SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 11. Juni 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese Schlußanträge haben das erste Vorabentscheidungsersuchen zum Gegenstand, das ein spanisches Gericht an Sie richtet. Im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Fernando Roberto Giménez Zaera und dem Instituto Nacional de la Seguridad Social und der Tesorería General de la Seguridad Social ersucht Sie das Tribunal Central de Trabajo um Auslegung der Artikel 2, 117 und 118 EWG-Vertrag. Dem Gericht geht es im wesentlichen um die Frage, ob die Mitgliedstaaten nach diesen Bestimmungen keine Rechtsvorschriften erlassen dürfen, die das Zusammentreffen einer Altersrente mit der Inhaberschaft eines öffentlichen Amtes verbieten.

Fassen wir den Sachverhalt zusammen. Herr Giménez Zaera, Staatsbeamter im aktiven Dienst, bezog ab 1. Oktober 1983 eine Altersrente nach dem allgemeinen System der sozialen Sicherheit (Gesetz vom 21. April 1966, geändert am 30. Mai 1974) aufgrund seiner im privatwirtschaftlichen Sektor ausgeübten Tätigkeit. Artikel 52 Absatz 1 des Gesetzes vom 28. Dezember 1983, durch das der Staatshaushalt für das Haushaltsjahr 1984 gebilligt wurde, unterwarf jedoch die Beamten einer Regelung, die für die Selbständigen und für die Arbeitnehmer bereits durch Artikel 156 Absatz 2 des genannten Gesetzes aufgestellt worden war und die bestimmte, daß der Bezug der erwähnten Leistung mit der Ausübung eines Amtes, eines Berufs oder einer sonstigen entgeltlichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst oder bei Verfassungsorganen unvereinbar sei. Aufgrund dieser Bestimmung setzte der spanische Leistungsträger die weitere Zahlung der bis dahin dem Kläger gewährten Leistung aus (2. Februar 1985).

Gegen diese Entscheidung erhob der Kläger Klage vor der Magistratura de Trabajo Zaragoza und legte, nachdem seine Klage abgewiesen worden war (6. September 1985), Rechtsmittel (recurso en suplicación) beim Tribunal Central de Trabajo ein. Mit Beschluß vom 21. März 1986 hat die Vierte Kammer des angerufenen Gerichts Ihnen folgende Fragen vorgelegt:

„1) Erfüllen nationale gesetzgeberische Lösungen, die den Umfang und die Qualität des bisher in einem konkreten Aspekt der Wirksamkeit des staatlichen Systems der sozialen Sicherheit erreichten Schutzes mindern oder verschlechtern, die allgemeine Zielsetzung oder die Aufgabe, die beschleunigte Hebung der Lebenshaltung zu fördern?

2) Dient es dem Ziel, die Lebensbedingungen durch ihre Angleichung auf dem Wege des Fortschritts zu verbessern, wenn diese Lösungen gemessen am Umfang der vorher anerkannten Leistungen einen Rückschritt bedeuten oder wenn sie die Voraussetzungen für den Zugang zu Sozialleistungen, die bisher von weniger strengen Erfordernissen abhingen, durch eine Verschärfung erschweren?

* Aus dem Italienischen übersetzt.

3) Sind die Bemühungen zur Harmonisierung der nationalen Rechte ausreichend und angemessen, wenn solche logistischen Lösungen vermehrt oder aufrechterhalten werden?

4) Ist es eine Harmonisierungsmaßnahme, wenn eine nationale Rechtsvorschrift der Sozialpolitik unsystematisch in die Ley de Presupuestos del Estado (Gesetz über den Staatshaushalt) als wirtschaftspolitisches Mittel zur Verminderung der öffentlichen Ausgaben und zu Lasten des Umfangs jener Sozialleistungen aufgenommen wird, deren Bezug sich daraufhin schwieriger gestaltet und deren quantitativer und qualitativer Nutzen gemindert wird?

