SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 6. JULI 1976 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Dies ist ein bedauerlicher Fall. Er gelangt im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens der belgischen Cour de cassation vor den Gerichtshof. Vor der Cour de cassation ist eine Kassationsbeschwerde gegen ein Urteil der Cour du travail Lüttich anhängig.

Kassationskläger im Ausgangsverfahren ist ein gewisser Pietro Triches. Kassationsbeklagte ist die Caisse de compensation pour allocations familiales de la région liégeoise.

Der Kassationskläger wurde 1923 geboren und hat zwei Kinder. Er ist Italiener. Von 1938 bis 1945 war er in Italien bei einem Bauunternehmen beschäftigt. Anschließend arbeitete er von 1946 bis 1960 in Belgien als Bergmann. 1960 wurde er berufsunfähig und erwarb dadurch Anspruch auf Invaliditätsrente sowohl in Belgien als auch (im Wege der Zusammenrechnung und Proratisierung) in Italien. Über den Anspruch auf diese Rente besteht kein Streit. Der Streit geht vielmehr um seine Familienbeihilfen.

Bis zum Jahre 1962 gab es keine Schwierigkeiten. Der Kassationskläger blieb in Belgien und bezog die Familienbeihilfen, die ihm nach belgischem Recht zustanden.

Im Jahre 1962 aber kehrte er nach Italien zurück. Daraufhin stellte die Kassationsbeklagte, die der zuständige belgische Sozialversicherungsträger war, die Zahlung der Familienbeihilfen ein. Wie die Kommission ausgeführt hat, geschah dies wahrscheinlich irrtümlich; aber wenn dies so war, dann ist dieser Irrtum nicht verwunderlich, denn die damals geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaften waren so kompliziert, daß ihre Anwendung in der Verwaltungspraxis unmöglich war. Es handelte sich hauptsächlich um Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3. Dieser wurde durch Artikel 42 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3 und durch einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 4, insbesondere deren Artikel 69 und 70, ergänzt. Infolge dieser Rechtsvorschriften war der Kassationskläger wahrscheinlich berechtigt, einen Teil seiner belgischen Familienbeihilfen weiter zu beziehen. Sie wurden ihm jedoch nicht ausgezahlt.

Am 18. Dezember 1963 erließ der Rat die Verordnung Nr. 1/64/EWG, die am 1. Februar 1964 in Kraft trat.

In der Einleitung dieser Verordnung war ihr Zweck wie folgt formuliert:

„Die Berechnung der Familienbeihilfen für .... Kinder von Rentenempfängern gemäß Artikel 42 der Verordnung Nr. 3 und Artikel 69 und 70 der Verordnung Nr. 4 hat sich als zu kompliziert erwiesen, und an die Stelle des bestehenden Verfahrens tritt zweckmäßigerweise ein einfacheres Verfahren." (ABl. vom 8. Januar 1964, S. 1)

Diese Vereinfachung wurde unter anderem durch die Änderung des Artikels 42 der Verordnung Nr. 3 erreicht. Der neue Artikel 42 beruhte auf dem Prinzip, daß die Zuständigkeit für die Auszahlung der Familienbeihilfen an Rentenempfänger jeweils nur bei einem Mitgliedstaat liegen sollte.

Der Fall eines nach den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats zum Bezug einer Rente Berechtigten war im Absatz 1 des neuen Artikels wie folgt geregelt:

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

„Wohnt ein nach den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats zum Bezug einer Rente Berechtigter im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats, so hat er Anspruch auf die Familienbeihilfen nach den Rechtsvorschriften des Staates, der die Rente schuldet, als ob er in diesem Staat wohnte." (ABl. vom 8. Januar 1964, S. 1)

Für den Fall eines nach den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten zum Bezug einer Rente Berechtigten bestimmte Absatz 2:

„Wohnt ein nach den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten zum Bezug einer Rente Berechtigter

a) im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, in dem einer der zur Rentenzahlung verpflichteten Träger seinen Sitz hat, so hat er Anspruch auf Familienbeihilfen nach den Rechtsvorschriften des Staates, in dem er wohnt;

b) im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, in dem keiner der zur Rentenzahlung verpflichteten Träger seinen Sitz hat, so hat er Anspruch auf Familienbeihilfen nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem er die längste Zeit in der Altersversicherung zurückgelegt hat, als ob er in diesem Land wohnte." (ABl. vom 8. Januar 1964, S. 1)

Absatz 2 enthielt außerdem einen Unterabsatz, der dem Umstand Rechnung tragen sollte, daß in einigen Mitgliedstaaten (insbesondere in Italien) Rentenempfängern keine Familienbeihilfen im eigentlichen Sinne, sondern Kinderzuschläge zur Rente zustehen. Dieser Unterabsatz sollte sicherstellen, daß derartige Zuschläge nicht der Proratisierung unterlägen, sondern in voller Höhe an die unter Absatz 2 fallenden Rentenempfänger ausgezahlt würden.

