus- und einwandernden Arbeitnehmern und deren anspruchsberechtigten Angehörigen folgendes sichert:

a) die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistung;

b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen."

17. Aus Artikel 51 EWG-Vertrag lassen sich unmittelbar keine Rechte des einzelnen herleiten. Es bedurfte vielmehr der Durchführung dieses Artikels, um unmittelbar geltende Rechte entstehen zu lassen.

18. Gestützt auf diese Vorschrift wurde die Verordnung Nr. 1408/71 erlassen, in deren Erwägungsgründen es heißt:

„Wegen der zwischen den innerstaatlichen Rechtsvorschriften in bezug auf den persönlichen Geltungsbereich bestehenden großen Unterschiede ist es besser, grundsätzlich davon auszugehen, daß *die Verordnung für alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten gilt* [5], die im Rahmen der für Arbeitnehmer geschaffenen Systeme der sozialen Sicherheit versichert sind.

Die Vorschriften über die Koordinierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften für die soziale Sicherheit fügen sich in den Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten

4 — Vgl. Fußnote 3.

5 — Unterstreichungen in den Rechtstexten vom Verfasser.

sind, ein ...; sie sollen innerhalb der Gemeinschaft sicherstellen, daß *alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten* nach den innerstatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten *gleichbehandelt* sind und die Arbeitnehmer und ihre anspruchsberechtigten Angehörigen unabhängig von ihrem Arbeits- oder Wohnort in den Genuß der Leistungen der sozialen Sicherheit gelangen."

19. Die Auslegung der einzelnen Verordnungsartikel kann nicht losgelöst von diesen Zielvorgaben erfolgen.

20. Der persönliche Geltungsbereich der Verordung ist über den Artikel 2 Absatz 1 folgendermaßen definiert:

„Die Verordnung *gilt für Arbeitnehmer und Selbständige*, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, *soweit sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaats* sind oder ..."[6]

21. Völlig isoliert von dem Regelungszusammenhang könnte diese Vorschrift (im sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung gemäß Artikel 4) als Rechtsgrundlage zur Berufung auf die Verordnung bei sämtlichen internen Sachverhalten verstanden werden. Das wäre jedoch nicht sachgerecht. Denn die Verordnung Nr. 1408/71 ist lediglich eine Koordinierungsverordnung, die keinen Einfluß auf die Ausgestaltung der Sicherungsverhältnisse nimmt[7].

22. Es besteht weder ein Bedürfnis noch eine Berechtigung, bei rein innerstaatlich geregelten Sozialversicherungssachverhalten eine Gemeinschaftsrechtsnorm zur Anwendung zu bringen. Sofern keine gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundlage für das Eingreifen gemeinschaftsrechtlicher Normen vorhanden ist, stellt sich ein Rückgriff auf gemeinschaftsrechtliche Vorschriften als rechtswidriger Eingriff in mitgliedstaatliche Kompetenzen und damit in die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten dar.

23. Diesen Überlegungen ist bei der Definition des persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 1408/71 Rechnung zu tragen. Deshalb ist ein grenzüberschreitendes Element beziehungsweise ein gemeinschaftliches Element bei dem zu beurteilenden Sachverhalt zu verlangen, um zur Anwendung der Gemeinschaftsverordnung zu gelangen. Dabei kann das gemeinschaftliche Element je nach der Verschiedenheit der Sachverhalte und der beanspruchten Leistung variieren. Bei der Beanspruchung von Familienleistungen[8] können beispielsweise andere Kriterien ausschlaggebend sein als bei der Inanspruchnahme einer Rente[9].

24. Für den Fall der Anwendbarkeit des Artikels 84 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 hat der Gerichtshof bereits die

6 — Unterstreichungen durch den Verfasser.

7 — Urteil vom 24. September 1987 in der Rechtssache 43/86 (Sociale Verzekeringsbank/De Rijke, Slg. 1987, 3611); Urteil vom 21. Februar 1991 in der Rechtssache C-245/88 (Daalmeijer, Slg. 1991, I-555).

8 — Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 313/86 (Lenoir, Slg. 1988, 5391).

9 — Urteil vom 25. Februar 1986 in der Rechtssache 254/84 (De Jong, Slg. 1986, 671) und Rechtssache 284/84 (Spruyt, a. a. O.).

Kriterien in der Rechtssache Maris [10] herausgestellt. Dort heißt es:

„Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß Artikel 84 Absatz 4 nur die Anträge der in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fallenden Personen und die zum Nachweis ihrer Rechte vorgelegten Schriftstücke betrifft und nicht den allgemeinen Verfahrensablauf, der im übrigen weiterhin durch die nationale Gesetzgebung jedes Staates geregelt wird." [11]

25. Der Gerichtshof führt in dem Urteil Maris weiter aus:

„Außerdem ist hervorzuheben, daß *Artikel 84 Absatz 4 nur zugunsten derjenigen Arbeitnehmer, die* innerhalb von zwei oder mehr Mitgliedstaaten zu- und *abgewandert sind,* sowie zugunsten ihrer Anspruchsberechtigten Anwendung findet und daß sich diese Vorschriften darüber hinaus nur auf Verfahren über die Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen über soziale Sicherheit beziehen und somit nicht auf andere Rechtsstreitigkeiten, in die ein Arbeitnehmer unter Umständen verwickelt sein kann." [12]

26. So wie das vorlegende Gericht den von ihm zu beurteilenden Sachverhalt im Vorabentscheidungsersuchen geschildert hat, ist *der Kläger zu keiner Zeit* innerhalb von zwei oder mehr Mitgliedstaaten zu- oder *abgewandert,* noch läßt er erkennen, welche Gemeinschaftsbestimmungen über soziale Sicherheit im Verfahren anwendbar sind. Unter diesen Umständen fällt der Kläger mit seiner Begehr nicht unter den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 und kann sich folglich auch nicht auf dessen Artikel 84 Absatz 4 berufen.

