In der Rechtssache 28/68

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der französischen Cour de Cassation (Kammer für Sozialsachen) in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

ACHILLE TORREKENS, wohnhaft in Bray-Dunes (Nord), 42, rue des Marins,

gegen

CAISSE RÉGIONALE DE SÉCURITÉ SOCIALE DU NORD DE LA FFRANCE vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung einiger Vorschriften der Verordnung Nr. 3 des Rates der EWG vom 25. September 1958, erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. Trabucchi und J. Mertens de Wilmars, der Richter A. M. Donner, W. Strauß, R. Monaco (Berichterstatter) und P. Pescatore, Generalanwalt: J. Gand, Kanzler: A. Van Houtte, folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Herr Achille Torrekens, ein in Frankreich wohnhafter belgischer Staatsangehöriger, wandte sich im Jahr 1962 an die Caisse régionale de sécurité sociale du Nord de la France, um die Beihilfe für alte Arbeitnehmer zu erhalten, deren Gewährung das Gesetz von bestimmten Voraussetzungen abhängig macht, darunter

— der *der Staatsangehörigkeit:* der Antragsteller muß französischer Staatsangehöriger sein,

— und der *der Dauer der Erwerbstätigkeit in Frankreich:* entweder 15 Jahre nach Vollendung des 50. Lebensjahres oder 25 Jahre.

Die Caisse régionale lehnte den Antrag mit Bescheid vom 17. Mai 1962 ab. Sie begründete ihre Entscheidung mit der Feststellung, der Antragsteller habe in Frankreich nur eine Beschäftigungszeit von weniger als den in seinem Fall nach den Artikeln 614 und 616 des Code de la sécurité sociale erforderlichen 25 Jahren aufzuweisen.

Herr Torrekens erhob gegen diesen Bescheid Klage bei der Commission de

première instance de sécurité sociale Lille und machte geltend, seiner in Frankreich zurückgelegten Beschäftigungszeit sei zum einen die in Belgien zurückgelegte und zum andern der Zeitraum hinzuzurechnen, während dessen er von 1914 bis 1919 seiner Dienstpflicht in der belgischen Armee genügt habe. Da die belgischen Zeiten nach Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3 des Rates mit den französischen Zeiten *zusammengerechnet* werden könnten, würden die für den Anspruch auf die Beihilfe erforderlichen 25 Jahre erreicht. Die Commission de première instance schloß sich dieser Auffassung mit Entscheidung vom 13. November 1962 an und verurteilte die Caisse régionale in Anwendung der genannten Verordnung zur Zahlung der streitigen Beihilfe.

Die Caisse régionale legte gegen diese Entscheidung bei der Cour d'Appel Douai Berufung ein. Diese gab durch Urteil vom 8. Oktober 1963 den Parteien anheim, die in Artikel 43 der Verordnung Nr. 3 vorgesehene Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer um Auslegung des Kapitels 3 der Verordnung und ihres Anhangs B zu ersuchen.

Auf die Kassationsbeschwerde der Caisse régionale hob die Cour de Cassation jedoch durch Urteil vom 1. Dezember 1965 die Entscheidung der Cour d'Appel Douai auf und verwies den Rechtsstreit an die Cour d'Appel Amiens zurück. Diese bestätigte durch Urteil vom 7. Juli 1966 die Entscheidung der Commission de première instance de sécurité sociale Lille vom 13. November 1962.

Auf die Kassationsbeschwerde der Caisse régionale gegen dieses Urteil hat die Kammer für Sozialsachen der Cour de Cassation mit Urteil vom 24. Oktober 1968 das Verfahren ausgesetzt und nach Artikel 177 EWG-Vertrag die Frage der Auslegung „der vorgenannten Handlungen der Organe der Gemeinschaft" dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt. Das Vorlageurteil ist am 23. November 1968 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Caisse régionale de sécurité sociale du Nord de la France und die EG-Kommission haben am 3. Februar 1969, Herr Torrekens am 5. Februar 1969 und die Regierung der Französischen Republik am 22. Februar 1969 schriftliche Erklärungen eingereicht. Auf den Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Herr Achille Torrekens, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und die Regierung der Französischen Republik haben in der Sitzung vom 12. März 1969 mündlich verhandelt. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 25. März 1969 vorgetragen.

II — Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

Die *Kommission* stellt fest, daß die Cour de Cassation die Frage, die sie dem Gerichtshof vorlegen will, nicht ausdrücklich formuliert hat. Sie ist jedoch der Auffassung, gemäß einem vom Gerichtshof wiederholt vertretenen Grundsatz sei ein mit Artikel 177 des Vertrages unvereinbarer Formalismus zu vermeiden; nach den Gründen des Vorlegungsurteils lasse sich der Gegenstand der Streitfrage wie folgt umschreiben:

„Auslegung der Artikel 1, 2, 3, 27 und 28 sowie der Anhänge B und D der Verordnung Nr. 3, ferner des in Anhang D erwähnten Protokolls vom 17. Januar 1948 im Hinblick auf die Frage, ob die in Artikel 27 der Verordnung Nr. 3 vorgesehene Zusammenrechnung anwendbar ist, wenn es sich um den Erwerb des Anspruchs auf eine nicht auf Beiträgen beruhende Beihilfe handelt, deren Gewährung nach den Rechtsvorschriften des beteiligten Mitgliedstaats unter anderem eine 25 jährige Beschäftigungszeit als Arbeitnehmer in diesem Staat voraussetzt."