Man sollte meinen, diese Bestimmungen seien einfach genug gewesen, um sie auf den Fall des Kassationsklägers anzuwenden. Es besteht auch in der Tat kein Streit darüber, wie sie (ihre Gültigkeit vorausgesetzt) hier hätten angewendet werden müssen. Da der Kassationskläger sowohl in Belgien als auch in Italien zum Bezug einer Invaliditätsrente berechtigt war und in Italien wohnte, fiel er unter Absatz 2 Buchstabe a. Ihm standen also die vollen italienischen Rentenzuschläge für seine Kinder zu und keine belgischen Familienbeihilfen.

Es kam jedoch anders. Aufgrund behördlicher Irrtümer und Säumnisse, an denen, wie es scheint, den Kassationskläger keine Schuld trifft, wurden sein Anspruch auf die italienische Invaliditätsrente und die damit zusammenhängenden Zuschläge erst 1969 festgesetzt. In der Zwischenzeit behandelte ihn die Kassationsbeklagte so, als stünden ihm nur eine belgische Rente und damit nach Absatz 1 des neuen Artikels 42 die belgischen Familienbeihilfen zu. Diese zahlte sie für den Zeitraum vom 1. Februar 1964 bis zum 31. März 1969 an ihn aus.

Im Jahre 1969 bewilligte der zuständige italienische Versicherungsträger dem Kassationskläger eine anteilige Invaliditätsrente für die Zeit seiner Beschäftigung in Italien. Hierzu wurden die Kinderzuschläge hinzugerechnet. Das ganze geschah rückwirkend für die Zeit seit 1960. Die Kommission hat vorgetragen, der Versicherungsträger habe die Zuschläge unrichtigerweise anteilig berechnet. Wie dem auch sei, dies ist nicht Gegenstand des vorliegenden Streits.

Der Kassationskläger trägt vor, als Folge der Bewilligung der italienischen Rente sei seine belgische Rente rückwirkend um den Betrag der italienischen Rente gekürzt worden, so daß er von der Bewilligung der Rente keinen Vorteil gehabt habe. Er führt allerdings nicht aus, warum diese Kürzung erfolgt ist. Man fragt sich, ob sie mit den vom Gerichtshof unter anderem in der Rechtssache 24/75 *(Petroni/ONPTS* – Slg. 1975, S. 1149) aufgestellten Grundsätzen vereinbar war. Aber auch dies ist nicht Gegenstand des vorliegenden Streits.

Im Ausgangsrechtsstreit geht der Kassationskläger dagegen an, daß als Folge der Bewilligung seiner italienischen Rente die Auszahlung der belgischen Familienbeihilfen an ihn eingestellt wurde und darüber hinaus die Berufungsbeklagte die Erstattung des Betrages der in der Zeit vom 1. Februar 1964 bis zum 31. März 1969 an ihn gezahlten Familienbeihilfen beansprucht. Dieser Betrag wird anscheinend durch monatliche Abzüge in Höhe von 10 % von seiner gekürzten belgischen Rente einbehalten.

Vor dem erstinstanzlichen Gericht und im Berufungsverfahren vor der Cour de travail Lüttich machte der Kassationskläger, gestützt auf bestimmte Übergangsregelungen der Verordnung Nr. 1/64 geltend, die Berufungsbeklagte sei verpflichtet, ihm die Differenz zwischen seinen italienischen Rentenzuschlägen und den beträchtlich höheren belgischen Familienbeihilfen auszugleichen. Beide Gerichte verwarfen dieses Argument, und der Kassationskläger ließ es im Verfahren vor der Cour de cassation fallen.

Vor der Cour de cassation bestritt der Kassationskläger die Gültigkeit der neuen Fassung des Artikels 42 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3 mit der Begründung, sie sei mit den Artikeln 3, 48, 51 und 117 EWG-Vertrag unvereinbar, weil sie eine den freien Personenverkehr innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigende ungleiche Behandlung von Arbeitnehmern bewirke. Dies ist die Frage, über die die Cour de cassation den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht hat.

