SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 26. März 1998 *

A — Einführung

1. Das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren hat die besondere rentenrechtliche Situation der Grenzgänger zum Gegenstand, die in Belgien leben, in der französischen Stahlindustrie erwerbstätig waren und deren Beschäftigungsverhältnisse im Zuge von Massenentlassungen anläßlich der Stahlkrise 1976 unter kollektivvertraglich ausgehandelten Entlassungsbedingungen beendet wurden.

2. Eine derartige Vereinbarung der Sozialpartner ist die „Convention générale de protection sociale pour le personnel des sociétés sidérurgiques de l'Est et du Nord concernées par les restructurations" vom 24. Juli 1979 (im folgenden: CGPS). Danach wird den in den Vorruhestand entlassenen Arbeitnehmern im Rahmen des allgemeinen Zusatzrentensystems der Erwerb von Zusatzrentenpunkten bis zur Erreichung des normalen Rentenalters zugebilligt [1]. Von der Gewährung der „Gratiszusatzrentenpunkte" [2] sind die in Belgien lebenden Grenzgänger ausgeschlossen. Für diese Personengruppe gelten Sonderregelungen, die in Anhang VI CGPS festgelegt worden sind. Artikel 4 dieses Anhangs hat die sozialen Garantien zum Gegenstand. Dort wird auf nahezu alle für die zu entlassenden Arbeitnehmer ausgehandelten und in Artikel 27 CGPS aufgeführten sozialen Garantien verwiesen. Nicht einbezogen wird neben Artikel 27 Absatz 5, der besondere Bedingungen für Wohnungen vorsieht, Absatz 2 Nr. 2.1. über die streitgegenständlichen zusätzlichen (Gratis-) Rentenpunkte im allgemeinen Zusatzrentensystem.

3. Diese besondere Situation führt dazu, daß die in Belgien ansässigen Grenzgänger bei Erreichung des Rentenalters eine geringere Rentenleistung erhalten als ihre in Frankreich angesiedelten Arbeitskollegen. Beschwerden der Betroffenen angesichts dieser Schlechterstellung haben die Kommission zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens veranlaßt.

Die Kommission beantragt:

1. festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Vgl. Artikel 27 Absatz 2 Nr. 2.1 CGPS.

2 — Points gratuits de retraite complémentaire im Sinne des Artikels 27 Absatz 2 Nr. 2.1. CGPS.

aus Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag und Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft [3] verstoßen hat, daß sie in Belgien wohnende Grenzgänger nach ihrem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben von der Gewährung von Zusatzrentenpunkten ausnimmt;

2. der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die Französische Republik beantragt:

1. die Klage abzuweisen;

2. der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Auf das Vorbringen der Beteiligten wird im Rahmen der Stellungnahme zurückzukommen sein.

3 — ABl. L 257, S. 2.

B — Vortrag der Beteiligten

4. Die *Kommission* sieht in der Schlechterstellung der in Belgien ansässigen Grenzgänger im Hinblick auf das französische Zusatzrentensystem einen Verstoß gegen Artikel 48 Absatz 2 des Vertrages und Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft. Es handele sich um eine mittelbare Diskriminierung, da die Ungleichbehandlung nicht an der Staatsangehörigkeit anknüpfe, sondern am Wohnsitz, was im Ergebnis vergleichbare Wirkungen erzeuge. Formal sei das Anknüpfungskriterium der Bezug einer Leistung durch eine „ASSEDIC" [4] bei Arbeitslosigkeit bzw. im Vorruhestand. Für Zeiten derartiger Leistungsgewährung werden Punkte in der Zusatzrentenversicherung gutgeschrieben. Da die in Belgien ansässigen arbeitslosen Arbeitnehmer bzw. Vorruheständler auf das belgische System verwiesen seien — also Leistungen bei Arbeitslosigkeit in Belgien erhalten —, könnten sie das maßgebliche Kriterium nicht erfüllen.

5. Wenngleich die Ungleichbehandlung auf den kollektivvertraglich ausgehandelten Sozialplan zurückgehe, treffe den französischen Staat doch die rechtliche Verantwortlichkeit. Er sei für die finanzielle Durchführung der Vereinbarungen verantwortlich.

4 — Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

6. Das allgemeine Zusatzrentensystem beruht seinerseits auch auf einer kollektivvertraglichen Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern. Dennoch handelt es sich um ein obligatorisches System. Die Vereinbarungen wurden vom französischen Staat genehmigt und durch Gesetz vom 29. Dezember 1972 [5] für allgemeinverbindlich erklärt.