Zu der Frage, ob der Gerichtshof für die Auslegung des französisch-belgischen Protokolls zuständig ist, meint die Kommission, es sei unerheblich, daß diese Vorschrift einem Abkommen entstamme, da die Verordnung Nr. 3 sie erwähne und zu ihrem Bestandteil mache. Obwohl Anhang D die Vorschriften dieses Abkommens, dessen Anwendung in Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung vorgesehen sei, nicht im Wortlaut wiedergebe, seien sie gemäß Artikel 50 „Bestandteil" der Verordnung.

Die *Regierung der Französischen Republik* weist zunächst gleichfalls auf die allgemeine Fassung der von der Cour de Cassation vorgelegten Frage hin und bemerkt sodann, der Gerichtshof dürfe sich bei der Abgrenzung des Inhalts des bei ihm gestellten Antrags nicht dazu verleiten lassen, die Rechtsvorschriften auf den konkreten Fall anzuwenden oder über die Auslegung des innerstaatlichen französischen Rechts oder über die Rechtmäßigkeit staatlicher Maßnahmen zu befinden. Aufgrund seiner Zuständigkeiten nach Artikel 177, wie er sie durch seine eigene Rechtsprechung abgegrenzt habe, könne er nur über die Auslegung des Vertrages und über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe vorab entscheiden.

Nun gehöre aber zu den im vorliegenden Fall anwendbaren Vorschriften auch das französisch-belgische Protokoll vom 17. Januar 1948. Zum einen habe die Cour de Cassation den Gerichtshof offensichtlich nicht um dessen Auslegung ersuchen wollen, so daß eine Entscheidung über die Auslegung diese Protokolls „ultra petita" gehen würde. Zum anderen dürfe nicht übersehen werden, daß es sich um ein bilaterales Abkommen aus der Zeit vor Inkrafttreten des Vertrages von Rom handele, das daher weder eine Vorschrift des Vertrages noch eine Handlung eines Organs der Gemeinschaft sei. Dieses Protokoll könne auch nicht aufgrund seiner bloßen ausdrücklichen Erwähnung in Anhang D als in die Verordnung Nr. 3 aufgenommen angesehen werden, denn eine solche Aufnahme scheitere an Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung, dessen Zweck gerade darin bestehe, das Protokoll aus deren Anwendungsbereich auszuschließen. Unter diesen Umständen sei klar, daß der Gerichtshof nicht zuständig sei, über den Anwendungsbereich oder Sinn der Vorschriften des französisch-belgischen Protokolls von 1948 zu entscheiden. Ebensowenig sei er zuständig, die Herrn Torrekens bei Anwendung dieses Protokolls zustehenden Leistungen festzustellen, um sie mit den Leistungen zu vergleichen, die sich bei Anwendung der Verordnung Nr. 3 ergeben könnten.

Außerdem, so bemerkt die französische Regierung noch, habe der Gerichtshof im vorliegenden Fall nicht Artikel 177 selbst auszulegen. Die Cour de Cassation erkläre, das Verfahren sei bis zur Vorabentscheidung des Gerichtshofes über die Auslegung „der genannten Handlungen der Organe der Gemeinschaft" auszusetzen. Artikel 177 sei aber eine Vorschrift des Vertrages, keine Handlung eines Gemeinschaftsorgans. Jedenfalls könne der Gerichtshof, was Artikel 177 betreffe, nur feststellen, daß die Cour d'appel zur Vorlage zur Vorabentscheidung zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet gewesen sei, da sie nicht in letzter Instanz entschieden habe.

Daher, so schließt die französische Regierung, sei die einzige Gemeinschaftsvorschrift, um deren Auslegung die Cour de Cassation habe ersuchen wollen, die Verordnung Nr. 3. Da jedoch das sehr allgemein gehaltene Ersuchen nur die Verordnung in ihrer Gesamtheit nenne und der Gerichtshof nicht in einer einzigen Vorabentscheidung die ganze Verordnung auslegen könne, müsse der Gerichtshof sich entweder für unzuständig erklären und das vorlegende Gericht auffordern, die auszulegenden Vorschriften näher zu bezeichnen, oder er müsse selbst die Vorschriften bestimmen, deren Auslegung für die Entscheidung des Rechtsstreits sachdienlich sein könne.

Wenn der Gerichtshof sich für diese zweite Lösung entscheiden sollte, so könnte er sich veranlaßt sehen, einerseits

Artikel 6 in Verbindung mit Anhang D, andererseits die Artikel 1, 2, 3, 27 und 28 sowie Anhang B auszulegen.

