Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit oder dem Wohnort der beteiligten Personen getroffen werden dürfte.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Dezember 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 16. NOVEMBER 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese Rechtssache geht auf ein Vorlageurteil der Arbeidsrechtbank Antwerpen zurück, die den Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag um die Auslegung des Artikels 84 Absatz 4 der 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, ersucht. Nach dieser Vorschrift „[dürfen] die Behörden, Träger und Gerichte eines Mitgliedstaats ... die bei ihnen eingereichten Anträge und sonstigen Schriftstücke nicht deshalb zurückweisen, weil sie in einer Amtssprache eines anderen Mitgliedstaats abgefaßt sind". Bei den vom belgischen Gericht vorgelegten Fragen geht es um die Bestimmung derjenigen Personen, die sich auf diese Vorschrift berufen können.

In dem in Antwerpen anhängigen Rechtsstreit verlangt eine belgische Staatsangehörige vom Staatlichen Amt für Arbeitnehmerrenten in Brüssel die Feststellung ihrer Ansprüche auf Altersrente gemäß dem belgischen Versicherungssystem. Die Klägerin war von 1937 bis 1941 und von 1945 bis 1947 in Belgien, von 1941 bis 1945 in Deutschland und schließlich von 1947 bis 1975 in Frankreich, wo sie dann wohnen geblieben ist, als Arbeitnehmerin beschäftigt. Am 11. Oktober 1974 beantragte sie bei dem für die Bearbeitung dieses Vorgangs zuständigen französischen Träger die Feststellung ihrer Rente unter Berücksichtigung der in Belgien zurückgelegten Beschäftigungszeit. Das belgische Amt, das über die Feststellung der beantragten Rente für den letzt-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

genannten Zeitraum zu entscheiden hatte, lehnte jedoch den Antrag ab, und diese Entscheidung wurde der Antragstellerin über den genannten französischen Träger mitgeteilt. Die Betroffene focht daraufhin den ablehnenden Bescheid vor der Arbeidsrechtbank Antwerpen an, deren Zuständigkeit deshalb begründet war, weil die Klägerin zur Zeit ihrer Beschäftigung in Belgien ihren letzten Wohnsitz in der Umgebung von Antwerpen hatte.

Nach Artikel 2 des belgischen Gesetzes vom 15. Juni 1935 über den Gebrauch der Sprachen in gerichtlichen Verfahren wird das Verfahren vor den Gerichten der Provinz Antwerpen in niederländischer Sprache geführt. Nach Artikel 40 dieses Gesetzes und Artikel 862 der Gerichtsordnung haben die belgischen Gerichte von Amts wegen jedes in einer anderen als der vorgeschriebenen Sprache abgefaßte Schriftstück für unbeachtlich zu erklären. Im vorliegenden Fall hatte die Betroffene ihre Klageschrift in Französisch anstatt in Niederländisch abgefaßt. Das Gericht in Antwerpen hat sich deshalb gefragt, ob die genannte Bestimmung des Artikels 84 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 nicht einer innerstaatlichen Vorschrift der erwähnten Art vorgehen muß, auch wenn sich ein Angehöriger des Staates, dessen Verfahrensvorschriften den Gebrauch einer bestimmten Sprache verlangen, auf sie beruft. Das belgische Gericht hat seine Fragen wie folgt formuliert:

„1. Hat die Vorschrift des Artikels 84 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates im Hinblick auf alle Personen, die unter den persönlichen Geltungsbereich (Art. 2) der Verordnung fallen, Vorrang vor Artikel 2 und Artikel 40 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Juni 1935 über den Gebrauch der Sprachen in gerichtlichen Verfahren?

2. Insbesondere: Gilt die Vorschrift des Artikels 84 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 auch für Anträge, die von einer Person belgischer Staatsangehörigkeit, die unter den persönlichen Geltungsbereich (Art. 2) der Verordnung fällt, bei einem belgischen Gericht eingereicht werden?

3. Kommt es für die Anwendung von Artikel 84 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 möglicherweise darauf an, ob die betreffende Person im Zeitpunkt der Antragstellung bei dem belgischen Gericht in Belgien oder in einem anderen Mitgliedstaat wohnt?"