Die vom Kassationskläger und zu seiner Unterstützung von der Italienischen Republik beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen es offen, ob sein Begehren auf die in der Rechtssache *Petroni* entwickelten Grundsätze gestützt wird. Während der Sitzung ist jedoch erkennbar geworden, daß dies nicht der Fall ist. Der Vertreter des Kassationsklägers hat nämlich eingeräumt, daß Familienbeihilfen nach den belgischen Rechtsvorschriften als solchen nur an Personen zu zahlen seien, die in Belgien wohnen. Deshalb kann man nicht behaupten, Artikel 42 Absatz 2 nehme in seinen Auswirkungen dem Kassationskläger einen Anspruch, den ihm die belgischen Rechtsvorschriften einräumten. Die Kommission hat diese Ansicht geteilt.

Zur Erläuterung des Standpunktes des Kassationsklägers ist ein Beispiel angeführt worden. Es handelt sich um die Gegenüberstellung der Ansprüche von zwei Arbeitnehmern, die beide in Belgien berufsunfähig werden und dann nach Italien ziehen, um dort zu leben. Unterstellt man, so hieß es, daß einer dieser Arbeitnehmer nur zehn Jahre lang in Belgien gearbeitet hätte, während der andere fünf Jahre in Italien und zehn Jahre in Belgien gearbeitet haben möge, dann stünde dem ersten von beiden nur eine belgische Rente zu, aber er hätte (nach Art. 42, Abs. 1) Anspruch auf belgische Familienbeihilfen, während dem zweiten eine italienische und eine belgische Rente zustünden, er aber gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a nur die geringeren italienischen Rentenzuschläge für seine Kinder erhielte.

Mich überzeugt dieses Beispiel nicht. Denn jedenfalls kann im Einzelfall die Summe aus den dem zweiten Arbeiter zustehenden belgischen und italienischen Renten und den italienischen Rentenzuschlägen höher sein als die Summe der belgischen Rente nebst Familienbeihilfen, die der erste Arbeiter erhält.

Der Zweck der Verordnung Nr. 1/64 war es, das Verfahren zu vereinfachen und es praktikabel zu gestalten, indem nur die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats im einzelnen Fall für anwendbar erklärt wurden. Ich habe diesen Kernpunkt der Verordnung bereits herausgestellt. Ich halte die dort vorgeschriebene Anknüpfung bei der Wahl der anwendbaren Rechtsvorschriften und nicht zuletzt auch die Anknüpfung an den Wohnort in einem Fall des Artikels 42 Absatz 2

Buchstabe a für vernünftig. Gleich welchen Anknüpfungspunkt man vorschreibt, immer wäre die Entstehung von „Ungleichheiten" unvermeidlich. In der Sitzung hat der Vertreter des Kassationsklägers den Standpunkt vertreten, es wäre besser gewesen, an den Mitgliedstaat, in dem der betreffende Arbeitnehmer zuletzt versichert war, anzuknüpfen. Gewiß wäre diese Lösung im Falle des Kassationsklägers zufriedenstellend gewesen, aber sie hätte ebenfalls Ungleichbehandlungen mit sich gebracht. Um dies zu belegen, ließe sich leicht ein Gegenbeispiel zu dem seitens des Kassationsklägers angeführten Beispiel bilden.

In Wahrheit sind, wie die Kommission hervorgehoben hat, Ursache des Problems die Unterschiede in den Familienbeihilfesystemen der einzelnen Mitgliedstaaten. Der Versuch, sie in theoretisch idealer Weise miteinander in Einklang zu bringen, den man mit der ursprünglichen Fassung des Artikels 42 der Verordnung Nr. 3 unternommen hatte, scheiterte, weil er zu große Schwierigkeiten mit sich brachte. Das Schicksal der Familienbeihilfen des Kassationsklägers in den Jahren 1962 bis 1964 bezeugt dies.

Die eigentliche Frage ist jedoch, ob die vom Rat in der Verordnung Nr. 1/64 erlassene Regelung irgendwie gegen einen der vom Kassationskläger angeführten Artikel des EWG-Vertrages verstößt.

