SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON VOM 21. JUNI 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die belgische Cour de cassation hat Ihnen eine Frage im Hinblick auf eine Fallgestaltung, mit der Sie sicht bereits zu befassen hatten, zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Kann ein Angehöriger eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft — hier: der italienische Staatsangehörige Salvatore Patteri —, der als Empfänger einer Alters- und einer Invaliditätsrente mit seiner Familie in sein Heimatland zurückkehrt, nachdem er in einem anderen Mitgliedstaat — hier: Belgien — gearbeitet hat, vom zuständigen belgischen Träger — hier: der Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut (im folgenden: ‚die Kasse') — die Zahlung der Differenz zwischen dem Betrag der von ihm in Belgien bezogenen Familienbeihilfen und dem ihm in Italien zustehenden niedrigeren Betrag diesen Beihilfen verlangen?"

2. Genau dieselbe Frage stellte sich hinsichtlich derselben Länder sowie wegen derselben nationalen Rechtsvorschriften im Fall des Herrn Cosimo Laterza in der Rechtssache 733/79.

Mit Ihrem Urteil vom 12. Juni 1980 [2] haben Sie die Frage, die Ihnen seinerzeit das Tribunal du travail Charleroi vorgelegt hatte, dahin gehend beantwortet [3], daß

„Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung Nr. 1408/71 dahin auszulegen ist, daß der Anspruch auf Familienleistungen gegenüber dem Staat, in dem der Empfänger einer Invaliditätsrente wohnt, den schon länger bestehenden Anspruch auf höhere Familienleistungen gegenüber einem anderen Mitgliedstaat nicht untergehen läßt. Ist der Betrag der im Wohnstaat tatsächlich bezogenen Familienleistungen niedriger als der Betrag der in den Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaats vorgesehenen Leistungen, so hat der Arbeitnehmer gegen den zuständigen Träger des letztgenannten Staates Anspruch auf eine Zusatzleistung in Höhe des Unterschieds zwischen den beiden Beträgen."

3. Diese Rechtsprechung ist sowohl den Parteien des Ausgangsrechtsstreits als auch der Cour d'appel und der Cour de cassation, die nacheinander mit diesem Rechtsstreit befaßt wurden, wohl bekannt.

Gleichwohl ist die Cour de cassation der Ansicht, daß die Kassationsrüge der Kasse „Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufwirft, die dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anscheinend noch nicht unterbreitet worden sind". Sie stellt Ihnen die folgenden beiden Fragen:

„1. Ermächtigt Artikel 51 EWG-Vertrag den Ministerrat lediglich dazu, alle Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß den Wanderarbeitnehmern soziale Leistungen tatsächlich gezahlt werden, wobei sich diese Leistungen dem Grunde und der Höhe nach weiterhin ausschließlich nach den unterschiedlichen Systemen richten, die unterschiedliche Ansprüche gegen unterschiedliche Trä-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

2 — Rechtssache 733/79, Laterza, Slg. 1980, 1915.

3 — Randnummer 10 der Entscheidungsgründe.

ger begründen, und ist deshalb der Verordnung Nr. 1408/71, insbesonder ihr Artikel 77, dahin auszulegen, daß er dem einzelnen einen unmittelbaren Anspruch nur gibt, soweit dies erforderlich ist, damit er Zahlungen tatsächlich erhält, die sich im Grunde und der Höhe nach weiterhin ausschließlich nach den verschiedenen nationalen Rechtssystemen richten, so daß sich aus der genannten Bestimmung für Wanderarbeitnehmer kein unmittelbarer Anspruch gegen die Behörden eines Mitgliedstaats auf Zahlung von Familienbeihilfen ergeben kann, auf die nach den nationalen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats kein Anspruch besteht?