7. Die Kommission trägt vor, zwar sei die Verwaltung des Systems in erster Linie Sache der Sozialpartner; es werde von Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gespeist. Das System beruhe letztlich jedoch auf Übereinkommen der Sozialpartner mit der öffentlichen Hand, wobei der Staat eine aktive Rolle bei der Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts der Zusatzsysteme spiele.

8. Die *französische Regierung* verweist zunächst auf die Entstehungsgeschichte der CGPS und die mit ihr verfolgten Ziele. Ein Ziel der Konvention sei die Sicherstellung eines Mindesteinkommens (Ressource minimum garantie) [6] für alle entlassenen Arbeitnehmer einschließlich der Grenzgänger. Das „garantierte Mindesteinkommen" setzt sich aus verschiedenen Zahlungen zusammen. Diese sind zunächst Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach dem gesetzlichen Sozialversicherungssystem, die durch eine Zusatzzahlung des französischen Staates auf ein bestimmtes Niveau angehoben werden [7].

5 — Artikel L 7315 du Code de la sécurité sociale.

6 — Vgl. Artikel 23 CGPS und Anhang VI Artikel 2 Nr. 1.2 Unterabsatz 3 CGPS.

7 — Vgl. Artikel 21 CGPS.

9. Die in Belgien wohnenden Grenzgänger werden in Anhang VI CGPS zunächst auf Leistungen des belgischen Systems verwiesen [8], die ebenfalls durch Zusatzzahlungen (Allocations complémentaires) des französischen Staates aufgestockt werden [9].

10. Die französische Regierung trägt vor, die Sonderstellung der in Belgien angesiedelten Grenzgänger beruhe zum einen auf Artikel 71 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 [10], der Grenzgänger im Hinblick auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit auf das System des Mitgliedstaats ihres Wohnsitzes verweise. Zum anderen sei mit den zuständigen belgischen Stellen im Verhandlungswege vereinbart worden, daß die in den Vorruhestand entlassenen, in Belgien ansässigen Arbeitnehmer, die belgische Vorruhestandsregelung auf Leistungen in Anspruch nehmen könnten. Als Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit hätten sie nicht mehr den gemeinschaftsrechtlichen Status eines Arbeitnehmers.

11. Ganz allgemein falle das Zusatzrentensystem nicht unter die Verordnung Nr. 1408/71. Außerdem seien zur Zeit des Abschlusses der CGPS Zeiten der Vollarbeitslosigkeit nicht Gegenstand einer gemeinschaftsrechtlich zu berücksichtigen-

8 — Anhang VI Artikel 2 Nr. 1.1.

9 — Vgl. Artikel 2 Nr. 1.2 und Artikel 3 des Anhangs VI CGPS.

10 — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. C 325 vom 10. Dezember 1992, S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1290/97 des Rates vom 27. Juni 1997 (ABl. L 176, S. 1).

den Anrechnung im Rahmen der Rentenversicherung gewesen [11].

C — Stellungnahme

12. Die „Gratispunkte" in der Zusatzrentenversicherung seien nur die Kehrseite der von der UNEDIC [12] finanzierten Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Soweit die Arbeitslosenunterstützung nicht tatsächlich nach dem Regime der UNEDIC geleistet würde, bestehe auch im Hinblick auf die Anrechnung der Zeiten keine Vergleichbarkeit der Situation. Außerdem könne man dem Zusatzrentensystem keine Lasten ohne entsprechende Gegenleistung aufbürden, ohne damit das finanzielle Gleichgewicht des ganzen Systems in Frage zu stellen. Die Übertragung unvorhergesehener Lasten sei als Verstoß gegen den Vertrauensgrundsatz zu bewerten.

13. Die französische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung angeregt, im Falle einer Verurteilung die Wirkungen des Urteils in zeitlicher Hinsicht auf die Zukunft zu beschränken.

14. Bevor die Anwendung der einschlägigen Vorschriften der Verordnung Nr. 1612/68 zu prüfen ist, ist zu klären, ob es sich nicht um einen Fall der Verordnung Nr. 1408/71 handelt. Denn Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 etabliert einen gewissen Vorrang der Verordnung Nr. 1408/71, wo es heißt: „Diese Verordnung berührt nicht die gemäß Artikel 51 des Vertrages erlassenen Bestimmungen." Auch die Rechtsprechung des Gerichtshofes [13] geht von einem relativen Vorrang der Verordnung Nr. 1408/71 aus.

15. Die Kommission stützt sich ausdrücklich nicht auf die Verordnung Nr. 1408/71 und rekurriert auf das in der Verordnung Nr. 1612/68 und dem Vertrag verankerte Diskriminierungsverbot für Arbeitnehmer. Auch die französische Regierung vertritt ausdrücklich den Standpunkt, daß die tarifvertraglich ausgehandelten Vereinbarungen nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr.1408/71 fallen.