Der Kassationskläger stützt sich in erster Linie auf die Artikel 3 und 48 EWG-Vertrag, und zwar insbesondere auf Artikel 3 Buchstabe c und Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe b. Der erstere sieht vor, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft „die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- ... verkehr zwischen den Mitgliedstaaten" einschließt; der letztere bestimmt, daß die Freizügigkeit (vorbehaltlich gewisser hier nicht eingreifender Beschränkungen) den Arbeitnehmern das Recht gibt, sich „im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen", um „sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben". Nach dem Vortrag des Kassationsklägers soll die Verordnung Nr. 1/64 gegen diese Bestimmungen verstoßen haben, weil sie jemanden daran hindern könnte, in sein Ursprungsland zurückzukehren, nachdem er in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet hat. Meine Herren Richter, es mag wohl geschehen, daß jemand es vorziehen wird, in dem Mitgliedstaat zu bleiben, in dem er gearbeitet hat, wenn er feststellt, daß er sich dort finanziell günstiger steht, als wenn er in den Mitgliedstaat, der sein Ursprungsland ist, zurückkehren würde. Aber ich würde die Folgerung für übertrieben halten, daß eine Verordnung, die eine solche Möglichkeit nicht verhindert, mit Artikel 3 Buchstabe c oder Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe b unvereinbar sei.

Sodann stützt sich der Kassationskläger auf Artikel 51 EWG-Vertrag und zwar insbesondere auf den Buchstaben b dieses Artikels. Sie erinnern sich, meine Herren Richter, daß Artikel 51 folgendes bestimmt:

„Der Rat beschließt ... 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 Leistungen;
b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen."

Der Kassationskläger will anscheinend argumentieren, daß Artikel 51 Buchstabe b unabhängig vom Wohnort einer Person innerhalb der Gemeinschaft einen Anspruch auf Zahlung einer bestimmten sozialen Leistung gibt, auf die ein Anrecht begründet wurde, während der

Betreffende in einem bestimmten Mitgliedstaat wohnte. Das Argument hat viel für sich, aber ich glaube, es geht zu weit. Der Wortlaut von Artikel 51 Buchstabe b ist sehr allgemein gefaßt und räumt meines Erachtens dem Rat einen weiten Ermessensspielraum ein. Er bezweckt, dem Rat die Einführung eines Verfahrens aufzugeben, nach dem Leistungen überall in der Gemeinschaft ausgezahlt werden, ohne aber, wie mir scheint, dem Rat hinsichtlich der im Einzelfall auf diese Weise zu zahlenden Leistungen Vorschriften zu machen.

Schließlich stützt sich der Kassationskläger auf Artikel 117 EWG—Vertrag. Dies ist der erste Artikel des mit der Überschrift „Die Sozialpolitik" versehenen Titels III des EWG-Vertrags. Sein Wortlaut ist folgender:

„Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und damit auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.

Sie sind der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird."

Dieser Artikel hat meiner Ansicht nach den Charakter eines Absichtsbekenntnisses der Mitgliedstaaten. Es mag sein, daß Richtlinien, die zu seiner Ausführung ergehen, dem einzelnen Rechte einräumen können, die auch vor den Gerichten der Mitgliedstaaten durchsetzbar sind. Ich meine jedoch nicht, daß ohne derartige Richtlinien eine Auslegung dieses Artikels möglich ist, nach der irgendwelche Individualrechte begründet werden, die vor einem nationalen Gericht oder vor diesem Gerichtshof geltend gemacht werden könnten.

Ich komme zu meinem Bedauern zu dem Ergebnis, daß das Begehren des Kassationsklägers keinen Erfolg haben kann. Ich sage „zu meinem Bedauern" weil mir scheint, daß ihm hart mitgespielt worden ist. Aber ich stimme mit den Ausführungen der Vertreterin der Kommission in der Sitzung überein, die sagte, die Härte für den Kassationskläger sei nicht auf die vom Rat erlassene Verordnung, sondern auf die mangelnde Leistungsfähigkeit der betreffenden nationalen Sozialversicherungsträger, insbesondere der Kassationsbeklagten, zurückzuführen. Sollte die Kommission gegebenenfalls nach weiteren Ermittlungen feststellen, daß dies tatsächlich so war, dann könnte ihr sehr wohl der in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene Weg geeignet erscheinen, um die Dinge in Ordnung zu bringen.

Was dagegen die dem Gerichtshof von der Cour de cassation von Belgien vorgelegte Frage anbelangt, so bin ich der Ansicht, meine Herren Richter, daß nur die Antwort möglich ist, daß die Prüfung der Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Artikels 42 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3 in der Fassung der Verordnung Nr. 1/64 des Rates beeinträchtigen könnte.