SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 3. DEZEMBER 1969

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Cour d'Appel de Paris, die uns gemäß Artikel 177 des Vertrages anruft, ist mit einem Rechtsstreit befaßt, der sich aus folgendem Sachverhalt ergab:

Mme Dustin, Witwe von Pierre Duffy, hatte als belgische Staatsangehörige ausschließlich in Belgien gewohnt und gearbeitet. Sie hat aufgrund eigener Beitragsleistungen an die in Brüssel ansässige Caisse Nationale des Pensions pour Employés (zentrale Rentenkasse für Angestellte) einen Anspruch auf Altersrente erworben, die ihr seit dem 1. September 1958 in jeweils gesetzlich bestimmter Höhe gezahlt wird.

Pierre Duffy, ein französischer Staatsangehöriger, der mit Mme Dustin die Ehe geschlossen hatte, wohnte und arbeitete ausschließlich in Frankreich und erwarb aufgrund eigener Beiträge einen Anspruch auf Altersrente der Caisse d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés Paris, die ihm bis zu seinem Tode gezahlt wurde. Er verstarb am 9. März 1965. Seine Witwe, die seit ihrer Verheiratung den Wohnsitz ihres Mannes in Paris teilte, ist aufgrund des Dekrets vom 29. Dezember 1945 französische Staatsangehörige geworden. Sie stellte am 16. April 1965 bei der dafür zuständigen französischen Versicherungskasse einen Antrag auf Gewährung von Witwenrente. Diese Rente wurde ihr zugesprochen, jedoch nicht in voller Höhe. Der französische Versicherungsträger wandte auf sie vielmehr die Vorschrift des Artikels 351 des Code de la Sécurité Sociale vom 10. Dezember 1956 in Verbindung mit Artikel 148 des Dekrets vom 29. Dezember 1945 an. Nach diesen Bestimmungen kann ein hinterbliebener Ehegatte, der selbst Ansprüche aus einer Sozialversicherung hat, die gesetzliche Witwenrente nicht bzw. nur in Höhe des Betrages verlangen, um den die Witwenrente die eigenen Sozialversicherungsansprüche übersteigt. Es kommt also — anders gesagt — zu einem Abzug der eigenen Ansprüche vom Betrag der Witwenrente. Diese Berechnungsmethode zur Vermeidung von Rentenkumulierungen gilt zwar nach französischem Recht nur für Ansprüche der Witwe aus einer *französischen* Sozialversicherung. Die zuständige Kasse glaubte aber, in gleicher Weise auch die belgischen Leistungen an Mme Duffy berücksichtigen zu können, und zwar aufgrund von Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3, der bestimmt: „Sehen die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats für den Fall des Zusammentreffens mehrerer Leistungen der sozialen Sicherheit ... Kürzungs- oder Ruhensbestimmungen vor, so finden diese auf einen Berechtigten auch dann Anwendung, wenn es sich um Leistungen handelt, die nach einem System eines anderen Mitgliedstaats erworben worden sind ...".

Mit dieser Beurteilung war Mme Duffy jedoch nicht einverstanden. Sie wandte sich daher an die Commission de Première Instance du contentieux de la sécurité sociale de Paris, die ihr in der Tat durch Entscheidung vom 11. Juli 1967 eine ungekürzte Witwenrente zusprach. — Gegen diese Entscheidung wiederum rief die Caisse d'Assurance Vieillesse des Travailleurs salariés de Paris die Cour d'Appel de Paris an, vor der die Streitfrage nunmehr anhängig ist. Nach Ansicht der mit der Sache befaßten 18. Kammer ist für die Entscheidung des Falles eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts notwendig, die „erste Schwierigkeiten" mit sich bringt. Sie setzte daher durch Urteil vom 27. Juni 1969 das Verfahren aus und legte folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

„Kann einer Witwe, die eine aufgrund einer entgeltlichen Beschäftigung in einem einzigen Mitgliedstaat erworbene Alters-

rente bezieht und die in einem anderen Mitgliedstaat, in dem sie wohnt, die von ihrem Ehemann in diesem zweiten Staat erworbene Hinterbliebenenrente beantragt, die Verordnung Nr. 3 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, insbesondere deren Artikel 11 Absatz 2 über die Kürzungs- oder Ruhensbestimmungen für Leistungen entgegengehalten werden?"