Zur Beantwortung der Frage

A — Die *Caisse régionale de sécurité sociale* stellt in ihren Erklärungen zunächst die wesentlichen Merkmale der Beihilfe für alte Arbeitnehmer im Vergleich zu den Leistungen der Sozialversicherung heraus:

— Die *Beihilfe für alte Arbeitnehmer* sei eine Leistung in *einheitlicher* Höhe, deren Zahlung *Bedürftigkeit* voraussetze und die unter bestimmten Voraussetzungen beim Tode zurückverlangt werden könne. Sie könne nur Personen gezahlt werden, die *keinen* Anspruch auf eine Sozialversicherungsrente oder auf eine in einem besonderen Altersversicherungssystem erworbene Rente haben, und werde nur französischen Staatsangehörigen und solchen Personen gewährt, für die ein internationales Abkommen geschlossen worden ist. Sie werde Personen gewährt, die unter bestimmten Voraussetzungen im *französischen Hoheitsgebiet* eine Arbeitnehmertätigkeit oder eine im Sinne der Sozialversicherungsgesetzgebung gleichgestellte Tätigkeit ausgeübt haben. Außerdem könnten die nach dem 31. Dezember 1944 zurückgelegten Beschäftigungsjahre (wenn sie bereits in den Anwendungsbereich der Sozialversicherungsgesetzgebung fielen) nur berücksichtigt werden, wenn die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung geleistet worden seien.

— Die *Sozialversicherung* sei dagegen ein sog. „allgemeines" System sozialer Vorsorge für Arbeitnehmer, dessen Vorschriften zur *Zahlung von Beiträgen* und zur Gewährung von Leistungen verschiedener Art verpflichteten. Die gezahlte Rente sei eine Leistung, deren Betrag zur Dauer der Beitragszahlung und zur Höhe der Arbeitsentgelte, von denen die Beiträge im Laufe der letzten Jahre gezahlt worden seien, *in einem bestimmten Verhältnis* stehe. Bei den über 65 Jahre alten Versicherten werde sie auf den Betrag der Beihilfe für alte Arbeitnehmer erhöht, wenn sie niedriger sei. Sie *hänge weder von der Bedürftigkeit ab, noch bestehe ein Kumulierungsverbot*, ferner könne sie im Todesfall nicht zurückverlangt werden. Sie werde auch in Frankreich wohnhaften Ausländern gewährt. Das Mindestentgelt, das die Anrechnung eines Jahres ermöglicht, sei seit 1949 bei der Rente und der Beihilfe für alte Arbeitnehmer dasselbe, Beiträge müßten grundsätzlich im einen wie im anderen Fall gezahlt sein.

Nach diesen Ausführungen untersucht die Caisse régionale das Verhältnis zwischen der Verordnung Nr. 3 und der Beihilfe für alte Arbeitnehmer.

a) Sie stellt fest, daß diese Verordnung — die nach Artikel 2 auf Leistungen bei Alter Anwendung findet — in ihrem Anhang B unter anderem (was Frankreich betrifft) die Zulage für alte Arbeitnehmer[1] nennt. Daher seien auf die Beihilfe die folgenden Vorschriften der Verordnung Nr. 3 anwendbar: die Artikel 4 Absatz 1, 8, 43, 45, 46 und 47.

Die Verordnung enthalte aber keine Vorschriften, aus denen sich ergäbe, daß außer den genannten Bestimmungen auch die *Zusammenrechnung* auf die Beihilfe anwendbar sei. Die Erwähnung der Zusammenrechnung in der Begründung der Verordnung solle nur an eine der Zielsetzungen eines von einer anderen Behörde stammenden Textes erinnern, der „mit den erforderlichen Anpassungen" für einen anderen Bereich übernommen werde, und sei keine solche Vorschrift; dagegen

— sehe ein ganzer Titel, der über die allgemeinen Bestimmungen, die Zusammenrechnung nur in einer einzigen Vorschrift vor, nämlich in Artikel 9, der die Zulassung zu einem bestimmten Versicherungssystem unter

1 — Anm. des Übersetzers: Die im französischen Text der Anhänge zur Verordnung Nr. 3 stets als „allocation aux vieux travailleurs salariés" bezeichnete Sozialleistung ist im deutschen Text in den Anhängen B und E „Zulage für alte Arbeitnehmer", in Anhang D „Beihilfe für alte Arbeitnehmer" genannt.

den in Absatz 2 genannten Voraussetzungen betreffe und mit der Frage des Erwerbs eines Leistungsanspruchs nichts zu tun habe;

— sei die Zusammenrechnung in den Artikeln 9, 16, 27, 32, 33 und 39 nicht als Wiederholung, sondern als neue Rechtsnorm vorgesehen.

