SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 29. JANUAR 1975 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Ein italienischer Arbeitnehmer hatte wegen eines in Deutschland erlittenen Arbeitsunfalls von April 1962 bis November 1965 Unfallrente bezogen. Anfang 1971 hatte er wegen einer ärztlich bescheinigten angeblichen Verschlimmerung der Unfallfolgen die Wiedergewährung der Rente beantragt. Der zuständige deutsche Versicherungsträger war der Auffassung, eine wesentliche Verschlimmerung im Zustand des Verunglückten sei nicht zu erkennen; er lehnte den Antrag daher durch Bescheid vom 12. Januar 1971 ab, der dem in Sizilien wohnhaften Adressaten am 29. Januar 1971 in der deutschen Originalfassung zuging.

Wie aus dem Urteil des Sozialgerichts Düsseldorf vom 21. Dezember 1971 hervorgeht, erhielt der Arbeitnehmer die vom INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, dem italienischen Versicherungsträger) in Agrigent besorgte Übersetzung dieses Schriftstücks erst am 31. März 1971. Das genannte Urteil wies die von dem Arbeitnehmer gegen den ablehnenden Bescheid erhobene Klage ab, ohne auf deren Begründetheit einzugehen, weil die vom Betroffenen mit Schreiben vom 5. Mai 1971 eingereichte Klage, die dem INAIL in Agrigent am 19. Mai 1971 zugegangen, von diesem an das Sozialgericht Düsseldorf weitergeleitet worden und dort am 9. Juni 1971 eingegangen sei, wegen Versäumnis der Dreimonatsfrist des § 87 des deutschen Sozialgerichtsgesetzes als unzulässig angesehen werden müsse. Der erstinstanzliche Richter — dies sei nebenbei bemerkt — scheint sich die Frage nicht gestellt zu haben, ob eine etwaige Wiedereinsetzung in den vorigen Stand in Anbetracht der Tatsache möglich gewesen wäre, daß der Kläger nicht imstande war, vor Erhalt der italienischen Übersetzung von der Rechtsnatur und dem Inhalt des angefochtenen Rechtsaktes wirklich Kenntnis zu nehmen.

Auf die Berufung des Klägers hob das zuständige Landessozialgericht das erstinstanzliche Urteil mit der Begründung auf, die Frist für die Erhebung der Klage vor dem Sozialgericht habe wegen der fehlerhaften Zustellung des ablehnenden Bescheids des deutschen Versicherungsträgers noch gar nicht zu laufen begonnen. Diese sei nämlich ohne die Mitwirkung der nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Form der Zustellungen von Verwaltungsakten im Ausland zuständigen Behörden vorgenommen worden.

Die abschließende Entscheidung dieser Frage, die nunmehr vom Bundessozialgericht zu fällen ist, hängt von der Auslegung des Artikels 56 Absatz 2 der EWG-Verordnung Nr. 4 des Rates zur Durchführung und Ergänzung der Verordnung Nr. 3 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer ab. Diese Norm regelt den Fall des Arbeitsnehmers, der eine Rente beansprucht, und bestimmt, daß die Entscheidung des zuständigen Trägers dem Antragsteller „unmittelbar" mitgeteilt wird. Das Sozialgericht hatte diese Norm herangezogen, um die Notwendigkeit einer Zustellung des angefochtenen Bescheids in der nach § 14 Absatz 1 des deutschen Verwaltungszustellungsgesetzes vorgeschriebenen Form ausschließen zu können. Dieser Bestimmung zufolge wird im Ausland mittels Ersuchen der zuständigen Behörden des fremden Staates oder der in diesem Staat

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

befindlichen konsularischen oder diplomatischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland zugestellt. Das Gericht erachtete wegen Artikel 56 Absatz 2 die Übermittlung der Abschrift des Schriftstücks an den Betroffenen mittels Einschreibens gegen Rückschein für ausreichend.

Demgegenüber ging das Landessozialgericht davon aus, Artikel 56 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4 regle nur, wem die Entscheidung mitzuteilen sei, nicht aber die Form der Mitteilung. Die Zustellungsform bestimme sich deshalb ganz nach innerstaatlichem Recht.