Zu dieser Frage haben sich die Parteien des Ausgangsverfahrens und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftlich geäußert. Letztere sowie Mme Duffy haben außerdem in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben.

Lassen Sie uns nach alledem zusehen, welche *Stellungnahme zu der aufgeworfenen Frage* angezeigt erscheint.

Streitig ist zunächst, ob die Verordnung Nr. 3 überhaupt auf Personen anwendbar ist, die — wie Mme Duffy und ihr Ehemann — nie als Wanderarbeitnehmer tätig waren, die vielmehr nur in einem Land (Mme Duffy in Belgien, ihr Ehemann in Frankreich) in einem versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis standen. Es hat den Anschein, daß diese Frage leicht zu beantworten ist nach dem Wortlaut der Bestimmung, die den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 definiert, d.h. nach dessen Artikel 4. In der Tat lesen wir dort: „Diese Verordnung findet auf Arbeitnehmer und ihnen Gleichgestellte Anwendung, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten und welche Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind ..., sowie auf ihre Familienangehörigen und ihre Hinterbliebenen. Diese Verordnung findet ferner auf Hinterbliebene der Arbeitnehmer und ihnen Gleichgestellte Anwendung, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten galten, und zwar ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit dieser Arbeitnehmer und ihnen Gleichgestellter, wenn die Hinterbliebenen Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind..." Demnach könnte ausreichend sein, daß ein Arbeitnehmer den Rechtsvorschriften *eines* Mitgliedstaats unterworfen war, und Entsprechendes müßte für seine Hinterbliebenen gelten. — Mme Duffy zweifelt jedoch daran, daß diese Bestimmung in einem absoluten Sinn zu verstehen sei. Soweit es sich nicht um Wanderarbeitnehmer im strengen Sinne handele, deren Freizügigkeit durch Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit gewährleistet werden soll, könne der Artikel 4 nur besondere Fälle im Auge haben, die als solche ausdrücklich in der Verordnung Nr. 3 gekennzeichnet seien. Als Beispiel erwähnt sie den Artikel 19 der Verordnung Nr. 3, in dem Leistungen an einen Arbeitnehmer vorgesehen sind, der bei einem Träger eines Mitgliedstaates versichert ist und der in dessen Hoheitsgebiet wohnt, für den aber bei einem vorübergehenden Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates ärztliche Betreuung und Krankenhauspflege erforderlich werden. — In der Tat ist zu sagen, daß die bisherige Rechtsprechung — soweit sie auf Artikel 4 Bezug nahm — immer nur mit Sonderfällen zu tun hatte. Unter ihnen betraf die Rechtssache 75/63[1] den bereits erwähnten Artikel 19 der Verordnung Nr. 3. Ein weiteres Verfahren[2] bezog sich auf den Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3, in dem geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen der Versicherungsträger des Wohnortes einem zum Bezug einer Rente Berechtigten Sachleistungen gewährt, dessen Versicherungsträger im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats seinen Sitz hat. Eine Reihe anderer Rechtssachen[3] und das vor kurzem abgeschlossene Verfahren 27/69 befaßten sich schließlich mit Artikel 52 der Verordnung Nr. 3, also mit dem Fall einer Person, „die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates Leistungen für einen Schaden erhält, der im Hoheitsgebiet eines anderen

1 — Rechtspr. Band X, Seite 395 f.

2 — Rechtssache 61/65, Rechtspr. Band XII, Seite 606.

3 — 33/64, Rechtspr. Band XI, Seite 142; 44/65, Rechtspr. Band XI, Seite 1274.