Ferner könnten die Artikel 27 und 28 nicht herangezogen werden, wo es sich um die Beihilfe handelt:

— Diese Artikel sähen die Zusammenrechnung von „Versicherungszeiten" vor, also von Zeiten, die in den Rechtsvorschriften über ein *Beitrags*system, nach denen sie zurückgelegt worden sind, als solche bestimmt sind und berücksichtigt werden. Diesen Sinn gebe ihnen Artikel 1, indem er den Ausdruck „Versicherungszeiten" dem der „Beschäftigungszeiten" gegenüberstelle, der in Artikel 39 im Zusammenhang mit Leistungen (Familienbeihilfen) gebraucht werde, die nicht als einem Versicherungssystem zugehörig denkbar seien. Die Beihilfe beruhe aber gerade nicht auf einem Beitragssystem: Daher sei sie in den in Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3 vorgesehenen Anhang E aufgenommen worden, der Leistungen betrifft, die nicht ins Ausland gewährt werden. Die Rechtsvorschriften, welche die Voraussetzungen für den Anspruch auf die Beihilfe enthalten, bezweckten damit, daß sie dieser Beihilfe den Charakter einer zu den Sozialversicherungsrenten subsidiären Fürsorgeleistung gäben, nicht den zukünftigen Schutz von Personen, die noch nach Verkündung dieser Vorschriften eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben, und errichteten daher kein „System" der sozialen Vorsorge. Demgemäß seien auch die von ihnen berücksichtigten Zeiten keine „Versicherungszeiten", sondern „Beschäftigungszeiten".

— Artikel 27 stelle auf den Begriff des „Versicherten" ab. Dieser Begriff sei nicht ohne Grund gewählt worden: In der Begründung und in den allgemeinen Bestimmungen spreche die Verordnung von „Arbeitnehmern" und „Personen". Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergebe, sprächen die die Beihilfe betreffenden Rechtsvorschriften nicht von Versicherten und stellten nicht auf einen „Versicherungsfall" ab.

b) Ganz im Gegenteil, so fährt die Caisse régionale fort, schließe die Verordnung Nr. 3 die Zusammenrechnung bei der Beihilfe stillschweigend aus. In diesem Zusammenhang dürfe nicht außer acht gelassen werden, daß diese Beihilfe gemäß Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e und Artikel 10 Absatz 2 — in Verbindung mit den Anhängen D und E —, wenn sie aufgrund der Verordnung Nichtfranzosen gewährt werde, weiterhin zwei wichtigen Beschränkungen unterliege, die sich aus der Anwendung von Frankreich unterzeichneter internationaler Abkommen oder Protokolle ergäben: Sie könne nur gewährt werden, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Mindestaufenthaltsdauer in Frankreich gegeben sei, und sie könne nicht ins Ausland gezahlt werden.

Diese Einschränkungen begrenzten die Freizügigkeit, die der EWG-Vertrag schrittweise verwirklichen solle, erheblich.

Da nun aber die „Zusammenrechnung" für die bessere Gewährleistung der Freizügigkeit wesentlich erscheine, sei aus der Beibehaltung dieser Beschränkungen zu schließen, daß die Verfasser der Verordnung das Zusammenrechnungsprinzip nicht auf die Beihilfe hätten ausdehnen wollen.

Die Caisse régionale faßt ihren Standpunkt dahin zusammen, daß die Zusammenrechnungsregelung auf die Beihilfe nicht anwendbar sei,

— da diese in den jene Regelung betreffenden Vorschriften der Verordnung Nr. 3 nicht genannt werde,

— und da ihre Bewilligung und Zahlung von Voraussetzungen abhängig seien, die der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die jene Regelung gerade sicherstellen solle, entgegenstünden.

B — Die *EG-Kommission* stellt gleichfalls zunächst die Grundzüge der Beihilfe dar. Sie hebt hervor, diese Beihilfe
— sei eine Leistung in *pauschaler Höhe*,
— sei von gewissen *Voraussetzungen* abhängig, die Alter, Bedürftigkeit, Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Beschäftigungszeit als Arbeitnehmer in Frankreich beträfen,
— sei eine *nicht auf Beiträgen beruhende* Leistung in dem Sinne, daß ihre Gewährung nicht unmittelbar von den vom Betroffenen oder seinem Arbeitgeber gezahlten Sozialversicherungsbeiträgen abhänge.

Es sei jedoch zu bemerken, so fügt die Kommission hinzu,
— daß die Beihilfe nicht durch den Haushalt des Staates oder der Gebietskörperschaften, sondern aus den ausschließlich durch Beiträge gespeisten Mitteln der Kassen finanziert werde,
— daß, obwohl der Anspruch auf die Beihilfe an eine Beschäftigungsdauer, nicht an eine Versicherungszeit gebunden sei, doch während einiger Jahre der zurückgelegten Beschäftigungszeit Sozialversicherungsbeiträge gezahlt worden sein müßten.

Hiernach prüft die Kommission die drei Hauptfragen, die nach ihrer Meinung der Vorlage zu entnehmen sind:

a) Fällt die Beihilfe in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3?

Es unterliege keinem Zweifel, so macht die Kommission geltend, daß die Verordnung Nr. 3 auf die Beihilfe anwendbar sei, da diese eine „Leistung bei Alter" im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung und in den Frankreich betreffenden Abschnitten der Anhänge B und E ausdrücklich erwähnt sei.
Ob die Beihilfe auf Beiträgen beruhe oder nicht, sei insoweit im Hinblick auf die klare Bestimmung von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung unerheblich. Die Unterscheidung zwischen auf Beiträgen beruhenden und beitragsfreien Systemen der sozialen Sicherheit sei im übrigen recht gekünstelt, namentlich bei Rechtsvorschriften, die verschiedene Finanzierungsquellen kombinierten und bei denen das Verhältnis zwischen Beitrag und Leistung nuancierter werde. Aus diesem Grund habe die Verordnung Nr. 3 diese Unterscheidung aufgegeben (man könne in diesem Zusammenhang die verschiedenen Vorentwürfe einer Europäischen Konvention für soziale Sicherheit prüfen, die im Rahmen der EGKS vorbereitet worden sei).

b) Ist der die „Zusammenrechnung" betreffende Artikel 27 der Verordnung Nr. 3 auf die Beihilfe anwendbar?