2. Ist die Verordnung Nr. 1408/71 im Hinblick auf Artikel 51 EWG-Vertrag gültig, wenn Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i dieser Verordnung dahin auszulegen ist, daß der Anspruch auf Familienleistungen gegenüber dem Staat, in dem der Empfänger einer Invaliditätsrente wohnt, den schon früher entstandenen Anspruch auf höhere Familienleistungen oder zumindest auf eine Zusatzleistung in Höhe des Unterschieds zwischen den beiden Beträgen gegenüber einem anderen Mitgliedstaat nicht untergehen läßt, und wenn diese Vorschrift so zugunsten des Empfängers einen Anspruch begründet, der nach keiner der nationalen Regelungen besteht?"

4. Die Kasse hat sowohl in ihrem Schriftsatz als auch in der mündlichen Verhandlung deutlich gemacht, daß sie eine Änderung Ihrer Rechtsprechung im Fall Laterza erwarte, wobei ihr nicht unbekannt ist, daß diese auf einer Linie mit Ihrer früheren Rechtsprechung [1] liegt und daß Sie diese unlängst erneut bestätigt haben [2].

Dazu trägt sie vor, Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i könne nur in den Grenzen der Befugnisse ausgelegt werden, die dem Rat durch Artikel 51 EWG-Vertrag eingeräumt worden seien, nämlich die in dieser Bestimmung vorgesehenen beiden Ziele zu erreichen, also

— die Zusammenrechnung der Bezugszeiträume,

— die „Ausfuhr" der Leistungen in die Länder der Gemeinschaft.

Diese Kompetenzfrage, auf die letztlich alles hinauslaufen dürfte, sei Ihnen niemals deutlich gestellt und jedenfalls von Ihnen noch nicht ausdrücklich beantwortet worden.

Im einzelnen hätten Sie noch nie darüber zu entscheiden brauchen,

„ob — und inwieweit — Artikel 51 EWG-Vertrag den Rat zum Erlaß einer Verordnung ermächtigt, aufgrund deren die Behörden eines Mitgliedstaats verpflichtet sind, entgegen den ausdrücklichen Bestimmungen des nationalen Gesetzes [3] Familienbeihilfen für nicht im Hoheitsgebiet dieses Staates wohnende Kinder zu zahlen, und zwar nicht nur für den Fall, daß im Wohnstaat kein Anspruch besteht ..., sondern auch dann, wenn ein solcher Anspruch" in diesem Staat anerkannt werde.

Deshalb müsse die fragliche Bestimmung des Artikels 77 wie folgt ausgelegt werden:

— entweder „unter Berücksichtigung des normalen Wortsinnes", d. h. ent-

1 — Insbesondere das Urteil vom 6. 3. 1979 in der Rechtssache 100/78, Rossi, Slg. 1979, 831.

2 — Urteil vom 24. 11. 1983 in der Rechtssache 320/82, D'Amario, Slg. 1983, 3811.

3 — Hier Artikel 51 Absatz 3 der belgischen lois coordonnées relatives aux allocations familiales (Gesetze über die Familienbehilfen), wonach diese Leistungen „für Kinder, die außerhalb des Königreichs aufwachsen, nicht gezahlt" werden.

gegen Ihrer Entscheidung in der Rechtssache Laterza, als eine Verweisungsvorschrift des internationalen Privatrechts innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung auf das für Familienbeihilfen anwendbare nationale Recht — der Anspruch auf die von einem anderen Staat als dem Wohnstaat gezahlten Leistungen bleibe angesichts der dem Rat durch Artikel 51 Buchstabe b EWG-Vertrag auferlegten Verpflichtung nur dann erhalten, wenn nach den Rechtsvorschriften des Wohnstaats dieser Anspruch nicht bestehe —,

— oder so, wie Sie es in der genannten Rechtssache getan hätten, was ihre Ungültigkeit im Hinblick auf Artikel 51 EWG-Vertrag zur Folge habe, der dem für die Bestimmung der anwendbaren Rechtsvorschriften zuständigen Rat weder vorschreibe noch gestatte, zwei nationale Rechtssysteme miteinander zu kombinieren, um dem Wanderarbeitnehmer und dessen anspruchsberechtigten Angehörigen den Anspruch auf die in Rede stehende „Differenz" zu erhalten.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die dem Verfahren beigetreten ist, stützt sich allein auf Artikel 77. Sie kommt ebenso wie die Kasse zu dem Ergebnis,

„daß nach Gemeinschaftsrecht in diesem Fall kein Anspruch auf belgische Familienleistungen besteht".

