SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 14. NOVEMBER 1974 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Ist es in der Vergangenheit die Aufgabe des Gerichtshofes gewesen, dem Gleichheitsrecht Geltung zu verschaffen und die Diskriminierung zwischen Mann und Frau zu beseitigen, die mit einer bestimmten Praxis bei der Beurteilung der Eigenschaft eines Familienvorstandes und den daraus herrührenden Folgen für weibliche Bedienstete zusammenhing, so halte ich es heute für angebracht, die Grenzen dieses anerkannten Rechts abzustecken: Denn nur in einem rational und funktionell gesicherten Rahmen kommt diesem Grundsatz Rechtsgeltung zu.

Die heute zu erörtenden Klagen sind von zwei Beamtinnen der Kommission erhoben worden (Rechtssachen 21/74 und 37/74), die im wesentlichen das gleiche Prozeßziel ansteuern: Sie bitten den Gerichtshof, Artikel 4 des Anhangs VII des Beamtenstatuts dahin auszulegen, daß Beamtinnen, welche die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen, in dem sie ihre Tätigkeit ausüben, jedenfalls dann ein Anspruch auf Auslandszulage zusteht, wenn sie diese Staatsangehörigkeit allein durch Heirat erworben haben.

Wie erinnerlich erkennt die angeführte Norm den Anspruch auf diese Zulage Beamten zu, die nicht Angehörige des Staates sind, in dessen Hoheitsgebiet sie ihre Tätigkeit ausüben, oder zwar dessen Staatsbürgerschaft besitzen, jedoch während einer Zeit von mindestens zehn Jahren außerhalb dieses Landes gewohnt haben.

Nicht bloß die Anwendung dieser klaren Statutsbestimmung, sondern bereits der gesunde Menschenverstand veranlaßt mich, jeden Zweifel bei der Lösung des Falles hintanzustellen und Ihnen rundheraus die Abweisung der Klagen vorzuschlagen. Auf der Basis einer juristischen Argumentation, der einzigen Argumentation, die vor dem Gerichtshof bestehen kann, will ich auf einige Grundprinzipien im Zusammenhang mit der dem Gerichtshof anvertrauten Aufgabe, das Recht zu wahren, eingehen.

Die zur Prüfung stehende Rechtsvorschrift knüpft die fragliche Zulage an eine Rechtslage, die in einem *Status,* dem *Status civitatis* der Antike, konkrete Gestalt annimmt, und zwar hier gesehen in seinem negativen Aspekt der Zugehörigkeit zu einem fremden Staatswesen. Grundsätzlich sieht sich nur derjenige, der als Ausländer in einem Staat wohnt, aus seiner heimatlichen Verwurzelung herausgerissen; folglich gebührt nur ihm eine wirtschaftliche Entschädigung, die die Nachteile eines Lebens außerhalb der natürlichen Umgebung zum Teil auszugleichen vermag. Dagegen kann in den Genuß dieser Vorteile, jedenfalls grundsätzlich, derjenige nicht kommen, der den *Status* eines Staatsbürgers des Landes besitzt, in dem er seine Tätigkeit auszuüben hat.

Dies ist die Regel, die nur durch zwei Ausnahmen durchbrochen wird. Der Anspruch auf die Zulage unterliegt vor allem insofern einer Einschränkung, als Ausländer ausgeschlossen sind, die entweder früher Staatsangehörige des betreffenden Staates gewesen sind oder aber während eines 6 Monate vor ihrem Dienstantritt ablaufenden Zeitraums von 5 Jahren in dem europäischen Hoheitsgebiet dieses Staates ihren ständigen Wohnsitz gehabt oder dort ihre ständige hauptberufliche Tätigkeit ausgeübt haben, es sei denn, es habe sich hierbei um eine Diensttätigkeit für einen anderen

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Staat oder eine internationale Organisation gehandelt.

Die zweite Ausnahme wirkt sich umgekehrt dahin aus, den Anwendungsbereich der Vorschrift auszuweiten und die Zulage auch Staatsangehörigen zu gewähren, sofern sie während eines bei ihrem Dienstantritt ablaufenden Zeitraums von 10 Jahren außerhalb des europäischen Hoheitsgebiets ihres Heimatstaates gewohnt haben. Diese Ausnahme ist eng begrenzt und gilt nicht für Personen, die im Ausland für einen anderen Staat oder eine internatinale Organisation Amtstätigkeiten ausgeübt haben.