In seinem Vorlagebeschluß scheint das Bundessozialgericht, wenngleich es nicht eindeutig Stellung bezieht, der Auslegung des erstinstanzlichen Richters zuzuneigen. Es bemerkt allerdings, die Auslegung des Berufungsrichters könnte sich auf die spätere Änderung der zu untersuchenden Gemeinschaftsrechtsnorm stützen. Diese sehe in der neuen Fassung des Artikels 75 Absatz 2 der Verordnung Nr. 574/72/EWG vom 21. März 1972 neben der unmittelbaren Mitteilung an den Antragsteller auch die Möglichkeit der Zustellung über die Verbindungsstelle des zuständigen Staates vor. Die in Artikel 56 ausschließlich vorgesehene unmittelbare Mitteilung stelle somit das Gegenstück zur Mitteilung über die Verbindungsstelle dar. Diese Norm regle mithin nicht die Form der Zustellung und die dabei zu befolgende Verfahrensweise, sondern betreffe lediglich das Rechtssubjekt, dem die Mitteilung zuzustellen sei.

Da ein Versicherungsträger die Zustellung an im Ausland wohnhafte Versicherte nicht durch einen eigenen Boten vorzunehmen imstande sei, erkennt jedoch das Bundessozialgericht an, daß einer Zustellung durch Vermittlung der Post eher der Charakter einer unmittelbaren Mitteilung zukomme als der Übermittlung durch die diplomatische Vertretung.

Die Kommission pflichtet zwar der These bei, daß Artikel 56 Absatz 2 nicht die Wirkung habe, die Zustellungsform aus dem Regelungsbereich des nationalen Rechts herauszunehmen, macht aber kein Hehl daraus, daß diese Auslegung sowohl rechtliche als auch praktische Probleme aufwerfen könnte. Infolgedessen sei insbesondere die Vereinfachung der Zustellungsverfahren im Sinne der Vermeidung von Schwerfälligkeiten und Verzögerungen bei der Verwaltung ausgeschlossen, selbst wenn wie im Falle der Postzustellung der Nachweis des Zugangs des Schriftstücks in ausreichendem Maße gesichert wäre. Nach Auffassung der Kommission stehen aber die lapidare Kürze und die mangelnde Präzisierung in Artikel 56 Absatz 2 einer Auslegung als Zustellungsregel entgegen.

2. Vor allem muß der Behauptung der Kommission entgegengetreten werden, daß sich die Tragweite der Auslegungsfrage auf die Vergangenheit beschränke. Denn wenn man die Auslegung billigen würde, der sie, wenn auch etwas zögernd, zuzuneigen behauptet, und mithin Artikel 56 der Verordnung Nr. 4 als eine bloße Koordinierungsnorm ansähe, welche die einzelstaatlichen Vorschriften über Zustellungsformen und -verfahren unberührt läßt, würde sich nach der Änderung dieser Vorschrift durch die Verordnung Nr. 574/72 die gleiche Schwierigkeit ergeben, welche die Kommission veranlaßte, die wörtliche Auslegung des Ausdrucks „unmittelbar" in Artikel 56 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4 abzulehnen. Diese zweite Verordnung eröffnet nämlich, wie wir sahen, die Möglichkeit einer Zustellung durch die Verbindungsstellen, ohne im übrigen die in einem solchen Falle einzuhaltenden Formen und das Verfahren der Zustellung anzugeben.

Noch aus einem weiteren Grunde beschränkt sich die Tragweite des uns vorgelegten Problems nicht auf die Vergangenheit: Würde man nämlich die von der Kommission vorgeschlagene Auslegung gutheißen, so würde auch nach den gegenwärtig geltenden Gemeinschaftsnormen für die Versicherungsträger die Möglichkeit fortbestehen, sich der hergebrachten diplomatischen Mittel zu bedienen, um ihre Entscheidungen den Versicherten mitzuteilen, während die abwei-

chende Auslegung des erstinstanzlichen Richters, der auch das Bundessozialgericht zuzuneigen scheint, ein für allemal einen wesentlichen Fortschritt in der Vereinfachung der Beziehungen zwischen Versicherungsträgern und Leistungsempfängern brächte. Hiervon abgesehen böte diese Auslegung, die Widersprüche zwischen den Rechtsvorschriften über die Zustellungen und der in Artikel 75 Absatz 2 der Ratsverordnung Nr. 574/72 vorgesehenen neuen Möglichkeit der Zustellung im Ausland durch Verbindungsstellen vermiede, auch noch den Vorteil, alle Entscheidungen über Versicherungsverhältnisse, auf welche die gemeinschaftlichen Sozialrechtsvorschriften Anwendung finden, einer einheitlichen Zustellungsregelung zu unterwerfen.