11 — Inzwischen ist die Situation eine andere durch Einfügung des Artikels 45 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1408/71 durch Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 2195/91, ABl. 1991, L 206, S. 2.

12 — Es handelt sich dabei um die Dachorganisation der für die Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit zuständigen Einrichtungen ASSEDIC.

13 — Vgl. Urteil vom 27. März 1985 in der Rechtssache 122/84 (Scrivner, Slg. 1985, 1027, Randnr. 16).

16. Artikel 4 der Verordnung Nr. 1408/71 definiert den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung in Absatz 1 folgendermaßen: „Diese Verordnung gilt für alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit, die folgende Leistungsarten betreffen:

a) ...

b) ...

c) Leistungen bei Alter,

d) ...

e) ...

f) ...

g) Leistungen bei Arbeitslosigkeit,

h) ...“

17. Nach ständiger Rechtsprechung „kann eine Leistung dann als Sozialversicherungsleistung angesehen werden, wenn sie den Empfängern unabhängig von jeder auf Ermessensausübung beruhenden Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürftigkeit aufgrund einer *gesetzlich umschriebenen Stellung* gewährt wird und sich auf eines der in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr.1408/71 *ausdrücklich aufgezählten Risiken* bezieht.“ [14]

18. Die Anrechnung der „Gratispunkte“ im Zusatzrentensystem beruht eindeutig nicht auf Gesetz, sondern auf Kollektivvertrag. Insofern ist das in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgestellte Kriterium der „Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit“ bzw. einer „gesetzlich umschriebenen Stellung“ [15], wie es in der Rechtsprechung des Gerichtshofes formuliert wird, nicht erfüllt.

14 — Vgl. Urteil vom 10. März 1993 in der Rechtssache C-111/91 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1993, I-817, Randnr. 29 mit weiteren Nachweisen); Hervorhebungen durch den Verfasser.

15 — Vgl. z. B. Kommission/Luxemburg (zitiert in Fußnote 14).

19. Darüber hinaus ist es durchaus fraglich, ob sich die umstrittene Anrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit auf eines der „ausdrücklich aufgeführten Risiken" bezieht. Es geht eigentlich nicht um eine Leistung bei Arbeitslosigkeit im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g. Eine solche wird von der Rechtsprechung klar definiert als eine Leistung, die den aufgrund der Arbeitslosigkeit verlorenen Arbeitslohn ersetzen soll und für den Unterhalt des arbeitslosen Arbeitnehmers bestimmt ist [16]. Diese Merkmale werden nicht erfüllt.

20. Fraglich ist aber auch, ob es sich um eine Leistung bei Alter im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe c handelt, da unmittelbar keinerlei Rentenleistung durch die umstrittene Regelung ausgelöst wird. Es werden lediglich bestimmte Zeiten berücksichtigt, die sich später leistungserhöhend auswirken. Für diese Art der Berücksichtigung von Zeiten der Vollarbeitslosigkeit gab es — abgesehen davon, daß es sich hier ohnehin nur um eine kollektivvertragliche Regelung handelt — zur Zeit des Tarifvertragsabschlusses keine materielle Regelung in der Verordnung Nr. 1408/71. Erst durch die Verordnung (EWG) Nr. 2195/91 vom 25. Juni 1991 [17] wurde folgende Regelung in Artikel 45 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgenommen:

„Zeiten der Vollarbeitslosigkeit, während deren der Arbeitnehmer Leistungen nach Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer ii) oder Buchstabe b) Ziffer ii) erster Satz bezieht, werden vom zuständigen Träger des Mitgliedstaats, in dessen Gebiet der Arbeitnehmer wohnt, gemäß den von diesem Träger anzuwendenden Rechtsvorschriften berücksichtigt, als ob er während seiner letzten Beschäftigung diesen Rechtsvorschriften unterlegen hätte.

Können im Aufenthaltsland des Betreffenden zurückgelegte Zeiten der Vollarbeitslosigkeit nur berücksichtigt werden, wenn dort selbst Beitragszeiten zurückgelegt worden sind, gilt diese Voraussetzung als erfüllt, wenn Beitragszeiten in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegt wurden."