5) Können aufgrund des unbestimmten Begriffs der *Solidarität* die sozialen Aufgaben, die sich nach dem Gemeinschaftsrecht aus dem allgemeinen Grundsatz der beschleunigten Hebung der Lebenshaltung, aus dem Ziel der Verbesserung der Lebensbedingungen durch ihre Angleichung auf dem Wege des Fortschritts und aus den Harmonisierungsmaßnahmen der Staaten ergeben, mit demselben Ziel, das diese Bestrebungen haben, geändert oder aufgeschoben werden?"

Im vorliegenden Verfahren haben der Kläger des Ausgangsverfahrens, die spanische und die britische Regierung sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen abgegeben.

2. Die spanische Regierung hat in erster Linie Zweifel an der Zuständigkeit des Gerichtshofes für eine Entscheidung über die ihm vom vorlegenden Gericht unterbreiteten Fragen geäußert und Ihnen daher vorgeschlagen, diese nicht zu beantworten. Nach Ansicht des Bevollmächtigten aus Madrid ist die von Ihnen erbetene Auslegung ohne jede Bedeutung für die Entscheidung des bei dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreits, da der Verwaltungsakt, über dessen Gültigkeit es urteilen solle, vor dem Beitritt des Königreichs Spanien zur Gemeinschaft ergangen sei. Das Gemeinschaftsrecht sei, mit anderen Worten, aus zeitlichen Gründen auf die dem Rechtsstreit zugrunde liegende Situation nicht anwendbar.

Diese Auffassung ist unzutreffend. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (zuletzt Urteil vom 12. Juni 1986 in den verbundenen Rechtssachen 98, 162 und 258/85, Bertini, Bisignani und andere, Slg. 1986, 1885, 1893, Randnr. 8 der Entscheidungsgründe) ist es Aufgabe des innerstaatlichen Gerichts, aufgrund des ihm vorliegenden Sachverhalts zu beurteilen, ob für den Erlaß seines Urteils die Beantwortung einer Frage im Wege der Vorabentscheidung zweckmäßig ist. Ihm steht daher allein die Entscheidung zu, ob es Ihre Mitwirkung im Rahmen eines Rechtsstreits für zweckmäßig hält, der die Anwendbarkeit eines Gesetzes betrifft, das zwar in der Zeit vor dem Beitritt des betreffenden Mitgliedstaats zur Gemeinschaft erlassen wurde, aber immer noch Wirkungen entfaltet. Der Gerichtshof hat im übrigen wiederholt auf Fragen nationaler Gerichte geantwortet, die ihn unter gleichen Voraussetzungen um die Auslegung des Vertrages oder des sekundären Gemeinschaftsrechts ersucht hatten (siehe unter anderem Urteile vom 4. Februar 1965 in der Rechtssache 20/64, Albatros, Slg. 1965, XI-3, 1; vom 22. März 1972 in der Rechtssache 80/71, Merluzzi, Slg. 1972, 175; vom 30. September 1975 in der Rechtssache 32/75, Cristini, Slg. 1975, 1085; vom 14. Dezember 1979 in der Rechtssache 34/79, Regina/Darby, Slg. 1979, 3795; vom 12. Februar 1981 in der Rechtssache 130/80, Kelderman, Slg. 1981, 527; vom 14. Juli 1981 in der Rechtssache 155/80, Oebel, Slg. 1981, 1993; vom 31. März 1982 in der Rechtssache 75/81, Blesgen, Slg. 1982, 1211).

3. Die Vorlage ist somit zulässig. Mit der Kommission bin ich jedoch der Ansicht, daß die Fragen des vorlegenden Gerichts zum einen unvollständig sind (die auszulegenden Gemeinschaftsbestimmungen sind nicht ausdrücklich genannt) und zum anderen zu ausufernd sind. Daher empfiehlt es sich, sie in einer einzigen Frage zusammenfassen, die sich im übrigen auf die Gründe des Vorlagebeschlusses stützt: „Stehen die Artikel 2, 117 und 118 EWG-Vertrag der Einführung einer Vorschrift durch den Gesetzgeber eines Mitgliedstaats entgegen, die die Kumulierung von Leistungen der sozialen Sicherheit mit anderen Einkünften, insbesondere die Kumulierung einer Altersrente mit Bezügen aus einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst verbietet und somit den Umfang des sozialen Schutzes des Arbeitnehmers verringert?"