Staates eingetreten ist" und für die sich die Frage stellt, in welcher Weise ein gegen einen Dritten bestehender Anspruch auf Ersatz des Schadens auf den verpflichteten Versicherungsträger übergeht. — Diese Judikatur könnte tatsächlich dafür sprechen, daß die weitreichende Definition des Anwendungsbereiches der Verordnung Nr. 3, wie sie sich in Artikel 4 findet, über die eigentlichen Wanderarbeitnehmer hinaus nur besondere Sachverhalte erfaßt, nämlich solche, in denen es für die Betroffenen nachteilig wäre, wenn ihnen „territoriale Beschränkungen entgegengehalten" werden könnten (wie es im Urteil 61/65[1] heißt).

Wäre entgegen diesen Erwägungen und gegen die Auffassung von Mme Duffy Artikel 4 in einem absoluten Sinne zu verstehen, würde die Verordnung Nr. 3 also in vollem Umfang auch dann zur Anwendung kommen, wenn es nicht um echte Wanderarbeitnehmer geht, so müßte in der Tat auch die Anwendung von Artikel 11 Absatz 2 auf den Fall des Ausgangsverfahrens erwogen werden.

Auch der Wortlaut dieser Bestimmung scheint nämlich ganz klar zu sein. Er besagt — ich zitierte ihn vorhin schon — folgendes: „Sehen die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats für den Fall des Zusammentreffens mehrerer Leistungen der sozialen Sicherheit ... Kürzungs- oder Ruhensbestimmungen vor, so finden diese auf einen Berechtigten auch dann Anwendung, wenn es sich um Leistungen handelt, die nach einem System eines anderen Mitgliedstaats erworben worden sind." Danach hat es tatsächlich den Anschein, als könnte der französische Versicherungsträger die belgische Rente der Mme Duffy in Abzug bringen, zumal da der Vorbehalt des letzten Satzes von Absatz 2 des Artikels 11, der nur für Leistungen *gleicher Art* gilt, offensichtlich in unserem Fall, d.h. beim Zusammentreffen einer Witwenrente mit einer Altersrente, nicht eingreift.

Nach Ansicht der Kommission könnte sich dieses Ergebnis mit der Überlegung rechtfertigen, die Verordnung Nr. 3 habe nicht nur die Funktion, die in den zwei — lediglich beispielhaft angeführten — Elementen des Artikels 51 des EWG-Vertrags zum Ausdruck kommt, nämlich zu gewährleisten, daß für Wanderarbeitnehmer, was den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie die Berechnung der Leistungen angeht, eine Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten erfolgt und daß die Zahlungen an jedem Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten geleistet werden. Die Funktion der Verordnung Nr. 3 bestehe vielmehr darüber hinaus darin, durch Abschaffung der territorialen Beschränkungen für eine weitergehende Koordinierung der Sozialversicherungsgesetzgebung zu sorgen, diese Gesetzgebungen derart zu „detertitorialisieren", daß eine Berücksichtigung ausländischer Tatbestände ohne weiteres möglich ist. Dies ergebe sich aus einer ganzen Reihe von Bestimmungen, die die Kommission auf Seite 11 ihres Schriftsatzes zusammengestellt hat.

Daß eine derart weitreichende Konzeption zutreffend erscheint, wird man jedoch aus mehreren Gründen anzweifeln müssen. — In der Rechtsprechung wurde zu sozialversicherungsrechtlichen Anfragen schon wiederholt hervorgehoben, die Verordnung Nr. 3 habe kein gemeinschaftliches System der sozialen Sicherheit eingeführt, sondern selbständige Systeme bestehen lassen, aus denen selbständige Leistungsansprüche erwachsen (ich verweise dazu auf die Rechtssachen 2/67[2] und 9/67[3]. Schon das Urteil der Rechtssache 100/63[4] enthält insofern folgende klare Aussage: „Während die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften bei der Angleichung nach Artikel 100 recht einschneidend ändern können, wenn sie nur die im Vertrag und im innerstaatlichen Recht enthaltenen Rechtsgaran-

1 — Rechtspr. Band XII, Seite 606.