21. Die streitige Anrechnungsformel fällt daher im Ergebnis nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71.

22. Es ist allerdings mißverständlich, wenn die französische Regierung vorträgt, die in die CGPS aufgenommene Lösung hinsichtlich der Vorruhestandsregelung folge bereits aus Artikel 71 der Verordnung Nr. 1408/71. In der Tat heißt es dort:

„(1) Für die Gewährung der Leistungen an einen arbeitslosen Arbeitnehmer, der während seiner letzten Beschäftigung im Gebiet

16 — Vgl. Urteil vom 27. November 1997 in der Rechtssache C-57/96 (Meints, Slg. 1997, I-6689, Randnr. 27) und Urteil vom 8. Juli 1992 in der Rechtssache C-102/91 (Knoch, Slg. 1992, I-4341, Randnr. 44).

17 — Verordnung (EWG) Nr. 2195/91 des Rates vom 25. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl. L 206, S. 2).

eines anderen Mitgliedstaats als des zuständigen Staates wohnte, gilt folgendes:

a) i) ...

ii) Grenzgänger erhalten bei Vollarbeitslosigkeit Leistungen nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dessen Gebiet sie wohnen, als ob während der letzten Beschäftigung die Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats für sie gegolten hätten; diese Leistungen gewährt der Träger des Wohnorts zu seinen Lasten ...“

23. Zwei Dinge sollten dabei jedoch nicht aus den Augen verloren werden. Zum einen bewegen wir uns — wie im vorigen bereits festgestellt — nicht im Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71, weil es um die kollektivvertragliche Anrechnungsformel geht und nicht um die Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach dem gesetzlichen System. Zum anderen mußten — wie die französische Regierung vorträgt — selbst im Hinblick auf die Leistungen bei Arbeitslosigkeit Verhandlungen mit den belgischen Behörden geführt werden, um den von der Massenentlassung betroffenen Grenzgängern den Zugang zu den Vorruhestandsregelungen nach dem belgischen System zu eröffnen. Es geht also in jedem Falle um mehr bzw. etwas anderes als die Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach dem allgemeinen System.

24. Es stellt sich daher nunmehr die Frage, ob die streitgegenständliche Anrechnungsvorschrift eine gemeinschaftsrechtlich verbotene Diskriminierung im Sinne des Artikels 48 Absatz 2 des Vertrages und Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 darstellt. Artikel 48 Absatz 2 des Vertrages lautet:

„Sie [die Freizügigkeit] umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.“

Artikel 7 der Verordnung Nr. 1612/68 lautet für den hier maßgeblichen Punkt folgendermaßen:

„(1) Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, darf auf Grund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.

(2) Er genießt dort die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.

(3) ...

(4) Alle Bestimmungen in Tarif- oder Einzelarbeitsverträgen oder sonstigen Kollektivvereinbarungen betreffend Zugang zur Beschäftigung, Beschäftigung, Entlohnung und alle übrigen Arbeits- und Kündigungsbedingungen sind von Rechts wegen nichtig, soweit sie für Arbeitnehmer, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, diskriminierende Bedingungen vorsehen oder zulassen."

25. Im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 1612/68 sollen vorab einige Fragen geklärt werden. Insofern als Bedenken gegen die Anwendung auf Grenzgänger geltend gemacht werden, kann auf das Urteil in der Rechtssache Meints vom 27. November 1997 [18] verwiesen werden. In dem dortigen Rechtsstreit war diese Frage ebenfalls problematisiert worden. Der Gerichtshof erkannte in dieser Eigenschaft eines Arbeitnehmers keinen Hinderungsgrund für die Anwendung der Verordnung und verwies dabei ausdrücklich auf die vierte Begründungserwägung der Verordnung, wo es heißt: „Dieses Recht [die Freizügigkeit] steht gleichermaßen Dauerarbeitnehmern, Saisonarbeitern, Grenzarbeitnehmern oder Arbeitnehmern zu, die ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Dienstleistung ausüben" und Artikel 7 der Verordnung, in dem ohne Einschränkung auf den „Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist" Bezug genommen wird [19].

26. Die französische Regierung hat darüber hinaus anklingen lassen, eine Berufung auf die Verordnung Nr. 1612/68 verbiete sich, weil die Betroffenen aus dem aktiven Erwerbsleben ausgeschieden seien und daher nicht mehr den Status eines Arbeitnehmers hätten.

27. Diese Betrachtungsweise scheint unangebracht, da es um Vergünstigungen geht, die eindeutig an die Arbeitnehmereigenschaft in einem konkreten Arbeitsverhältnis anknüpfen. Darüber hinaus hat der Gerichtshof ausdrücklich anerkannt, „daß bestimmte mit der Arbeitnehmereigenschaft zusammenhängende Rechte den Wanderarbeitnehmern auch dann garantiert werden, wenn diese nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen". [20]

28. In Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 werden ausdrücklich die Kündigungsbedingungen als Gegenstand der Gleichbehandlung genannt. Die CGPS ist aber nichts anderes als ein Kollektivvertrag, der die ausgehandelten Bedingungen für eine Massenentlassung enthält. Die Arbeitnehmer befinden sich insofern auch alle in einer vergleichbaren Situation. Es sind Arbeitnehmer desselben Arbeitgebers, der gegenüber rund 21 000 Arbeitnehmern gleichzeitig eine betriebsbedingte Kündigung ausspricht.