Wie ersichtlich läßt diese Formulierung die vierte Frage außer acht, mit der das vorlegende Gericht von Ihnen wissen möchte, ob eine Bestimmung, die in ein Haushaltsgesetz aufgenommen wurde, obwohl sie sich auf die Sozialpolitik bezieht, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Der Ausschluß dieser Frage ist richtig. Das Gemeinschaftsrecht greift, wie die Kommission ausführt, beim derzeitigen Stand seiner Entwicklung nicht „in die strukturelle Organisation der Rechtsordnungen" der Mitgliedstaaten ein und verlangt insbesondere nicht, daß die innerstaatlichen Maßnahmen des Gesetzgebers sich an die herkömmlichen Einteilungen halten.

4. Das Tribunal Central de Trabajo schlägt Ihnen in seinem Vorlagebeschluß eine Auslegung der Artikel 2, 117 und 118 in dem Sinne vor, daß die Mitgliedstaaten den Grad des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer nicht negativ beeinflussen können. Diese Bestimmungen — so führt das Gericht aus — legten Werte fest, wie die beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und die Verbesserung der Lebensbedingungen durch ihre Angleichung auf dem Wege des Fortschritts, die ebenso Grundsätze des gemeinschaftlichen Ordre public und somit unabänderbar seien. Infolgedessen hätten sich die Mitgliedstaaten mit der Unterzeichnung des Vertrages verpflichtet, die zu einem bestimmten Zeitpunkt von ihren Systemen der sozialen Sicherheit garantierten Rechte weder aufzuheben noch quantitativ oder qualitativ zu verringern. Im einzelnen gälten für die Mitgliedstaaten a) das Verbot, Gesetze zu erlassen, die die Höhe der Sozialleistungen herabsetzten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages für den betroffenen Mitgliedstaat bestünden, und b) die Verpflichtung, die Hebung der Lebenshaltung der Arbeitnehmer, insbesondere durch die Angleichung der Höhe dieser Leistungen nach oben, zu beschleunigen.

Wie die Kommission und die spanische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs in ihren Erklärungen festgestellt haben, findet diese Auffassung, die sich der Kläger des Ausgangsverfahrens zu eigen gemacht hat, in den genannten Bestimmungen des Vertrages keine Stütze. Ganz im Gegenteil kann sie aufgrund einer Exegese dieser Bestimmungen und ihrer systematischen Auslegung, die auch das sekundäre Gemeinschaftsrecht berücksichtigt, ohne Bedenken zurückgewiesen werden.

Gehen wir aber der Reihe nach vor, und untersuchen wir zunächst die Tragweite der Artikel 2, 117 und 118. Nach Artikel 2 ist es „Aufgabe der Gemeinschaft ..., durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ... eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung ... zu fördern". Diese Vorschrift greift also die Verpflichtung gemäß dem dritten Absatz der Präambel (die Mitgliedstaaten haben den Vorsatz, „die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer

Völker als wesentliches Ziel anzustreben") wieder auf und verstärkt sie, indem sie das „Bestreben" in den Rang einer „Aufgabe" erhebt und die Instrumente näher bezeichnet, mit denen diese Aufgabe zu erfüllen ist. Jedoch läßt sich nicht sagen, daß diesen Instrumenten rechtliche Konkretheit oder jedenfalls Verbindlichkeit zukommt. Ganz zutreffend ist darauf hingewiesen worden, daß die Vorschrift „contains expressions of intent, purpose, and motive, rather than rules that are of direct operative effect" (Herzog: *The Law of the European Economic Community. A Commentary*, New York 1976, I, S. 46 der Neuauflage 1984).

Keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten also; und daher kein Anspruch, den einzelne ihnen gegenüber geltend machen können. Die Verwirklichung des Ziels, das Artikel 2 im Auge hat, ist vielmehr einer Entwicklung überlassen worden, in der die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Technologie eindeutig Vorrang vor staatlichen Maßnahmen haben. Die Einführung des Gemeinsamen Marktes — so wird festgestellt — „recherà con sé l'espansione e la razionalizzazione della produzione, ponendo a disposizione dei consumatori beni in sempre maggiore abbondanza ed a minor prezzo. Di più, la migliore distribuzione ed utilizzazione delle forze di lavoro recherà con sé una migliore retribuzione media. La conseguenza consisterà precisamente in un acceleramento nel progresso del tenore di vita" (... bringt die Steigerung und Rationalisierung der Produktion mit sich, indem den Verbrauchern Güter in immer größerem Überfluß und immer billiger zur Verfügung gestellt werden. Außerdem führt die bessere Aufteilung und Verwendung der Arbeitskräfte zu einer besseren Entlohnung. Die Folge wird gerade eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung sein). (Monaco: „Anmerkung zu Artikel 2", in *Commentario CEE*, Mailand 1965, I, S. 38).

Kommen wir zu Artikel 117, der das erste Kapitel des Titels III des dritten Teils des Vertrages eröffnet. Nach Absatz 1 sind sich „die Mitgliedstaaten ... über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen". Die Mitgliedstaaten sind nach Absatz 2 „der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem ... Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird".

Absatz 1 bestätigt also den Grundsatz, der bereits in der Präambel und in Artikel 2 zum Ausdruck kommt; darüber hinaus bestimmt er durch die wörtliche Wiederholung einer Vorschrift des EGKS-Vertrags (Artikel 3 Buchstabe e), daß die Verwirklichung dieses Grundsatzes, das heißt die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, sich nicht von „ihrer Angleichung" „auf dem Wege des Fortschritts" trennen läßt. Wie Ihre Rechtsprechung bestätigt (siehe die Urteile vom 15. Juni 1978 in der Rechtssache 149/77, Defrenne, Slg. 1978, 1365, Randnrn. 19 und 31 der Entscheidungsgründe, und vom 13. Mai 1986 in der Rechtssache 170/84, Bilka, Slg. 1986, 1607, 1620), geht jedoch das zweifache Ziel, das die Bestimmung aufstellt, nicht über eine bloß programmatische Aussage hinaus.

Entscheidende Anhaltspunkte in diesem Sinne liefert die Wendung selbst, mit der die Formulierung dieser Ziele eingeleitet wird („die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig"), und, wie sich aus Absatz 2 ergibt, die Tatsache, daß ihre Förderung zum einen durch die Anwendung anderer Bestimmungen des Vertrages und zum andern durch die Angleichung der nationalen Rechtsordnungen erfolgen soll.

Aber es geht noch weiter. Bekanntlich verlangt die Anwendung des letztgenannten Verfahrens den Erlaß von Rechtsakten, für die der Rat zuständig ist: Auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit (Artikel 51) beschränken sich jedoch die von diesem Organ zu erlassenden Maßnahmen auf die Koordinierung der verschiedenen Systeme, da keine Bestimmung des Vertrages der Gemeinschaft die Befugnis einräumt, den Anwendungsbereich dieser Systeme oder die Höhe, in der die Leistungen gewährleistet sein müssen, zu bestimmen.