Zunächst will ich der *ratio* dieser Grundregel nachgehen, bei der der Hebel beim Kriterium der Staatsangehörigkeit anzusetzen ist.

Der Staatsangehörigkeitsstatus bezeichnet, wie jedes Statusrecht, eine rechtliche Eigenschaft einer Person, der eine Summe von Rechten, Pflichten, Befähigungen oder Beschränkungen entspricht, die gewöhnlich die Rechtsordnung zu regeln pflegt. In unserem Falle knüpfen die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts an diesen *Status* an, um auszuschließen, daß Personen, die diese Rechtsstellung besitzen, in den Genuß eines Sonderrechts gelangen, das allein ausländischen Staatsangehörigen zugedacht ist. Der Staatsangehörigkeitsstatus wird mithin als bloßer Anknüpfungsgegenstand verwandt. Das Gemeinschaftsrecht enthält keine Regelung seiner tatbestandlichen Voraussetzungen, sondern spricht ihm lediglich einzelne Rechtsfolgen auch in seinem Geltungsbereich zu. Die Bezugnahme der Vorschriften des Beamtenstatuts auf die ursprüngliche Staatsangehörigkeit in Fällen, in denen der Betreffende zum fraglichen Zeitpunkt nicht die Staatsangehörigkeit des Staates besitzt, in dem er arbeitet, dient, wie wir sahen, nicht dazu, den Anspruch des Ausländers auf Gewährung der Zulage zu erweitern, sondern ihn einzuschränken. Sie bewirkt eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der zugunsten von Ausländern vorgesehenen Bestimmung allein in den Fällen, in denen der Anspruch ausnahmsweise auch den Angehörigen des Heimatstaates zusteht.

Nur in diesem begrenzten Rahmen von Ausnahmeregelungen unterscheiden die Gemeinschaftsnormen je nach den tatsächlichen Verhältnissen des einzelnen Staatsangehörigen; folglich ist es uns, eingedenk der alten Maxime *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus,* nicht gestattet, außerhalb der einschlägigen Fälle auf diese Unterscheidung zurückzugreifen und uns über die abschließend geregelten Folgen hinwegzusetzen.

Wenn die Normen des Gemeinschaftsrechts einen Status als Bezugspunkt nehmen, ist es nicht unsere Sache, nach den mit dieser Anknüpfung verbundenen Vor- und Nachteilen zu differenzieren. Auch hier sei an einen Grundbegriff der Rechtslehre erinnert: *ubi commoda ibi incommoda.* Wird den Angehörigen eines Staates, in dem jemand ansässig ist, eine Vergünstigung gewährt, so ist klar, daß sich jeder auf diese Vergünstigung berufen kann, der den Status eines Angehörigen dieses Staates besitzt, auch wenn die Staatsangehörigkeit von Rechts wegen durch Heirat erworben wurde.

In einem auf Gesetzlichkeit gegründeten System zeichnen sich Rechtsnormen stets dadurch aus, daß sie Kategorien schaffen. Dies ist eine Folge des Rechtsstaatsprinzips. Legt das Gesetz die Kategorie einmal fest, so erheischt es allgemeine Anwendung, will man nicht den klassischen Weg verlassen, der die Wahrung fundamentaler Garantien sicherstellt. Hat beispielsweise nur ein Ausländer, der nach Ispra kommt, Anspruch auf eine bestimmte mit seinem staatsbürgerlichen Status zusammenhängende Vergünstigung, so kann ein aus Savoyen oder aus Niederbayern stammender ausländischer Staatsbürger diese Vergünstigung selbstverständlich geltend machen, nicht dagegen aber derjenige, der aus Sizilien stammt, auch wenn er an seinem Arbeitsplatz von seinem Heimatort weiter entfernt ist als in diesem Falle der französische oder deutsche Staatsbürger.