2. Es unterliegt meines Erachtens keinem Zweifel, daß die Vorschrift des Artikels 84 Absatz 4 unmittelbar gilt, da sie den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten ein Verbot auferlegt (das Verbot, Anträge von Arbeitnehmern nur deshalb zurückzuweisen, weil sie in der Sprache eines anderen Mitgliedstaats abgefaßt sind), dem ein subjektives Recht der einzelnen, deren Belange von der Vorschrift geschützt werden, entspricht. Sie geht daher zugunsten derjenigen, die in den persönlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fallen, jeder entgegenstehenden innerstaatlichen Vorschrift über den Gebrauch der Sprachen im Verkehr mit den zuständigen Stellen, insbesondere vor Gericht, vor.

Artikel 2 der vorerwähnten Verordnung, der deren persönlichen Geltungsbereich abgrenzt, bestimmt, daß die Verordnung „für Arbeitnehmer [gilt], für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, soweit sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind ...".

Es läßt sich leicht feststellen, daß die Verordnung keine Vorschrift enthält, in der die Geltung des genannten Artikels 84 Absatz 4 ausdrücklich auf bestimmte Gruppen von Rechtssubjekten unter denjenigen, die zu der in Artikel 2 bezeichneten Gruppe von Arbeitnehmern gehören, beschränkt wird. Allgemeiner gesagt, sie macht zwischen den Mitgliedstaaten, denen gegenüber die Arbeitnehmer die ihnen durch diese Verordnung verliehenen Rechte geltend machen können, keinen Unterschied und schließt auch keinen dieser Staaten aus. Zum Beispiel steht

fest, daß sich die Arbeitnehmer auf die Bestimmungen zur Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit, die wesentlicher Gegenstand der in Rede stehenden Verordnung sind, auch gegenüber dem Staat, dem sie angehören, berufen können.

Mangels ausdrücklicher einschränkender Bestimmungen kann man sich jedoch fragen, ob die aufgezeigte Lösung für jede Bestimmung der Verordnung gilt und richtig ist. Es können begründete Zweifel bei einer Vorschrift entstehen, die, wie die des Artikels 84 Absatz 4, im wesentlichen dazu gedacht ist, den Arbeitnehmern zu helfen, die sich wegen ihres Wohnortwechsels in der Gemeinschaft an Behörden anderer Staaten wenden müssen, deren Sprache sie vermutlich nur unzureichend beherrschen. In unserem Fall haben die von dem innerstaatlichen Gericht vorgelegten Fragen, wie man gesehen hat, ihren Ursprung darin, daß die Klägerin, obgleich sie zur Gruppe der Arbeitnehmer gehört, an die sich die Verordnung richtet (diesen Punkt hat das Gericht in Antwerpen für unstreitig gehalten), Angehörige des Staates ist, bei dessen Gericht sie ihren Antrag eingereicht hat, den sie aber in einer anderen Sprache abgefaßt hat als derjenigen, die in den innerstaatlichen Bestimmungen vorgeschrieben ist. Es handelt sich also darum, ob Artikel 84 Absatz 4, auch wenn die einschlägigen Bestimmungen schweigen, als unanwendbar in den Beziehungen zwischen den Arbeitnehmern und den zuständigen Stellen ihres eigenen Staates anzusehen ist. Denn ausgehend von der Überlegung, daß Artikel 84 Absatz 4 im wesentlichen die Aufgabe hat, zugunsten der Wanderarbeitnehmer das Hindernis der Sprachunterschiede zu beseitigen, das den Schutz ihrer Rechte gegenüber den Stellen des Zuzugslandes in der Praxis mühsamer und schwieriger machen kann, könnte daraus die Schlußfolgerung gezogen werden, daß dann kein Grund für die Anwendung der Vorschrift besteht, wenn sich der Arbeitnehmer an die Stellen des eigenen Staates wendet, dessen Sprache er vermutlich beherrscht. Kurz, die auf dem Zweckmäßigkeitsprinzip beruhende Auslegung wirkt sich in dem Sinne aus, daß die scheinbare Tragweite der Gemeinschaftsverordnung zum Nachteil des Arbeitnehmers eingeschränkt wird.