3. Geht man von einer wörtlichen Auslegung aus, so unterscheidet sich der Begriff der *unmittelbaren* Mitteilung an den Antragsteller, wie im übrigen die Kommission selbst anerkennt, klar von der Mitteilung durch Mittelspersonen. Wenn nun aber das fragliche nationale Recht für die Zustellungen im Ausland die Einschaltung der Behörden des fremden Staates oder der eigenen konsularischen oder diplomatischen Vertretungen in jenem Staate vorsieht, so wird dadurch gerade auf ein Zustellungsverfahren mit Hilfe von Zwischenpersonen abgestellt, während die unmittelbare Mitteilung das Tätigwerden jeder anderen Behörde per definitionem ausschließt. Aus dieser Sicht kann die Mitteilung durch die Post der durch einen Boten bewirkten Mitteilung gleichgestellt werden.

Die Entscheidung des Versicherungsträgers kann nicht als wirksam zugestellt angesehen werden, solange sie nicht dem Antragsteller zugegangen ist. Dies gilt auch dort, wo sie durch die Verbindungsstelle des Staates zugestellt wird, in dem der Arbeitnehmer wohnt. In dem durch die erörterte Norm geregelten Fall darf die Entscheidung mit anderen Worten niemals der Verbindungsstelle zugestellt werden. Sie ist stets dem Arbeitnehmer zuzustellen, der den Antrag gestellt hat, und zwar entweder unmittelbar oder über die Verbindungsstelle, die folglich niemals Zustellungsadressatin ist, da sie nicht Adressatin der zuzustellenden Entscheidung, sondern bloß Instrument für die Durchführung der Zustellung selbst ist. So gesehen erscheint mir deshalb eine Gegenüberstellung der unmittelbaren Mitteilung an den Antragsteller und der Mitteilung durch die Verbindungsstelle, gleichsam als ob es sich um Zustellungen an verschiedene Rechtssubjekte handle, nicht gerechtfertigt.

Kommt sonach Artikel 56 Absatz 2 überhaupt eine Bedeutung zu, so kann sich diese nicht darin erschöpfen, die Person zu bestimmen, der die Entscheidung zuzustellen ist, weil diese Person auf jeden Fall der Antragsteller ist. Die Vorschrift muß vielmehr das Zustellungsverfahren selbst regeln können.

4. Die von der Kommission vorgebrachte These, daß die Bestimmung des Artikels 56 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4 allein die Bedeutung habe, die Verbindungsstellen auszuschalten, und so eine Ausnahme von der allgemeinen Vorschrift des Artikels 45 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3 bilde, derzufolge die Träger und Behörden jedes Mitgliedstaats zwecks Anwendung dieser Verordnung miteinander sowie mit beteiligten Personen oder deren Beauftragten unmittelbar in Verbindung treten können, vermag die Stichhaltigkeit der von mir vertretenen Auslegung des Begriffs „unmittelbar" in Artikel 56 nicht in Frage zu stellen.

Diese Vorschrift, die sich als Ausführungsbestimmung für Fälle darstellt, welche dem Regelungszugriff jener allgemeinen Norm des Artikels 45 Absatz 3 unterliegen, ist nämlich im Lichte eben dieser Norm auszulegen. Der Begriff „unmittelbare Mitteilung" in der Ausführungsbestimmung kann kein anderer sein als der in der Grundnorm. Wenn die besagte Möglichkeit der unmittelbaren Mitteilung so allgemein vorgesehen ist, muß damit, soll die Vorschrift im Rahmen der Verordnung Nr. 3 eine Bedeutung besitzen, den bereits bestehenden einzelstaatlichen Regelungen über die

Mitteilung der Entscheidungen der Träger und Behörden, auf die Artikel 45 Absatz 3 Bezug nimmt, etwas Neues hinzugefügt werden. Dieses neue Element kann nur darin bestehen, den genannten Stellen zu gestatten, die langwierigen und umständlichen herkömmlichen Verfahren der Zustellung im Ausland zu vermeiden, die das innerstaatliche Recht vorsieht.

Dieser Begriff der „unmittelbaren Mitteilung" muß auch für die Bestimmung des Artikels 56 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4 Geltung besitzen. Während aber die genannte Grundnorm des Artikels 45 Absatz 3 den einzelstaatlichen Trägern und Behörden ganz allgemein *gestattet*, mit den beteiligten Personen *unmittelbar* in Verbindung zu treten, sieht Artikel 56 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4 für den Sonderbereich der Entscheidungen über Anträge von Arbeitnehmern oder deren Hinterbliebenen, die eine Rente oder eine Zulage zu einer Rente verlangen, vor, daß die Entscheidung dem Antragsteller *unmittelbar* mitgeteilt werden *muß*.