Bei der Bestimmung der Gruppen von Rechtssubjekten, die in den Genuß der

fraglichen Zulage gelangen sollen, macht das Gesetz freilich die bereits angedeutete Ausnahme von der Grundregel, daß derjenige ausgeschlossen bleibt, der bereits Staatsangehöriger des Landes ist, in dem er seine Arbeit antritt. Abgesehen aber von dem Grundsatz, daß Ausnahmen nicht über die vorgesehenen Fälle hinaus zum Zuge kommen, scheint mir festzustehen, daß sich die Gründe, derentwegen der Gesetzgeber die Zulage auch Staatsangehörigen zuerkennt, die während der letzten 10 Jahre vor ihrem Dienstantritt außerhalb ihres Heimatlandes gewohnt haben, in unseren Fällen nicht einmal im Wege der Analogie ins Feld führen lassen. Denn der Fall des während eines Jahrzehnts fern von seiner Heimat im Ausland lebenden Staatsbürgers unterscheidet sich erheblich von dem Fall des neuen Staatsbürgers, der diese Eigenschaft erst vor kurzer Zeit erworben hat. Das heißt, der Fall des Staatsbürgers, der nach einem sehr langen Aufenthalt außerhalb seines Heimatlandes dorthin zurückkehrt, um eine Tätigkeit bei den Gemeinschaften auszuüben, ist nicht mit der Lage der Frau zu vergleichen, die aufgrund ihrer Heirat Staatsangehörige des Landes geworden ist, in dessen Hoheitsgebiet sie eine Tätigkeit aufnimmt oder fortsetzt, wodurch sich, auch in territorialer Sicht, nichts an der Situation ändert, die eine Folge ihrer Eheschließung ist.

In der Rechtssache Nr. 21/74 haben wir es allerdings mit einer doppelten Staatsangehörigkeit zu tun. Die Betroffene macht geltend, sie könne sich auf die andere Staatsangehörigkeit berufen, um in den Genuß des Vorteils zu kommen, der seinen Grund in dem Gefühl der Entfremdung findet. Dabei bleibt jedoch außer acht, daß Anknüpfungspunkt für die Zuerkennung der Vergünstigung die innere Beziehungslosigkeit zu dem Aufenthaltsland ist. Die Klägerin aber besitzt auch die Staatsangehörigkeit dieses Landes.

In der Rechtssache Nr. 37/74 trägt die Klägerin vor, die von der verheirateten Frau in Belgien *ex lege* erworbene Staatsangehörigkeit (eine Staatsangehörigkeit wohlgemerkt, die im vorliegenden Falle auch freiwillig hätte ausgeschlagen werden können) habe einen anderen Inhalt und sei beschränkter als die volle Staatsbürgerschaft, die in einer anderen gesetzlich vorgesehenen Weise erworben worden sei. Hiermit will sie offenbar geltend machen, daß sich derjenige, der das Gemeinschaftsrecht anwendet, über das formale Kriterium der Verleihung eines *status civitatis* hinwegsetzen kann und stattdessen eine Analyse der aus der Staatsangehörigkeit fließenden Möglichkeiten und Rechte anstellen darf, um festzustellen, ob tatsächlich, wie die Klägerin meint, eine Staatsangehörigkeit minderen Typs vorliegt. Der konkreten Ausgestaltung des Staatsbürgerschaftsverhältnisses mag Bedeutung zukommen, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Außerhalb dieser speziell vorgesehenen Fälle ist hingegen davon auszugehen, daß die Staatsangehörigkeit ein allgemeines Rechtsinstitut darstellt, das der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht seines konkreten rechtlichen Inhalts wegen, sondern als Anknüpfungspunkt für eine einheitliche Praxis bei der Gewährung der Auslandszulage herangezogen hat.