Die Kommission weist zunächst auf ein besonderes Problem hin, das sich bei der Anwendung von Artikel 27 der Verordnung ergebe. Für die Anwendung dieses Artikels genüge es nicht, daß Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegt worden sind: Es komme auch noch darauf an, ob diese Zeiten — wie die Vorschrift es verlangt — „nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats zurückgelegt" worden sind.
Die Kommission erläutert, die Prüfung dieses Problems sei nicht nur für die Feststellung, ob die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats für den Erwerb des Anspruchs erforderlichen Zeiten zurückgelegt wurden, sondern auch für die anteilige Berechnung des dem Berechtigten zu zahlenden Betrags von Bedeutung; sie macht hierzu konkrete Ausführungen auch für den Fall des Herrn Torrekens.
Hiernach untersucht die Kommission die Frage der Anwendbarkeit von Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3 auf die Beihilfe. Nach ihrer Ansicht verdient der Umstand, daß diese Vorschrift die Zusammenrechnung der „*Versicherungs*zeiten oder gleichgestellten Zeiten" vorsieht, während die Beihilfe gewisse *Beschäftigungs*zeiten voraussetzt, bei der Auslegung keine Beachtung. Denn nach der Verordnung „...umfaßt der Ausdruck 'Versicherungszeiten' die Beitrags- oder *Beschäftigungs*zeiten..." (Artikel 1 Buchstabe p) und „...bedeutet der Ausdruck 'gleichgestellte Zeiten' die den

Versicherungszeiten oder gegebenenfalls den *Beschäftigungszeiten* gleichgestellten Zeiten..." (Artikel 1 Buchstabe r).
Im übrigen sei nicht ersichtlich, inwiefern die Hauptvorschriften der Verordnung Nr. 3 — wie die Caisse régionale meint — es rechtfertigen sollten, für den Erwerb des Anspruchs auf die Beihilfe die Zusammenrechnung nicht anzuwenden, die als Grundsatz schon in Artikel 51 des Vertrages vorgesehen sei und deren Bedeutung der Gerichtshof mehrfach hervorgehoben habe. Das Argument, daß Artikel 27 die Zusammenrechnung der Versicherungszeiten oder gleichgestellten Zeiten nur für den Bereich der *Altersrenten* vorsehe und für die *Beihilfe* für alte Arbeitnehmer ausschließe, beruhe auf einer irrigen Auslegung dieser Verordnung, insbesondere ihres Titels III Kapitel 3. Der Ausdruck „Renten" sei in der Überschrift dieses Kapitels nur gebraucht, um den Gegenstand des Kapitels von dem des Kapitels 5 zu unterscheiden, das von den „Sterbegeldern" handelt, die „einmalige Zahlungen bei Tod" seien. Es handele sich um eine herkömmliche Unterscheidung, die sich in der Mehrzahl der internationalen Übereinkommen zur Koordination nationaler Rechtsvorschriften finde. Außerdem dürfe nicht außer acht gelassen werden, daß das Kapitel 3 nur den Ausdruck „Leistung" verwende, der eine allgemeine Bedeutung habe, wie aus Artikel 1 der Verordnung zu entnehmen sei.
Die Kommission wiederholt abschließend, es sei im vorliegenden Fall ohne Bedeutung, daß die Beihilfe nicht auf Beiträgen beruhe. Sie verweist auf die andernorts hierzu vorgetragenen Argumente und hebt insbesondere hervor, daß nichts in der Verordnung Nr. 3 für die gegenteilige Auffassung spreche. Halte man sich an die Vorschriften dieser Verordnung, so müsse man zu dem Ergebnis gelangen, daß die Besonderheiten, welche die Beihilfe möglicherweise habe, die in Artikel 27 vorgesehene Zusammenrechnung nicht ausschließen können.
Die Kommission legt sich jedoch die Frage vor, ob sich aus dem Protokoll vom 17. Januar 1948, das in Anhang D der Verordnung genannt ist, möglicherweise eine Ausnahme von dieser Vorschrift ergibt.

c) Enthalten die Vorschriften des französisch-belgischen Protokolls vom 17. Januar 1948, das in Anhang D zur Verordnung Nr. 3 erwähnt ist, eine Ausnahme von Artikel 27?