5. Wie die Kommission in ihrem Schriftsatz bemerkt, wirft die Frage, ob Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i gültig ist, die Frage nach der Bedeutung des Artikels 51 EWG-Vertrag auf.

Dieser hat — lassen Sie mich daran erinnern — folgenden Wortlaut:

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

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

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

Bereits 1964 haben Sie vor allem in Ihren Urteilen Unger, Nonnenmacher und van der Veen Sinn und Tragweite sowohl der Artikel 48 bis 51 EWG-Vertrag als auch der dazu ergangenen Durchführungsverordnungen konkretisiert.

Sie haben entschieden:

— „Artikel 51 hat seinen Platz im Kapitel ‚Die Arbeitskräfte', das seinerseits Bestandteil des Titels III (‚Die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr') des Zweiten Teils des Vertrages (‚Grundlagen der Gemeinschaft') ist. Da die Herstellung einer möglichst weitgehenden Freizügigkeit der Arbeitskräfte hiernach zu den ‚Grundlagen' der Gemeinschaft gehört, stellt sie das Hauptziel des Artikels 51 dar und ist mithin für die Auslegung der in Anwendung dieses Artikels ergangenen Verordnungen maßgebend" [1].

— „[Die Artikel 48 bis 51 EWG-Vertrag] zielen auf die Herstellung einer

1 — Urteil vom 19. 3. 1964 in der Rechtssache 75/63, Unger, Slg. 1964, 379, 395 f.

möglichst weitgehenden Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Ein derartiges Ziel erfordert die Beseitigung von gesetzlichen Bestimmungen, die geeignet sind, die Wanderarbeitnehmer zu benachteiligen, und sich somit hemmend auswirken. Die vorerwähnten Artikel und die zu ihrer Durchführung getroffenen Maßnahmen sind daher in Zweifel in dem Sinne auszulegen, daß sie die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, insbesondere auf dem Gebiet der Sozialversicherung, vor Benachteiligungen schützen wollen" [1].

— „Grundlage, Rahmen und Grenzen der Verordnungen über die soziale Sicherheit sind die Artikel 48 bis 51 EWG-Vertrag, welche die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleisten sollen ... Das Ziel der Artikel 48 bis 51 EWG-Vertrag würde aber nicht erreicht, sondern verfehlt, wenn der Arbeitnehmer, ohne mindestens gleichwertige Ansprüche zu erlangen, mit dem Verlust in einem Mitgliedstaat schon erworbener Leistungsansprüche dafür büßen müßte, daß er von der ihm gewährleisteten Freizügigkeit Gebrauch machte" [2].

Aus dieser seitdem stets bestätigten Rechtsprechung ergibt sich, daß Artikel 51 die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleisten soll. Die beiden unter den Buchstaben a und b bezeichneten Maßnahmen sind Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Durch sie wird ganz allgemein der Grundsatz der Erhaltung wohlerworbener Rechte verwirklicht, den Sie in Ihrer Rechtsprechung ausdrücklich anerkannt haben. Folglich können Sie die von der Kasse vorgeschlagene einschränkende Auslegung des Artikels 51 nicht akzeptieren.

1 — Urteil vom 9. 6. 1964 in der Rechtssache 92/63, Nonnenmacher, Slg. 1964, 611, 628 f.

2 — Urteil vom 15. 7. 1964 in der Rechtssache 100/63, van der Veen, Slg. 1964, 1213, 1232 f.

6. Ihre Entscheidungen Rossi und Laterza, um nur diese zu nennen, beruhen gerade auf dem Bestreben, diesen Grundsatz, durch den die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet werden soll, zu wahren.