5. Auf den ersten Blick mag es scheinen, als müsse diese Auslegung im vorliegenden Falle zu einem Ergebnis führen, das gegen Erfordernisse der Billigkeit verstößt. Der verunglückte Arbeitnehmer, dem theoretisch ein Rentenanspruch zustünde, wäre nicht in der Lage, den gerichtlichen Schutz seines Anspruchs zu erlangen, und dies wegen einer übertriebenen Formstrenge, die in Anbetracht des tatsächlichen Ablaufs der Dinge klar gegen den Geist der gemeinschaftlichen Sozialrechtsnormen verstoßen dürfte. Wie erinnerlich erhielt der Arbeitnehmer, der in einem Dorf einer abgelegenen sizilianischen Provinz wohnt, die Mitteilung des abschlägigen Bescheids in einer anderen als seiner Muttersprache und konnte von dem Inhalt desselben dank der ihm vom italienischen Versicherungsträger besorgten Übersetzung erst mehr als einen Monat nach Erhalt des Schriftstücks Kenntnis nehmen.

Wird Artikel 56 Absatz 2 in dem hier vorgeschlagenen Sinne ausgelegt, müßte diese Norm die herkömmlichen Zustellungsverfahren beträchtlich vereinfachen, indem sie die staatlichen Schranken in den Beziehungen zwischen Versicherungsträgern und Versicherten überwände und so praktischen Erfordernissen der Schnelligkeit und Unmittelbarkeit von Kontakten gerecht würde. In diesem antiformalistischen Geiste müßte man jedoch auch ein Kriterium gutheißen, das die Arbeitnehmerinteressen besser zu wahren vermag.

Geht man von dem Grundsatz aus, daß eine Entscheidung einer ausländischen öffentlichen Stelle dem in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft wohnhaften Adressaten wirksam mitgeteilt ist, sobald sie dem Adressaten, sei es auch schlicht durch Postzustellung, *zur Kenntnis* gelangt ist, so entspräche es diesem System, das stärker auf den Inhalt als die Form abstellt, auch anzunehmen, daß die Anfechtungsfrist erst von dem Zeitpunkt an laufen kann, an dem der Arbeitnehmer den Inhalt der empfangenen Mitteilung tatsächlich zur Kenntnis nehmen konnte. Die Ermöglichung unmittelbarer Kontakte zwischen dem Versicherungsträger und den von diesem betreuten ausländischen Arbeitnehmern, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, durch das Gemeinschaftsrecht sowie die daraus folgende Überwindung der förmlichen Verfahren, welche die innerstaatlichen Rechtsvorschriften für Auslandszustellungen von Entscheidungen öffentlicher Stellen vorschreiben, setzen voraus, daß durch eine Mitteilung abseits dieser herkömmlichen Wege ein echter Kontakt zwischen dem Versicherungsträger und dem Versicherten gefördert wird. Die Mitteilung eines Schriftstücks in der Weise, daß dem Adressaten die unmittelbare Kenntnisnahme vom Inhalt desselben verwehrt bleibt, vermag einem solchen Erfordernis nicht zu genügen. Wenn einem Schriftstück, das in einer anderen Sprache als der des Wohnsitzlandes des Adressaten abgefaßt ist, in einer Sprache, deren Kenntnis vom Adressaten nicht verlangt werden kann, nicht auf Veranlassung seines Urhebers selbst

eine Übersetzung beigelegt wird, müßte man folglich ausschließen, daß der bloße tatsächliche Empfang des Schriftstücks durch den Adressaten der Entscheidung von sich allein die Fristen in Gang zu setzen vermag, deren Beginn das innerstaatliche Recht an die Zustellung gemäß Artikel 56 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4 knüpft.

Diese *unmittelbare* Zustellung ist mit anderen Worten nach diesem Artikel wirksam erst in dem Zeitpunkt erfolgt, zu dem der Adressat in die Lage versetzt wurde, vom Inhalt des Schriftstücks *unmittelbar* Kenntnis zu nehmen. Andernfalls ließe es sich kaum rechtfertigen, dem Arbeitnehmer das Recht abzusprechen, sich auf die Formvorschriften des staatlichen Rechts über Auslandszustellungen zu berufen, die für ihn vorliegend günstig wären.