Die Kommission bemerkt, was das Protokoll ausdrücklich vorsehe, seien besondere *Wohnortvoraussetzungen* für die belgischen Staatsangehörigen, um die Eigenheiten der französischen Rechtsvorschriften auszugleichen, die den Anspruch auf die Beihilfe französischen Staatsangehörigen vorbehielten. Unter Wahrung dieser Voraussetzung stelle das Protokoll die Gleichbehandlung zwischen diesen beiden Arbeitnehmergruppen wieder her. Die von der Cour de Cassation vorgelegte Frage betreffe nicht diese Wohnortvoraussetzung. Sie sei im Hinblick auf die Zusammenrechnung nicht von Wohnsitzzeiten, sondern von Versicherungszeiten gestellt, denn die Zusammenrechnung sei eine Technik der Erhaltung von Anwartschaften, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Berechtigten anwendbar sei. Auch ein französischer Arbeitnehmer könne nämlich, um die Voraussetzungen für den Erwerb des Anspruchs auf die Beihilfe zu erfüllen, auf die Berücksichtigung nach den belgischen Rechtsvorschriften zurückgelegter Zeiten angewiesen sein, natürlich nur, soweit — und *diese Frage sei der Gegenstand des Rechtsstreits* — der Grundsatz der Zusammenrechnung in einem anderen Staat zurückgelegter Zeiten auf diese Beihilfe anwendbar ist.
Die Caisse régionale, so fährt die Kommission fort, verneine die Frage mit der Begründung, die Beihilfe stehe nach dem Protokoll belgischen Arbeitnehmern unter den gleichen Voraussetzungen wie französischen zu, nach den für diese geltenden Vorschriften müßten aber die erforderlichen Jahre für den Anspruchserwerb eben in Frankreich zurückgelegt sein. Daher schließe das Protokoll die

Zusammenrechnung aus, indem es auf das sie ausdrücklich ausschließende französische Recht verweise.

Eine solche Auffassung lasse sich allenfalls im Bereich des französisch-belgischen Allgemeinen Abkommens über die soziale Sicherheit vom 17. Januar 1948 halten, an das sich das fragliche Protokoll anschließe, sie sei aber unannehmbar, seit das Protokoll in einem Anhang, der Bestandteil der Verordnung Nr. 3 ist, erwähnt sei und diese Verordnung einerseits auf die Beihilfe anwendbar sei, andererseits ausdrücklich den Grundsatz der Zusammenrechnung vorsehe.

Die Caisse régionale gehe von einem irrigen Begriff der in der Verordnung Nr. 3 vorgesehenen Anpassungsmechanismen aus, die auf der Anwendung der staatlichen Rechtsvorschriften beruhten. Wenn die Rechtsvorschriften eines bestimmten Staates anwendbar seien, müsse der ihnen Unterworfene natürlich den von ihnen vorgesehenen Voraussetzungen genügen. Aber diese Voraussetzungen müßten ihrerseits mit den Vorschriften der Verordnung Nr. 3 vereinbar sein, die wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts allen entgegenstehenden innerstaatlichen Rechtsnormen vorgingen. Dies sei ein diese Materie beherrschendes Grundprinzip, das durch die Vorschriften des Kapitels 3, wonach die Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten anwendbar sind, in keiner Weise angetastet werde. Die gegenteilige Auffassung müßte zu dem Ergebnis führen, daß die durch die Verordnung aufgehobenen Diskriminierungen auf dem Umweg über die Anwendung der dieselbe Diskriminierung enthaltenden nationalen Rechtsvorschriften wieder eingeführt würden. Um eine Ausnahme vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu rechtfertigen, genüge es dann, diese Ausnahme im internen Recht vorzusehen.

Die Kommission fügt hinzu, wenn im übrigen die besondere Rechtsnatur der Beihilfe eine Ausnahme vom Grundsatz der Zusammenrechnung gerechtfertigt hätte, so hätte diese in einer Vorschrift der Verordnung vorgesehen werden können, wie dies für die in Artikel 10 Absatz 2 bezeichneten und in Anhang E zur Verordnung aufgeführten Leistungen geschehen sei. Im übrigen hätte diese Ausnahme ausdrücklich geregelt werden müssen, denn nach einem vom Gerichtshof bereits aufgestellten Auslegungsgrundsatz seien Einschränkungen im Vertrag niedergelegter Grundsätze nicht zu vermuten. Es liege aber auf der Hand, daß aus den vorstehend dargelegten Gründen die im Protokoll enthaltene Verweisung auf die französischen Rechtsvorschriften nicht als eine ausdrückliche Ausnahme von dem in Artikel 27 der Verordnung Nr. 3 vorgesehenen Grundsatz der Zusammenrechnung ausgelegt werden könne.

Die Kommission bemerkt abschließend, den streitigen Vorschriften der Verordnung sei zu entnehmen,

— daß die in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats als Versicherungszeiten oder gleichgestellte Zeiten bezeichneten und nach diesen Vorschriften zurückgelegten Zeiten bei der Entscheidung darüber zu berücksichtigen seien, ob die von den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats für den Erwerb eines Leistungsanspruchs geforderten Voraussetzungen der Dauer der Beschäftigung als Arbeitnehmer erfüllt sind; dies gelte unabhängig davon, a) in welchem Mitgliedstaat diese Zeiten zurückgelegt worden sind, b) nach welchem System (Beitragssystem, beitragsfreies System oder teilweises Beitragssystem) die Leistungen gewährt werden und c) wie diese Leistungen von den dieses System regelnden nationalen Rechtsvorschriften bezeichnet werden,

— daß eine Ausnahme von den in den Hauptvorschriften der Verordnung Nr. 3 enthaltenen Rechtsnormen nicht mit der Begründung, das anwendbare nationale Recht enthalte eine solche Ausnahme, allein daraus hergeleitet werden könne, daß eine Durchführungsvorschrift dieser Verordnung für die Bestimmung des Anspruchs der Betroffenen auf die Vorschriften des

anwendbaren nationalen Rechts verweist.