3. Eine derartige Auslegung scheint mir aber aus dreierlei Gründen unannehmbar.

In erster Linie ist darauf hinzuweisen, daß, obgleich die Hauptfunktion der fraglichen Bestimmung in der Tat darin besteht, die Beziehungen der Wanderarbeitnehmer zu den ausländischen Stellen zu erleichtern, doch durchaus nicht auszuschließen ist, daß sie auch in den Beziehungen der Arbeitnehmer zu den Stellen ihres Herkunftsstaates weitere nützliche Funktionen im Hinblick auf die Bedürfnisse und Situationen im Zusammenhang mit den Erscheinungen des Wohnortwechsels innerhalb der Gemeinschaft erfüllt. Man denke zum Beispiel an die Lage eines Arbeitnehmers, der in einem anderen Staat als demjenigen wohnt, dem er angehört und an dessen Behörden er sich wendet, was übrigens bei der Klägerin des Ausgangsverfahrens der Fall ist. Ihm kann es ernsthafte Schwierigkeiten bereiten, seinen Antrag in der Sprache zu formulieren, die für das angerufene Gericht vorgeschrieben ist, auch wenn dieses ein Organ seines eigenen Staates ist, entweder weil es für ihn — bei langer Abwesenheit vom Herkunftsland — natürlich und leichter ist, sich in der Sprache des Landes auszudrücken, in das er übergesiedelt ist (was für die Kinder eines Arbeitnehmers in dieser Lage noch wahrscheinlicher ist), oder weil er, obgleich Angehöriger eines mehrsprachigen Staates, mit der in einer bestimmten Region seines Herkunftslandes gesprochenen Sprache stets wenig vertraut gewesen ist, die Sprache seines Wohnortstaates hingegen beherrscht.

In derartigen Fällen ist die in Rede stehende Bestimmung zweifellos ein nützliches Instrument zum Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer in ihren Bezie-

hungen zu den amtlichen Stellen ihres Herkunftslandes; sie erfüllt daher auch hier ihre grundlegende Funktion, nämlich effektiv zur Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft beizutragen.

Zweitens ist zu berücksichtigen, daß die allgemeine Tendenz des Gemeinschaftsrechts, insbesondere seiner unmittelbar geltenden Bestimmungen, dahin geht, ein einheitliches System für alle, die diesem Recht unterliegen, zu schaffen. Deshalb müssen die Rechte, die diese Rechtsordnung den einzelnen verleiht, grundsätzlich gegenüber allen Mitgliedstaaten einschließlich des eigenen Staates ausgeübt werden können. Eine auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts kann in bestimmten Fällen dem Ausländer eine bevorzugte Stellung gegenüber dem Inländer einräumen.

Denken wir zum Beispiel, um einen ähnlichen Fall zu nehmen wie den vorliegenden, an eine französische Arbeitnehmerin, die die gleiche Tätigkeit verrichtet und die gleichen Wohnortwechsel vorgenommen hat wie die Klägerin; sie kann sich sicher auf Französisch an das Gericht in Antwerpen wenden, um ihre Rentenansprüche im Zusammenhang mit ihrer in diesem Teil von Belgien ausgeübten Tätigkeit geltend zu machen. Die belgische Staatsangehörige würde in gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht diskriminiert werden, wenn sie sich nicht in der Sprache, die ihr vertrauter ist, an das Antwerpener Gericht wenden könnte, obwohl sie sich im wesentlichen, was die für die Anwendung der Verordnung Nr. 1408/71 maßgebenden Umstände anbelangt (nämlich nacheinander in Belgien und in Frankreich beschäftigt gewesen zu sein), in einer gleichen Lage befindet.

Damit will ich nicht sagen, daß die Staatsangehörigkeit für das Gemeinschaftsrecht keine Rolle spielt. Im Gegenteil, viele Gemeinschaftsbestimmungen (zu denen die der fraglichen Verordnung gehören) machen den Genuß der den einzelnen verliehenen Rechte offenkundig vom Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats abhängig; ihr persönlicher Geltungsbereich beruht, jedenfalls grundsätzlich, auf der Staatsangehörigkeit. Es erscheint mir aber nicht zulässig, daß die Staatsangehörigkeit im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung zum Motiv für die Beschränkung der Rechte der einzelnen wird, indem sie diese Rechte im Verhältnis zu dem Staat, dem der einzelne angehört, ausschließlich oder ihre Ausübung unmöglich macht.