18 — Urteil Meints (zitiert in Fußnote 16).

19 — Vgl. Urteil Meints (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 50).

20 — Vgl. Urteil vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache 39/86 (Lair, Slg. 1988, 3161, Randnr. 36).

29. Betrachtet man die in der CGPS vorgesehene Berücksichtigung von „Gratispunkten" im allgemeinen Zusatzrentensystem als Bestandteil der Kündigungsbedingungen im Sinne des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68, dann kommt es auf die Frage, ob diese eine „soziale Vergünstigung" im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 sind, nicht mehr an. Nur für den Fall, daß Zweifel an der Einstufung der in Rede stehenden Vergünstigung als Teil der Kündigungsbedingungen bestehen sollten, ist hier darzulegen, daß sie auch die Merkmale einer „sozialen Vergünstigung" im Sinne der Vorschrift erfüllt. Diese Vergünstigungen werden nach ständiger Rechtsprechung definiert als alle diejenigen, die — ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht — den inländischen Arbeitnehmern wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnorts im Inland allgemein gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern. [21]

30. Da die streitgegenständliche Regelung — wie im übrigen die CGPS in ihrer Gesamtheit — an bestehende Arbeitsverhältnisse anknüpft, besteht ein unauflöslicher Zusammenhang mit der objektiven Arbeitnehmereigenschaft der Berechtigten. Eine Regelung, die die soziale Absicherung der Arbeitnehmer begründet bzw. verstärkt, ist an sich geeignet, die Mobilität der Arbeitnehmer zu erleichtern.

21 — Urteile vom 14. Januar 1982 in der Rechtssache 65/81 (Reina, Slg. 1982, 33, Randnr. 12); vom 27. März 1985 in der Rechtssache 249/83 (Hoeckx, Slg. 1985, 973, Randnr. 20) und vom 6. Juni 1985 in der Rechtssache 157/84 (Frascogna, Slg. 1985, 1739, Randnr. 30); Urteil Lair (zitiert in Fußnote 20, Randnr. 21); Urteil vom 27. Mai 1993 in der Rechtssache C-310/91 (Schmid, Slg. 1993, I-3011, Randnr. 18) und Urteil Meints (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 39).

31. Das Problem des unberechtigten und unerwünschten „Exports von Sozialleistungen" stellt sich nur, wenn man den Anwendungsbereich des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 verläßt und sich entgegen des vorhin vertretenen Standpunkts auf Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung stützt. Aber selbst wenn man die in Rede stehende Anrechnungsvorschrift als soziale Vergünstigung betrachten wollte, ist ein unberechtigter „Export von Sozialleistungen" nicht zu befürchten, da durch die definitionsgemäße Anknüpfung an die objektive Arbeitnehmereigenschaft eine hinreichend enge Verbindung zu einem konkreten Arbeitsverhältnis besteht. Im übrigen hat der Gerichthof in dem Urteil in der Rechtssache Meints [22] ausdrücklich entschieden: „Ein Mitgliedstaat kann die Gewährung einer sozialen Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 nicht davon abhängig machen, daß der Begünstigte seinen Wohnsitz in diesem Staat hat."

32. Für die weitere Prüfung soll davon ausgegangen werden, daß es sich bei der Berücksichtigung von „Gratispunkten" im allgemeinen Zusatzrentensystem in der CGPS um eine Kündigungsbedingung im Sinne des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 handelt.

33. Verboten sind somit alle Ungleichbehandlungen von Arbeitnehmern, die an der Staatsangehörigkeit anknüpfen. Die in Rede stehende Ungleichbehandlung knüpft

22 — Zitiert in Fußnote 16, Punkt 3 des Tenors.

zwar ausdrücklich nicht an der Staatsangehörigkeit an. Nach ständiger Rechtsprechung [23] sind jedoch all diejenigen Diskriminierungen verboten, die mittelbar zu dem gleichen Ergebnis führen. Das Abstellen auf den Wohnsitz als Unterscheidungsmerkmal ist dabei geeignet, eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zu bewirken, wenn dieses Merkmal signifikant häufiger von Angehörigen eines Mitgliedstaats erfüllt wird als von dem, um dessen Regelung es geht.