C — *Herr Torrekens* macht geltend, die Auffassung der Caisse régionale, der Anwendungsbereich des Kapitels 3 der Verordnung Nr. 3 sei auf die Altersrenten beschränkt und erstrecke sich daher nicht auf die Beihilfe, werde durch die Anhänge A und B der Verordnung widerlegt, aus denen hervorgehe, daß die Verfasser der Verordnung deren Anwendungsbereich — für Frankreich — durchaus auch auf die „Zulage für alte Arbeitnehmer" (Anhang B, Frankreich, g) hätten erstrecken wollen.

D — Für die *französische Regierung* beschränkt sich das Problem auf die Auslegung des Artikels 6 in Verbindung mit Anhang D und unter Umständen der Artikel 1, 2, 3, 27 und 28 sowie des Anhangs B der Verordnung Nr. 3.
Sie weist auf den Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e und von Anhang D Absatz 3 hin und schließt daraus, diese Vorschriften zeigten klar, daß die Voraussetzungen der Gewährung der Beihilfe an belgische Staatsangehörige, die in Frankreich gearbeitet haben, im französisch-belgischen Protokoll vom 17. Januar 1948 geregelt seien, ohne daß es im übrigen auf die Vorschriften der Verordnung Nr. 3 ankomme. Es gehe nicht an, die Vorschriften des Protokolls mit denen der Verordnung Nr. 3 zu kombinieren, um zum entgegengesetzten Ergebnis zu gelangen.
Wenn auch Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung davon auszugehen scheine, daß die Vorschriften der dort genannten Übereinkommen und Abkommen in Verbindung mit denen der Verordnung angewandt werden könnten, namentlich um die Arbeitnehmer, auf die sie anwendbar sind, einer günstigeren Regelung als der der Verordnung zu unterstellen, so sehe demgegenüber Absatz 2 desselben Artikels vor, daß „ungeachtet dieser Verordnung ..... anwendbar [bleiben] ...".
Die unterschiedliche Fassung dieser beiden Absätze zeige gerade, daß nach dem wohlüberlegten Willen der Verfasser der Verordnung die in Absatz 2 genannten Abkommen auf die von ihnen geregelten Materien allein anwendbar blieben.
Die französische Regierung kommt zu dem Ergebnis,

— daß das französisch-belgische Protokoll vom 17. Januar 1948 die für die Gewährung der französischen Beihilfe für alte Arbeitnehmer an belgische Staatsangehörige, die in Frankreich gearbeitet haben, geltenden Rechtsnormen enthalte
— und daß es daher überflüssig sei, irgendwelche weiteren Bestimmungen der Verordnung Nr. 3 auszulegen.

Entscheidungsgründe

1 Die französische Cour de Cassation (Kammer für Sozialsachen) hat den Gerichtshof durch Urteil vom 24. Oktober 1968, in der Kanzlei eingegangen am 23. November, um Vorabentscheidung über die Auslegung verschiedener Bestimmungen der Verordnung Nr. 3 gebeten.

2 Den Gründen des Urteils ist zu entnehmen, daß der Auslegungsantrag im wesentlichen dahin geht, ob Artikel 27 der genannten Verordnung auch auf beitragsfreie Systeme der sozialen Sicherheit anwendbar ist und ob die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e dieser Verordnung genannten Abkommen deren Anwendbarkeit berühren können

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

3/5 Die Regierung der Französischen Republik macht geltend, das französisch-belgische Protokoll vom 17. Januar 1948 über die Beihilfe für alte Arbeitnehmer sei die einzige auf den Fall anwendbare Vorschrift. Das ergebe sich aus Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 3, der auf Anhang D der Verordnung verweist, wo das genannte Protokoll unter der Rubrik „Belgien-Frankreich" aufgeführt ist. Daher bedürfe es im vorliegenden Fall nicht der Auslegung sonstiger Vorschriften der Verordnung Nr. 3.

6 Dem Wortlaut des Vorlageurteils ist zu entnehmen, daß der Gerichtshof nicht um die Auslegung des französisch-belgischen Protokolls vom 17. Januar 1948 ersucht wird, zu der er im Verfahren nach Artikel 177 EWGV übrigens nicht befugt wäre.

7 Ferner sind die Erwägungen, von denen das nationale Gericht bei der Formulierung der gestellten Fragen ausgegangen ist, sowie die Erheblichkeit, die es diesen Fragen im Rahmen des bei ihm anhängigen Rechtsstreits beimißt, der Nachprüfung durch den Gerichtshof entzogen.