Schließlich ist, wie zu Beginn meiner Schlußanträge angedeutet, die Rede davon, verheiratete Frauen würden entgegen dem (wie nicht besonders betont zu werden braucht) ohne Frage in der Gemeinschaftsrechtsordnung verwurzelten tragenden Grundsatz der Gleichheit der Geschlechter diskriminiert, denn ein Mann, der heirate, erwerbe nicht automatisch die Staatsangehörigkeit der Frau und gehe daher niemals der an den *Status* geknüpften Vergünstigungen verlustig, auf die er vor der Eheschließung Anspruch gehabt habe. Wie jedoch bereits erwähnt, kann das Gemeinschaftsrecht aus seiner Sicht heraus nicht die Gesamtheit der sozialen und menschlichen Beziehungen neu gestalten. Sieht das staatliche Gesetz eine bestimmte Art des Staatsangehörigkeitserwerbs vor und knüpft es daran die normalen Folgen eines *Status*, der sich in einer Summe von

Rechten und Pflichten ausdrückt, dann ist es unbedenklich, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber die Situation, so wie er sie vorfindet, als Ausgangspunkt nimmt. Dies gilt zumindest dann, wenn das Gesetz nicht in Widerspruch zu einem grundlegenden Menschenrecht steht. Ein solcher Fall allerdings läge vor, wenn es in diskriminierender Weise auf die Tatsache der Zugehörigkeit zum einen oder anderen Geschlecht abstellte. Das Gemeinschaftsrecht kann nicht verhindern, daß der einzelne Staat bei der Regelung seiner internen Rechtsbeziehungen dem Grundsatz der Familieneinheit Rechnung trägt, da sich hierin eine Anschauung widerspiegelt, die, was ihren sozialen Gehalt betrifft, dem „ordre public" der Gemeinschaft nicht entgegensteht. Auch Generalanwalt Mayras hat sich, wenn auch unter einem anderen Blickwinkel, in der Rechtssache 33/72 (Gunella — Slg. 1973, 487) auf den Standpunkt gestellt, daß die Anknüpfung an das Kriterium der Staatsangehörigkeit bei der Gewährung der Auslandszulage nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Beamten und Beamtinnen verstößt, wie er in den Urteilen in den Rechtssachen Nr. 20 und 32/71 (Sabbatini, Bauduin — Slg. 1972, 345 und 363) bestätigt wurde.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß sich zwar die Anknüpfung an das Kriterium der Staatsangehörigkeit, wie seinerzeit die Anknüpfung an die Eigenschaft des Familienvorstandes, bisweilen zum Nachteil von Beamtinnen auswirkt, die eine Ehe schließen, doch besteht gleichwohl zwischen beiden Fällen ein fundamentaler Unterschied. Während die Begründung eines Familienbandes durch Eingehung der Ehe an dem Zustand der inneren Beziehungslosigkeit zum Aufenthaltsstaat nichts zu ändern braucht und deshalb den automatischen Verlust der Auslandszulage allein wegen des Umstandes der Eheschließung nicht rechtfertigt, liegt der Fall ganz anders, wenn die Beamtin die Staatsangehörigkeit des Landes erwirbt, in dem sie arbeitet. Denn in diesem Falle entfällt gerade der rechtliche Grund, der, wie es der Gerichtshof unter Randnummer 11 der erwähnten Urteile ausgesprochen hat (Sabbatini, Bauduin — Slg. 1972, 351 und 370), die eigentliche Rechtfertigung für die Zulage darstellt. Nur eine ausdrückliche abweichende Bestimmung des Gesetzgebers würde es ermöglichen, auch in diesem Falle die fragliche Zulage zu gewähren. Dabei würde es sich allerdings um eine ganz anders geartete Vergünstigung handeln, die kaum mehr als Auslandszulage bezeichnet werden könnte. Abgesehen von dem außergewöhnlichen Fall eines vorausgegangenen mehr als zehnjährigen Aufenthalts außerhalb des Heimatstaates ist es ein Widerspruch in sich, Ausländern eingeräumte Sondervergünstigungen auch Personen zukommen zu lassen, die die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen, in dem sie arbeiten. Überdies würde der Grundsatz der Gleichbehandlung verlangen, daß in diese weite Regelung (die im wesentlichen darauf hinausliefe, das rechtliche Kriterium der Staatsangehörigkeit durch ein sonstiges faktisches Anknüpfungsmerkmal zu ersetzen) alle Personen einbezogen werden, die außer der Staatsangehörigkeit des Landes, indem sie ihre Tätigkeit ausüben, noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder ursprünglich Staatsbürger eines anderen Landes gewesen sind.

Mithin beantrage ich, die beiden Klagen als unbegründet abzuweisen und beim Kostenausspruch Artikel 70 anzuwenden.