34. Es muß davon ausgegangen werden, daß die in Belgien ansässigen Grenzgänger mit hoher Wahrscheinlichkeit die französische Staatsangehörigkeit nicht haben, sondern dem belgischen Staat angehören. Das von der französischen Regierung vorgetragene Argument, der Wohnsitz sei ein sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium, da auch in Frankreich ansässige Grenzgänger, die in anderen Mitgliedstaaten erwerbstätig seien, potentiell in den Genuß der umstrittenen Vergünstigung kommen, greift nicht durch, denn die in Frankreich ansässigen Grenzgänger sind vermutlich in der Regel französische Staatsangehörige.

35. Zwar argumentiert die französische Regierung weiter, maßgeblich sei die Leistungsgewährung durch eine ASSEDIC und nicht der Wohnsitz, was jedoch den entscheidungserheblichen Sachverhalt nur verschleiert. In der CGPS wird gerade nicht auf einen Leistungsanspruch gegen die französische Arbeitslosenversicherung als Voraussetzung für die Gewährung der „Gratispunkte" verwiesen. Es heißt in Artikel 27 Absatz 2 Nr. 2.1. sinngemäß nur, Gratispunkte im Zusatzrentensystem werden bis zur Erreichung des Rentenalters gewährt entsprechend den für die Zusatzrentenkassen geltenden Vorschriften. [24] Es steht zu vermuten, daß die so in Bezug genommenen Vorschriften auf eine Leistungsgewährung durch eine ASSEDIC anknüpfen, die wiederum den Wohnsitz in Frankreich voraussetzt. Ein derartiger Umweg für die Erlangung einer Vergünstigung über den vorherigen Bezug einer Leistung bei Arbeitslosigkeit ist unzulässig, wenn er sich im Ergebnis als eine Unterscheidung nach dem Wohnsitz darstellt und nicht aus anderen Gründen sachlich gerechtfertigt ist. Dies ist spätestens mit dem Urteil in der Rechtssache Meints von der Rechtsprechung des Gerichtshofes ausdrücklich bestätigt worden. [25]

36. Auf diesen Umweg braucht hier jedoch nicht eingegangen zu werden, da die Unterscheidung nach dem Wohnsitz unmittelbar durch die CGPS vorgenommen wird. Die Ungleichbehandlung folgt aus der CGPS — und nicht etwa aus den anwendbaren Rechtsvorschriften — und zwar dadurch, daß in Anhang VI CGPS ausdrücklich besondere Regeln für in Belgien ansässige Grenzgänger festgeschrieben sind, die sie von der für in Frankreich ansässige Arbeitnehmer ausgehandelten Vergünstigung im Hinblick auf die Zusatzrente ausschließen.

23 — Urteile vom 12. Februar 1974 in der Rechtssache 152/73 (Sotgiu, Slg. 1974, 153, Randnr. 11) und vom 8. Mai 1990 in der Rechtssache C-175/88 (Biehl, Slg. 1990, I-1779, Randnr. 13).

24 — Es heißt dort unter 2.1 — Régime généraux de retraite complémentaire — „L'attribution aux intéressés de points gratuits de retraite complémentaire jusqu'à l'âge de départ en retraite normale, s'opère conformément aux règlements en vigueur dans les caisses de retraite complémentaire dont ils relèvent".

25 — Vgl. Urteil Meints (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 43 ff.).

37. Als weiteres Moment der sachlichen Rechtfertigung weist die französische Regierung auf das Problem der Finanzierung der Vergünstigung hin. Zunächst muß wohl davon ausgegangen werden, daß die gutgeschriebenen Zusatzpunkte in der Zusatzrentenversicherung für Zeiten der Arbeitslosigkeit bzw. des Vorruhestands „gratis", d. h. *unentgeltlich* gewährt werden. In der CGPS ist ausdrücklich von „points gratuits" die Rede.

38. Die französische Regierung spricht von einer Abhängigkeit der Systeme untereinander. Die Arbeitslosenversicherung hätte Vereinbarungen mit den allgemeinen Zusatzrentensystemen (ARRCO und AGIRC) getroffen. Der Vortrag der französischen Regierung in der mündlichen Verhandlung ist so zu verstehen, daß ein Einbehalt der Arbeitslosenversicherung an die Zusatzrentensysteme abgeführt wird. Dennoch vermag auch dieser Umstand die Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen. Selbst wenn ein gewisser Prozentsatz der Unterstützungsleistung abgeführt wird, umfaßt dieser jeweils nur einen Teil der Einkünfte der unter die CGPS fallenden Arbeitnehmer. Wird das in der Konvention festgelegte Mindesteinkommen [26] nicht durch Leistungen der öffentlichen Sozialversicherungsträger erreicht, entrichtet der französische Staat auf jeden Fall eine Zusatzzahlung. Dies gilt gleichermaßen für in Frankreich und in Belgien ansässige Leistungsempfänger. [27] Die Einstandspflicht des französischen Staates für Einkommen und einkommensersetzende Leistungen an die Betroffenen ist daher durchaus systemimmanent. Selbst wenn die französische Arbeitslosenversicherung Gelder an die allgemeinen Zusatzrentensysteme abführen sollte, ist dieses Kriterium allein somit nicht geeignet, die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen.