In Fortführung Ihrer Rechtsprechung aus dem Jahr 1964 haben Sie in Ihrem Urteil Rossi erklärt, die Verordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer seien

„im Lichte der Ziele der Vertragsbestimmungen (Artikel 48 bis 51) ... [auszulegen], auf denen diese Verordnungen beruhen" [3].

Und gerade unter Berücksichtigung der „Grundlage", des „Rahmens" sowie der „Grenzen", die diese Artikel bilden, haben Sie Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung Nr. 1408/71 in Ihrem Urteil Laterza, das im übrigen ausdrücklich auf das Urteil Rossi verweist, ausgelegt.

Wenn wir somit die Frage nach der Bedeutung des Artikels 51 EWG-Vertrag als geklärt ansehen, stehen wir vor demselben Problem, mit dem Sie sich in der Rechtssache Laterza auseinanderzusetzen hatten.

Ich habe die Antwort, die Sie auf die gestellte Frage gegeben haben, bereits in Abschnitt 2 dieser Schlußanträge wiedergegeben.

Dieser Antwort hatten Sie folgende Ausführungen vorangestellt:

„Die Verordnung Nr. 1408/71 geht bei dem Erlaß und der Erweiterung der Regeln zur Koordinierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften von dem in der siebten und achten Begründungserwägung niedergelegten Grundprinzip aus, daß diese Regeln den Arbeitnehmern, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und ab-

3 — Randnummer 12 der Entscheidungsgründe.

wandern, alle ihnen in den einzelnen Mitgliedstaaten zustehenden Leistungen bis zum Höchstbetrieb dieser Leistungen sichern sollen."

Sie haben also in jener Rechtssache Artikel 77 nach der in Ihrem Urteil Rossi angesprochenen Methode ausgelegt, d. h. „im Lichte" der Ziele des Artikels 51 EWG-Vertrag. Diese „theologische" Auslegung läßt sich mit der auch hier restriktiven Auslegung, die Ihnen die Kasse vorschlägt, nicht vereinbaren.

Bedarf es noch weiterer Ausführungen? Ich würde nur Ihre Entscheidungen Rossi und Laterza im Wortlaut oder zumindest im Kern wiedergeben. Daher beschränke ich mich auf den Hinweis, daß Sie wegen der Zielsetzung des Artikels 51 und unter Berücksichtigung vor allem der siebten und achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1408/71 Ihre Rechtsprechung beibehalten sollten.

7. Ähnlich wie der Rat, die Kommission, die italienische Regierung und der Kassationsbeklagte des Ausgangsverfahrens schlage ich vor, daß Sie für Recht erkennen:

1. Artikel 51 EWG-Vertrag verfolgt das Ziel, auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eine möglichst weitgehende Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft herzustellen und zu gewährleisten; die vom Rat zur Durchführung dieses Artikels erlassenen Verordnungen müssen daher unter Berücksichtigung dieses Ziel ausgelegt werden.

2. Daraus ergibt sich, wie Sie bereits entschieden haben, daß „Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung Nr. 1408/71 dahin auszulegen ist, daß der Anspruch auf Familienleistungen gegenüber dem Staat, in dem der Empfänger einer Invaliditätsrente wohnt, den schon länger bestehenden Anspruch auf höhere Familienleistungen gegenüber einem anderen Mitgliedstaat nicht untergehen läßt. Ist der Betrag der im Wohnstaat tatsächlich bezogenen Familienleistungen niedriger als der Betrag der in den Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaats vorgesehenen Leistungen, so hat der Arbeitnehmer gegen den zuständigen Träger des letztgenannten Staates Anspruch auf eine Zusatzleistung in Höhe des Unterschieds zwischen den beiden Beträgen."

3. Bei dieser Auslegung steht Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i im Einklang mit der Grundlage, dem Rahmen und den Grenzen, die Artikel 51 EWG-Vertrag bildet, und ist im Hinblick auf diese Bestimmung gültig.