8 Endlich gestattet es Artikel 177, der von einer klaren Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Gerichten und dem Gerichtshof ausgeht, diesem nicht, über die Anwendung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden.

Zur Beantwortung der Frage

9 Der Auslegungsantrag geht zunächst dahin, ob Artikel 27 der Verordnung Nr. 3 auch für beitragsfreie Systeme der sozialen Sicherheit gilt.

10/11 Bei der Auslegung der zum Vollzug von Artikel 51 EWGV ergangenen Verordnung Nr. 3 sind die sich aus diesem Artikel ergebenden Grenzen einzuhalten und die in ihm aufgestellten Grundprinzipien zu beachten. Der genannte Artikel 51 bestimmt in seinem Buchstaben a, der in die vierte Begründungserwägung der Verordnung übernommen worden ist und als Richtschnur für die Auslegung der Verordnung zu dienen hat, daß auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ein System einzuführen ist, das den Wanderarbeitnehmern für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen die Zusammenrechnung „aller" nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigen Zeiten sichert.

12/13 Die Verordnung Nr. 3 findet nach ihrem Artikel 2 Absatz 2 „auf die allgemeinen und die besonderen, die auf Beiträgen beruhenden und die beitragsfreien Systeme der sozialen Sicherheit" Anwendung. Artikel 3 schreibt ohne weitere Unterscheidungen vor, Anhang B „bestimm(e) die im Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaats ... in Kraft befindlichen Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit, auf welche diese Verordnung Anwendung findet".

14 Im Anhang B, der die Überschrift „Rechtsvorschriften, auf welche die Verordnung Anwendung findet" trägt, sind in Buchstabe g der Rubrik „Frankreich" die Rechtsvorschriften über die „Zulage für alte Arbeitnehmer"[1] aufgeführt.

15/17 Die in Artikel 1 Buchstabe p der Verordnung gegebene Begriffsbestimmung kann nicht den Ausschluß der beitragsfreien Systeme der sozialen Sicherheit vom Anwendungsbereich der Verordnung zur Folge haben. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit der des Buchstaben r desselben Artikels zu sehen. Bei der weiteren Begriffsbestimmung der „gleichgestellten Zeiten", die letztere gibt, besteht kein Hinderungsgrund, Zeiten, die nach einem solchen beitragsfreien System der sozialen Sicherheit berücksichtigt werden, als gleichgestellte Zeiten im Sinne von Artikel 27 anzusehen.

18 Das in Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3 vorgesehene Zusammenrechnungsverfahren ist daher auch auf die in Anhang B aufgeführten Rechtsvorschriften anwendbar, mögen sie ein auf Beiträgen beruhendes oder ein beitragsfreies System regeln.

19/22 Nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e bleiben die Vorschriften der Abkommen über die soziale Sicherheit, die in Anhang D aufgeführt sind, „ungeachtet dieser Verordnung" anwendbar. Dem Artikel ist zu entnehmen, daß die Verordnung Nr. 3 die Bestimmungen dieser vor ihrem Inkrafttreten geschlossenen Abkommen nicht beeinträchtigen soll. Die Verordnung bleibt also anwendbar, soweit diese Abkommen dem nicht entgegenstehen. Über die Wirkung der in Anhang D aufgeführten Abkommen hat das staatliche Gericht unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Verordnung Nr. 3, insbesondere ihres Anhangs B, auf die innerstaalichen Rechtsvorschriften zu befinden.

Kosten

23 Die Auslagen der Regierung der Französischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig.

24 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens stellt das Verfahren einen Zwischenstreit in dem vor der französischen Cour de Cassation anhängigen Rechtsstreit dar. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Klägers des Ausgangsverfahrens, Herrn Torrekens, der Regierung der Französischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

1 — Vgl. Anm. 1, Seite 129.

aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 48 bis 51 und 177,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, insbesondere ihrer Artikel 1, 2, 3, 6, 27 und ihrer Anhänge B und D,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm durch Urteil der französischen Cour de Cassation, Kammer für Sozialsachen, vom 24. Oktober 1968 zur Vorabentscheidung vorgelegten Frage für Recht erkannt:

Das in Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vorgesehene Zusammenrechnungsverfahren ist auch auf die in Anhang B aufgeführten Rechtsvorschriften anwendbar. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Vorschriften ein auf Beiträgen beruhendes oder ein beitragsfreies System der sozialen Sicherheit regeln. Die genannte Verordnung bleibt anwendbar, soweit die in ihrem Anhang D aufgeführten Abkommen dem nicht entgegenstehen.

Luxemburg, den 7. Mai 1969

Lecourt Trabucchi Mertens de Wilmars
Donner Strauß Monaco Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Mai 1969.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 25. MÄRZ 1969

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die heute zu behandelnde Vorlagesache betrifft das Recht der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer. Ihr liegt folgender Sachverhalt zugrunde.

Herr Achille Torrekens, belgischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in Frankreich, war während eines Zeitraums von 14 Jahren und 8 Monaten in Frankreich als Arbeiter beschäftigt. Im Jahr 1962 stellte er (wohl wegen Erreichung der Altersgrenze) bei der Caisse regionale de