Schließlich komme ich zu Artikel 118. Da er Mittelpunkt der Rechtsstreitigkeiten ist, die wegen der Wanderungspolitik der Mitgliedstaaten anhängig sind (281, 283 bis 285 und 287/85), ist diese Vorschrift Ihnen wohlbekannt. Dies erspart mir die Wiedergabe des langen Textes. Bezüglich seiner Tragweite erlaube ich mir, auf die Schlußanträge hinzuweisen, die ich am 31. März 1987 vorgetragen habe (Slg. 1987, 3219). Hier möchte ich nur wiederholen, daß die Bestimmung zwar den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung auferlegt; doch handelt es sich um die Verpflichtung, sich den Förderungsmaßnahmen der Kommission nicht zu entziehen und erst recht nicht ihnen entgegenzuarbeiten. Diese Verpflichtung besteht jedoch im Rahmen der Zusammenarbeit, die der Artikel zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission einführt. Dies genügt, um auszuschließen, daß der Verpflichtung Rechte entsprechen, die einzelne geltend machen können.

5. Die Artikel 2, 117 und 118 sind also weit davon entfernt, die Verbote und Verpflichtungen aufzustellen, die das Tribunal Central de Trabajo ihnen entnimmt. Nach Ansicht der Kommission und der spanischen Regierung wird diese Feststellung durch mindestens vier Bestimmungen des sekundären Gemeinschaftsrechts bestätigt.

So bestimmt Artikel 12 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (ABl. L 149, S. 2), daß die in einigen nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Rechtsvorschriften über die Kürzung, Aussetzung oder Entziehung von Leistungen einem Empfänger der betreffenden Leistung gegenüber in zwei Fällen anwendbar sind: beim Zusammentreffen dieser Leistung mit anderen Leistungen der sozialen Sicherheit oder mit anderen Einkünften und beim Zusammentreffen von Leistungen bei Invalidität oder Alter mit Einkünften aus einer Berufstätigkeit. Wenn der Verordnungsgeber der Gemeinschaft Kumulierungsverbote im Fall von Wanderarbeitnehmern, die Anspruch auf einen besonders wirksamen Schutz haben, als rechtmäßig anerkennt, steht außer Zweifel, daß das gleiche Verbot gegenüber Arbeitnehmern, die in dem Mitgliedstaat wohnen, dessen Staatsangehörige sie sind, nicht als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar angesehen werden kann.

Außerdem ermächtigen Artikel 3 der Richtlinie 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 über Massenentlassungen (ABl. L 48, S. 29) und Artikel 7 der Richtlinie 77/187 des Rates vom 14. Februar 1977 über die Ansprüche der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen (ABl. L 61, S. 26) die Mitgliedstaaten, für die Arbeitnehmer günstigere Maßnahmen anzuwenden, als es die beiden Richtlinien vorsehen. Unterstellt, die vorher geltende Regelung ist wirklich günstiger gewesen, so kann der Staat, der bei der Durchführung der Richtlinien von der genannten Möglichkeit keinen Gebrauch machen will, somit den Grad des den Arbeitnehmern zu einem bestimmten Zeitpunkt gewährten Schutzes zulässigerweise verringern.

Es läßt sich also der Schluß ziehen, daß das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten we-

der vorschreibt, die Höhe der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages bestehenden Sozialleistungen in vollem Umfang beizubehalten, noch sie verpflichtet, die Hebung der Lebenshaltung der Arbeitnehmer durch die Angleichung des Umfangs der genannten Leistungen nach oben zu beschleunigen.

6. Aufgrund der dargelegten Erwägungen schlage ich Ihnen vor, die Ihnen vom Tribunal Central de Trabajo in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit Fernando Roberto Giménez Zaera gegen Instituto Nacional de la Seguridad Social und Tesorería General de la Seguridad Social mit Beschluß vom 21. März 1986 zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen folgendermaßen zu beantworten:

„Die Artikel 2, 117 und 118 EWG-Vertrag stehen der Einführung einer Rechtsvorschrift durch den Gesetzgeber eines Mitgliedstaats nicht entgegen, die die Kumulierung von Leistungen der sozialen Sicherheit mit anderen Einkünften, insbesondere die Kumulierung einer Altersrente mit Bezügen aus der Ausübung einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst verbietet und somit den Umfang des sozialen Schutzes des Arbeitnehmers verringert."