Dieses Auslegungsergebnis steht in vollem Einklang mit dem Geiste der gemeinschaftlichen Sozialrechtsnormen, die darauf angelegt sind, zugunsten der Arbeitnehmer die vielfältigen mit dem Wanderungsphänomen verknüpften Schwierigkeiten zu überwinden, welche sich nicht nur aus dem Vorhandensein unterschiedlicher Versicherungssysteme in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, sondern überdies auch aus der Sprachverschiedenheit ergeben können. Beweis hierfür ist einmal die Bestimmung des Artikels 48 Absatz 1 der Verordnung Nr. 574/72, wonach die Entscheidungen im Hinblick auf Leistungen bei Invalidität, bei Alter und an Hinterbliebene dem Antragsteller in dessen Sprache zuzustellen sind, zum anderen in etwas allgemeinerem Sinne die Vorschrift des Artikels 45 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3, die den Wanderarbeitnehmern das Recht zuspricht, sich in ihrer Muttersprache — vorausgesetzt, daß diese Amtssprache eines Mitgliedstaats ist —, an die Träger und Behörden eines anderen Mitgliedstaats zu wenden.

Diese Vorschrift wirkt in Übereinstimmung mit der feststehenden Auslegung des Gerichtshofes (Urteil in der Rechtssache 6/67 — Guerra, Witwe Pietro Pace — Slg. 1967, 293; Urteil in der Rechtssache 45/72 — Merola — Slg. 1972, 1255) ganz wesentlich auf die normalen einzelstaatlichen Verfahren nicht allein der Verwaltung, sondern auch der Justiz ein, indem sie für die gesamte Gemeinschaft eine einheitliche Regel einführt, auf die sich die durch die Gemeinschaftsnormen über die soziale Sicherheit begünstigten Arbeitnehmer berufen können. Außerdem nimmt sie den einzelstaatlichen Behörden die diesen möglicherweise aufgrund innerstaatlichen Rechts zustehende Befugnis, in einer Amtssprache eines anderen Mitgliedstaats abgefaßte „Anträge und sonstige Schriftstücke" zurückzuweisen. Diese Vorschrift, die in Artikel 84 der an die Stelle der Verordnung Nr. 3 getretenen Ratsversordnung vollinhaltlich übernommen wurde, ist aber, selbst wenn sie nicht unbedingt für sich allein den entgegengesetzten Grundsatz zugunsten des Arbeitnehmers in seinen Beziehungen zu einem ausländischen Versicherungsträger zu beinhalten braucht, gleichwohl Zeugnis für die allgemeine tendenzielle Einstellung des Gemeinschaftsgesetzgebers, die sprachlichen Schwierigkeiten, die sich bei der Anwendung der gemeinschaftlichen Sozialrechtsnormen stellen, zugunsten der Arbeitnehmer zu lösen. Dieser Einstellung der rechtsetzenden Organe der Gemeinschaft entspräche also folgende Aussage: Wenn an einen in einem Staate wohnhaften Arbeitnehmer ein Schriftstück in der Sprache eines anderen Staates gerichtet wird, das geeignet ist, Fristen für die Einleitung eines Verfahrens in Gang zu setzen, welches zum Schutze eines seiner Rechte geboten ist, wird der Arbeitnehmer dieses erst von dem Zeitpunkt an als gemäß Artikel 56 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4 rechtsgültig zugestellt anzusehen brauchen, zu dem er imstande war, von dessen Inhalt tatsächlich Kenntnis zu nehmen. Dies entspräche dem die gemeinschaftlichen Sozialrechtsnormen tragenden Grundsatz, die Hindernisse für die volle Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zu überwinden,

die insbesondere aus Ungleichbehandlungen herrühren, welche, sei es auch nur rein tatsächlich, ausländische Arbeitnehmer gegenüber Inländern benachteiligen. Dem ausländischen Arbeitnehmer würde auf diese Weise unter Bedingungen einer wirklichen Gleichbehandlung mit den Inländern und bei Meidung der Gefahr formalistisch bedingter Rechtsverluste aufgrund seiner Schlechterstellung der gerichtliche Schutz seiner Rechte voll garantiert.

Aus diesen Gründen sollte nach meiner Auffassung der Gerichtshof in Beantwortung der Vorlagefrage des Bundessozialgerichts für Recht erkennen, daß sich das Wort „unmittelbar" in Artikel 56 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4 zur Durchführung und Ergänzung der Verordnung Nr. 3 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer auf die Modalitäten der Mitteilung der dort genannten Entscheidungen der Versicherungsträger bezieht und innerstaatliche oder ausländische Behörden als Mittler ausschließt. Jedoch kann die im Ausland bewirkte Mitteilung einer dem Adressaten nachteiligen Entscheidung, die normalerweise im Postwege erfolgen darf, ihre Wirkungen nicht entfalten, wenn das Schriftstück nicht so abgefaßt ist, daß es dem Adressaten verständlich ist.