27. Dem vorliegenden Gericht ist deshalb zu antworten, daß Artikel 84 Absatz 4 i. V. m. Artikel 2 der Verordnung Nr. 1408/71 auf Arbeitnehmer, die nur den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates unterworfen sind, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen und in dessen Gebiet sie gewohnt und gearbeitet haben, ohne das Vorliegen eines gemeinschaftsrechtlichen Elements nicht anwendbar ist, ferner, daß Artikel 3 der genannten Verordnung eine Berufung der Inländer auf die Gleichbehandlung mit Wanderarbeitnehmern nicht zuläßt und schließlich, daß die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zur Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf innerstaatliche Sachverhalte beziehungsweise auf die Freizügigkeit innerhalb eines Staatsgebiets behindernde Verwaltungsvorschriften nicht anwendbar sind.

28. *II.* Fraglich ist nur, wie der Gerichtshof *den von der Beklagten* des Ausgangsverfahrens *eingeführten Umstand* behandeln muß, daß der Kläger Rentenansprüche zu Lasten des Versicherungssystems der Beamten der Europäischen Gemeinschaften hat, weil, wie sich aus den beigezogenen Akten ergab, er

10 — Urteil vom 6. Dezember 1977 in der Rechtssache 55/77 (Maris/Rijksdienst, Slg. 1977, 2327).

11 — Vgl. Randnrn. 6 bis 14.

12 — A. a. O., Randnr. 6 bis 14; Hervorhebungen durch den Verfasser.

während 29 Jahren beim Rat der Europäischen Gemeinschaften beschäftigt war.

29. Es scheint mir offensichtlich zu sein, daß der Gerichtshof diesen Sachverhalt nicht einfach totschweigen oder nicht zur Kenntnis nehmen darf. Denn wenn dies der Fall wäre, bräuchte man die Parteien des Ausgangsverfahrens nicht um Erklärungen zu bitten. Dürfen sie dabei Erklärungen abgeben, so müssen diese auch zur Kenntnis genommen werden. Jedes andere Verhalten verstieße gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs, der auch vom Gerichtshof zu beachten ist.

30. In diesem Sinne ist der Gerichtshof dem Hinweis des Beklagten auf das Versicherungssystem der Gemeinschaften nachgegangen und hat um Übersendung der Akten des Verfahrens vor dem vorlegenden Gericht ersucht.

31. Daß der Gerichtshof dieses Vorbringen zur Kenntnis nehmen muß, heißt noch nicht, daß er es in jenem Fall seiner Entscheidung zugrunde legen muß. Er ist einerseits an die Vorlage des vorliegenden Gerichts, andererseits an die Verfahrensvorschriften gebunden. Was die Vorlage des vorlegenden Gerichts angeht, so führt dieses den möglicherweise gemeinschaftsrechtlich relevanten Umstand, daß der Kläger Rentenansprüche gegen das Versicherungssystem der Beamten der Europäischen Gemeinschaften hat, wo er 29 Jahre lang tätig war, nicht an. Erst dieses Element macht aber seine Fragen verständlich; ohne dieses Element sind sie unverständlich. Auf diese Schwierigkeit hat die Regierung des Vereinigten Königreichs in ihrer Erklärung aufmerksam gemacht.

32. Andererseits ist festzuhalten, daß, wenn das vorlegende Gericht den Umstand nicht erwähnt, die im Vorabentscheidungsverfahren Äußerungsberechtigten dazu nicht Stellung nehmen konnten. Da der Gerichtshof aber im Vorabentscheidungsverfahren nur solche Umstände seiner Entscheidung zugrunde legen darf, zu denen die Äußerungsberechtigten Erklärungen abgeben konnten, kann hier der von der Beklagten des Ausgangsverfahrens bekanntgemachte und durch die Akten ergänzte Sachverhalt nicht als Grundlage der Entscheidung dienen. Ansonsten würde gleichfalls gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs verstoßen.

33. Der genannte Umstand hat deshalb bei der Antwort auf die Vorlagefrage außer acht zu bleiben.

Kosten

34. Das Vorabentscheidungsverfahren hat für den Ausgangsrechtsstreit den Charakter eines Zwischenstreits. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, über die Kosten zu entscheiden.

35. Die Auslagen der belgischen und britischen Regierung sind nicht erstattungsfähig.

C — Schlußantrag

36. Ich schlage folgende Beantwortung der Fragen vor:

1) Artikel 84 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ist auf Arbeitnehmer, die nur den Rechtsvorschriften eines einzigen Mitgliedstaates unterworfen sind, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen und in dessen Gebiet sie gewohnt und gearbeitet haben, ohne das Vorliegen eines gemeinschaftlichen Elements nicht anwendbar.

2) Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 gebietet die Inländergleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern. Sie läßt eine Berufung der Inländer auf Gleichbehandlung mit Wanderarbeitnehmern nicht zu.

3) Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zur Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gelten nur zur Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Sie sind nicht auf innerstaatliche Sachverhalte beziehungsweise die Freizügigkeit innerhalb eines Staatsgebiets behindernder Verwaltungsvorschriften anwendbar.