Es gibt schließlich noch einen dritten Grund dafür, die vorhin von mir erwähnte einschränkende Auslegung des Artikels 84 Absatz 4 abzulehnen. Man darf nicht vergessen, daß der Gerichtshof bei der Auslegung der Gemeinschaftsbestimmungen, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sichern sollen, eine Richtung eingeschlagen hat, die sehr wohl als „sozial" bezeichnet werden kann und die dadurch charakterisiert ist, daß im Zweifel die für die Arbeitnehmer günstigere Auslegung gewählt wird. Auf dieser Linie, die zu seiner ständigen Rechtsprechung gehört, hat der Gerichtshof nicht gezögert, Gemeinschaftsbestimmungen, aus denen Vorteile für die Wanderarbeitnehmer erwachsen, weit auszulegen, auch wenn dies zur Folge hat, daß die Wanderarbeitnehmer günstiger gestellt werden als die Arbeitnehmer, die ihr gesamtes Berufsleben nur in einem Staat verbracht haben (Urteil vom 10. November 1971 in der Rechtssache 27/71, Keller, Slg. 1971, 885, insb. 890 f.).

Nach meiner Ansicht wäre es mit dieser Rechtsprechung — die mehrfach zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien über die wörtliche Bedeutung der Gemeinschaftsbestimmungen hinausgegangen ist — schlecht zu vereinbaren, wenn Artikel 84 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1408/71 nun ungeachtet des Wortlauts von Artikel 2 (der den persönlichen Geltungsbereich der Verordnung betrifft) ausgelegt würde und man aufgrund einer engen Auffassung von der Funktion der Bestimmung zu dem Er-

gebnis gelangte, daß sie im Verkehr zwischen den Wanderarbeitnehmern und den zuständigen Stellen des Staates, dessen Nationalität sie besitzen, keine Anwendung findet.

Ich will die Schwierigkeiten, die für viele Staaten — und für mehr als einen Mitgliedstaat der Gemeinschaft — mit dem Sprachenproblem verbunden sind, gewiß nicht unterschätzen. Ich glaube aber nicht, daß eine tatsächliche und ernsthafte Gefahr eines Mißbrauchs des Gemeinschaftsrechts in dem Sinne besteht, daß jeder Wanderarbeitnehmer das ihm zuerkannte Recht, sich im Verkehr mit den amtlichen Stellen seines eigenen Staates irgendeiner der Gemeinschaftssprachen anstatt der in seinen nationalen Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Sprachen zu bedienen, leicht mißbrauchen könnte. Der Arbeitnehmer, der einen Antrag bei einer Behörde einreicht, hat im allgemeinen ein Interesse daran, schnell beschieden zu werden; er wird daher die mit einer Übersetzung verbundenen Komplikationen und Verzögerungen oder gar ungerechtfertigte Widerstände vermeiden wollen. Man kann deshalb vernünftigerweise davon ausgehen, daß sich der Arbeitnehmer nur im Falle wirklicher Schwierigkeiten an eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht in einer anderen Sprache als derjenigen wendet, die diese Stelle nach ihren eigenen Rechtsvorschriften gebraucht. Somit ist zu erwarten, daß Artikel 84 Absatz 4 nur ganz vereinzelt in den Beziehungen zwischen den Staaten und ihren eigenen Bürgern zur Anwendung kommt. Was darüber hinaus die praktischen Probleme angeht, die der Eingang von Anträgen oder Schriftstücken in fremden Sprachen für die staatlichen Stellen mit sich bringen kann, so ist daran zu erinnern, daß Artikel 81 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 diesen Stellen die Befugnis einräumt, sich an die in den Artikeln 80 ff. genannte Verwaltungskommission zu wenden, um alle Übersetzungen von Unterlagen anfertigen zu lassen, die sich auf die Anwendung dieser Verordnung beziehen.

Ich denke daher, es gibt keinen stichhaltigen Grund — weder in logischer noch in praktischer Hinsicht — dafür, die Anwendbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung im Verkehr mit den Staaten, deren Bürger die Arbeitnehmer sind, zu verneinen.