39. Es fragt sich nun, wie eine Gleichbehandlung rechtstechnisch zu bewerkstelligen sein könnte. Die kritisierte Ungleichbehandlung beruht auf einer kollektivvertraglichen Vereinbarung. Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1612/68 verfügt unmittelbar die Nichtigkeit diskriminierender Bedingungen in jedweder Form arbeitsvertraglicher Übereinkommen. Die Ungleichbehandlung beruht im vorliegenden Fall auf einem Unterlassen. In der verweisenden Enumeration sozialer Garantien in Anhang VI CGPS wird der Hinweis auf die allgemeinen Zusatzrentensysteme ausgelassen. Die Rechtsfolge der Nichtigkeit vermag insofern keine Abhilfe zu schaffen.

40. Nach ständiger Rechtsprechung [28] ist jedoch bei gemeinschaftsrechtswidrigen Ungleichbehandlungen der Zugang zu der angestrebten Vergünstigung unter denselben Voraussetzungen zu gewähren. Die in Belgien ansässigen Grenzgänger müssen daher in den Genuß der Vergünstigung kommen, indem Artikel 27 Absatz 2 Nr. 1.2 CGPS sinngemäß auf sie angewandt wird.

41. Die französische Regierung macht schließlich geltend, daß im Falle der Zubilligung von „Gratispunkten" an die in

26 — Vgl. Artikel 23 CGPS und Anhang VI Artikel 2 Nr. 1.2 Unterabsatz 3 CGPS.

27 — Vgl. Artikel 21 CGPS für in Frankreich ansässige Personen und Anhang VI Artikel 2 Nr. 1.2 und Artikel 3 CGPS für in Belgien ansässige Personen.

28 — Vgl. z. B. Reina (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 18).

Belgien ansässigen Grenzgänger, das finanzielle Gleichgewicht der Systeme in Gefahr gebracht würde. Sie beruft sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, der einer unerwarteten Mehrbelastung der allgemeinen Zusatzrentenkassen entgegenstünde.

42. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der französischen Regierung vorgetragen, unter den 21 000 von der CGPS Betroffenen seien 665 Belgier. In Anbetracht der Tatsache, daß in den Jahren 1977 bis 1987 sieben vergleichbare Konventionen in der Stahlindustrie ausgehandelt wurden, würde man insgesamt von 1 109 betroffenen belgischen Stahlarbeitern ausgehen müssen. Es seien verschiedene Möglichkeiten denkbar, wie die Finanzierung der Zusatzrente für diese Personen erfolgen könnte. Zum einen könnte ein Äquivalent für Beiträge — weil es tatsächlich keine Beitragszahlungen gegeben habe — aufgebracht werden. Zum anderen könnte eine Kapitalübertragung zur Sicherstellung der Rentenzahlungen an die Betroffenen stattfinden. Je nachdem, ob man sich für die eine oder die andere Lösung entscheide und abhängig davon, ob man nur die von der CGPS Betroffenen berücksichtigt oder auch die unter vergleichbare Konventionen fallenden ehemaligen Stahlarbeiter, würden Kosten von 75 000 000, 115 000 000, 124 000 000 oder 192 000 000 FF entstehen.

43. Es handelt sich bei diesem Argument zwar um eine Bewertung möglicher Folgen. Dennoch hat auch die Berücksichtigung etwaiger wirtschaftlicher Folgen ihre Berechtigung im Rahmen der rechtlichen Begutachtung. Es soll hier nicht bestritten werden, daß im Falle einer Verurteilung des französischen Staates gegebenenfalls erhebliche unerwartete Leistungspflichten auf die allgemeinen Zusatzrentensysteme zukommen. Dabei soll jedoch — wie die Kommission zutreffend vorgetragen hat — nicht übersehen werden, daß die im Verhandlungswege erzielte Verweisung der in Belgien ansässigen Grenzgänger auf das belgische Sozialversicherungssystem bereits eine deutliche Entlastung für die französischen Systeme darstellt.