4. Dies vorausgeschickt, scheint es mir noch angebracht, der Frage nachzugehen, wohin die Ansicht führt, das durch Artikel 84 Absatz 4 verliehene Recht sei nur restriktiv aufzufassen, damit nicht einer mißbräuchlichen Ausübung dieses Rechts Tür und Tor geöffnet werde.

Für mich ist die Auffassung eindeutig unhaltbar, daß die innerstaatlichen Stellen befugt seien, das in Rede stehende Recht in den konkreten Fällen abzuerkennen, in denen sie aufgrund einer Beurteilung der Lage des einzelnen Arbeitnehmers, die unvermeidlich nach ihrem Ermessen erfolgt, den Gebrauch einer anderen Sprache als derjenigen, die in den innerstaatlichen Bestimmungen vorgeschrieben ist, angesichts der Zielsetzung der Gemeinschaftsverordnung für ungerechtfertigt halten.

Die Grundsätze der Sicherheit des Gemeinschaftsrechts und der Einheitlichkeit seiner Anwendung in sämtlichen Mitgliedstaaten erlauben sicher nicht, die Anwendung der fraglichen Bestimmung auf die eigenen Bürger in das Belieben der staatlichen Organe zu stellen. Und eine von Fall zu Fall unterschiedliche Anwendung des Artikels 84 Absatz 4 kann im Hinblick auf einen Verordnungstext, der solche Unterscheidungen nicht trifft, nicht zulässig sein. Andererseits ist die Suche nach objektiven Kriterien für eine vollständige und erschöpfende Definition des Begriffs des Mißbrauchs in bezug auf den Artikel 84 Absatz 4 sehr schwierig.

Falls schließlich der Gerichtshof die Möglichkeit nicht ausschließen will, daß der Geltungsbereich der fraglichen Bestimmung eingeschränkt wird, soweit dies zur Verhinderung von Mißbräuchen erfor-

derlich ist, könnte er sich *für den Augenblick* darauf beschränken, Auslegungskriterien aufzustellen, die die Tragweite dieser Bestimmung in bezug auf Sachverhalte von der Art, wie sie hier vorliegt, erhellen. Allgemein läßt sich feststellen, daß diese Sachverhalte dadurch gekennzeichnet sind, daß der Arbeitnehmer in dem Zeitpunkt, in dem er seinen Antrag bei den zuständigen Stellen seines Herkunftslandes einreicht, weiterhin im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats, in dem er zuletzt beschäftigt gewesen ist, wohnt. Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß vor allem in Fällen wie dem vorliegenden wirkliche Schwierigkeiten für die Wanderarbeitnehmer entstehen können, wenn die Anwendbarkeit des Artikels 84 Absatz 4 verneint wird. Deshalb entspricht es dann, wenn solche Fälle eintreten, zweifellos der Ratio dieser Bestimmung, daß dem Arbeitnehmer erlaubt wird, sich auch in den Beziehungen zu den Behörden seines eigenen Landes der Sprache des Mitgliedstaats zu bedienen, in dem er wohnt.

5. Aus diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die von der Arbeidsrechtbank Antwerpen nach Artikel 177 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegten Auslegungsfragen für Recht zu erkennen, daß Artikel 84 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates jeder entgegenstehenden innerstaatlichen Bestimmung vorgeht und allen Arbeitnehmern und deren Familienangehörigen, die in den persönlichen Geltungsbereich dieser Verordnung fallen, ungeachtet der Staatsangehörigkeit oder des Wohnorts das Recht verleiht, sich bei der Abfassung von an die zuständigen Behörden gerichteten Anträgen oder sonstigen Schriftstücken irgendeiner der Amtssprachen der Mitgliedstaaten zu bedienen.

Hilfsweise könnte sich der Gerichtshof, falls er eine eingeschränktere und auf spezielle Sachverhalte wie den des vorliegenden Falles abgestellte Antwort geben will, darauf beschränken, für Recht zu erkennen, daß sich ein Arbeitnehmer, der in dem Mitgliedstaat wohnt, in den er abgewandert ist, auf Artikel 84 Absatz 4 der genannten Verordnung berufen kann, um von der Sprache dieses Staates auch bei der Abfassung von Anträgen oder sonstigen Schriftstücken Gebrauch zu machen, die an die zuständigen Stellen des Staates gerichtet sind, dem er angehört.