44. Der Rückgriff auf Mittelübertragungen durch den französischen Staat wäre außerdem nicht systemwidrig, da die obligatorischen Zusatzrentensysteme nicht ausschließlich durch Beiträge finanziert werden. Insofern als eine Einstandspflicht des Staates für das Funktionieren dieser Systeme besteht, muß auch die Finanzierung von im voraus nicht berücksichtigter aber aus Rechtsgründen geschuldeter Leistungen sichergestellt werden.

45. Im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit der geschuldeten Leistungen und der Schutzwürdigkeit des möglicherweise begründeten Vertrauens sollte berücksichtigt werden, daß der zuständige Staat [29] im Recht der sozialen Sicherheit regelmäßig der Beschäftigungsstaat ist. Das gilt auch für Leistungen bei Alter in Form von Renten. A priori gilt das auch für die obligatorischen Zusatzrentensysteme, selbst wenn sie von der Verordnung Nr. 1408/71 nicht erfaßt werden. Die in Belgien ansässigen Grenzgänger haben auch tatsächlich Rentenansprüche gegen die allgemeinen Zusatzrentensysteme in Entspre-

29 — Im Rahmen der Verordnung Nr. 1408/71 vgl. Artikel 1 Buchstabe q, der auf den „zuständigen Träger" gemäß Artikel 1 Buchstabe o verweist.

chung ihrer Beschäftigungszeiten. Es geht in dem vorliegenden Rechtsstreit nur um zusätzlich zu berücksichtigende „Ausfallzeiten".

46. Selbst wenn für eine bestimmte Arbeitnehmergruppe mit den zuständigen Behörden eine Leistungsgewährung für die Phase zwischen vorzeitiger betriebsbedingter Entlassung und der Erreichung des Rentenalters ausgehandelt worden ist, kommt das nicht einer grundsätzlichen Abbedingung der ursprünglichen Zuständigkeit gleich. Die Kommission hat insofern in der mündlichen Verhandlung auch auf den Vorschlag einer Verordnung zur Koordinierung von Vorruhestandsleistungen hingewiesen, der von der grundsätzlichen Zuständigkeit des Mitgliedstaats der letzten Beschäftigung ausgeht. [30]

Auch der „Export" etwaiger Rentenzahlungen stünde im Einklang mit dem auf Artikel 51 des Vertrages gestützten System, handelt es sich doch um Leistungen für in der Person des Berechtigten zu berücksichtigende Zeiten. Ein durch die CGPS gegebenenfalls begründetes Vertrauen, bestimmte Zeiten nicht leistungserhöhend in der Zusatzrentenversicherung berücksichtigen zu müssen, scheint daher nicht schutzwürdig.

47. Die Anregung der französischen Regierung, im Falle einer Verurteilung die Wirkungen des Urteils zeitlich zu begrenzen, ist angesichts der geschätzten finanziellen Belastungen verständlich, liefe aber auf eine völlige Aushöhlung einer eventuell verurteilenden Entscheidung hinaus. Der Abschluß der CPGS ist ein in der Vergangenheit abgeschlossener Sachverhalt. Der Kreis der Betroffenen ist dadurch abschließend definiert. Ein Urteil mit alleiniger Zukunftswirkung wäre den betroffenen Personen nicht von Nutzen, da es um die Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit bzw. des Vorruhestands geht, die aus heutiger Sicht regelmäßig der Vergangenheit angehören. Arbeitnehmer, die im Jahre 1979 55 Jahre und älter waren, haben inzwischen das gesetzliche Rentenalter erreicht, in dem definitionsgemäß die Altersrenten einschließlich der *Zusatzrenten* zur Auszahlung kommen.

48. Auch wenn die sechs vergleichbaren Konventionen der Epoche, auf die die französische Regierung in Anbetracht etwaiger finanzieller Belastungen hingewiesen hat, nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind, gilt für sie materiell das gleiche. Die zeitliche Begrenzung der Wirkungen des Urteils liefe auf die Negierung der geforderten Gleichbehandlung hinaus.

Kosten

Gemäß Artikel 69 § 2 erster Absatz wird die unterliegende Partei auf Antrag zur Zahlung der Kosten verurteilt. Da die Beklagte nach der hier vorgeschlagenen Lösung unterliegen würde, hätte sie die Kosten des Verfahrens zu tragen.

30 — Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der Sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familienangehörigen, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zugunsten der Personen mit Anspruch auf Vorruhestandsleistungen (ABl. C 62 vom 1. März 1996, S. 14, vgl. dort Artikel 71 b Absatz 2 Buchstabe a).

D — Ergebnis

Als Ergebnis vorstehender Überlegungen schlage ich vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag und Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft verstoßen, indem in Belgien wohnende Grenzgänger nach ihrem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben von der Gewährung von Zusatzrentenpunkten ausgenommen werden;

2. die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.