2 — Rechtspr. Band XIII, Seite 276 f.
3 — Rechtspr. Band XIII, Seite 315.
4 — Rechtspr. Band X, Seite 1233.

tien wahren, läßt Artikel 51 nicht zu, daß die Verordnungen sich über das von ihm aufgestellte Ziel hinwegsetzen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu fördern." In vielen Zweifelsfällen hat der Gerichtshof deshalb, ebenso wie in dem soeben erwähnten Urteil, für die Auslegung der Verordnung Nr. 3 auf die grundlegenden Vertragsbestimmungen zurückgegriffen und betont, die Auslegung müsse im Lichte der Ziele erfolgen, denen die Vertragsvorschriften dienen, die auszulegenden Bestimmungen müßten mit diesen Zielen vereinbar sein (Rechtssache 9/67[1]). Besonders deutlich sind insofern zwei Urteile des Gerichtshofes. Das eine (Rechtssache 4/66[2]) enthält die Feststellung: „Die Grundlage, den Rahmen und die Grenzen der genannten Artikel, wie übrigens auch der gesamten Regelung, zu der sie gehören" (gemeint ist die Verordnung Nr. 3) „bilden die Artikel 48 bis 51 des Vertrages, deren Ziel die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist". Das andere Urteil (Rechtssache 44/65[3]) besagt: „Die Herbeiführung einer möglichst weitgehenden Freizügigkeit der Arbeitnehmer gehört also zu den Grundlagen der Gemeinschaft. Sie stellt den Endzweck des Artikels 51 dar und ist die Richtschnur für die Abgrenzung der Befugnisse, die dieser Artikel dem Rat verleiht". (Ähnliche Formulierungen finden sich übrigens in den Rechtssachen 75/63, 100/63, 12/67 und 22/67). Damit sind m.E. die Akzente deutlich gesetzt. Von einer weitreichenden Koordinierung und Deterritorialisierung des Sozialversicherungsrechts im Rahmen der Artikel 48 bis 51 des Vertrages kann sicher nicht die Rede sein.

Darüber hinaus findet sich in der Rechtsprechung immer wieder ein Gedanke, dem der Gerichtshof bei der Anwendung der Verordnung Nr. 3 besondere Bedeutung zumißt und der auch im vorliegenden Fall zum Tragen kommen kann. Es ist dies der Gedanke, die Anwendung der Verordnung Nr. 3 dürfe nicht zu einer Kürzung oder einem Verlust von Ansprüchen oder dazu führen, daß die in einem Staat zurückgelegten Versicherungszeiten rentenunwirksam blieben. Ich kann dazu verweisen auf die Rechtssachen 100/63[4], 4/66[5], 9/67[6] und 22/67[7]. Vor allem das Urteil der Rechtssache 2/67[8] ist im gegenwärtigen Zusammenhang besonders deutlich. In ihm heißt es an einer Stelle ausdrücklich: „Diese Vorschriften" (nämlich die Vorschriften der Verordnung Nr. 3) „sollen die Wanderarbeitnehmer in bestimmter Hinsicht besser stellen, als dies bei ausschließlicher Anwendung des innerstaatlichen Rechts der Fall wäre, ihnen aber zumindest ihre Ansprüche erhalten. Sie dürfen nicht in einer Weise ausgelegt werden, die diesem Ziel widerspricht."

Beachtet man dieses Grundanliegen auch im vorliegenden Fall (und ich sehe nicht, wie man es, ohne mit der bisherigen Rechtsprechung zu brechen, außer acht lassen könnte), so kommt man zu einem eindeutigen Ergebnis. Nach dem Sachverhalt scheint festzustehen, daß sich aus der Verordnung Nr. 3 (d.h. durch Nichtberücksichtigung territorialer Beschränkungen) keinerlei günstige Wirkungen für Mme Duffy ergeben bzw. für ihren Ehemann ergeben haben, was den Erwerb oder die Berechnung von Rentenansprüchen angeht. Zumindest insofern läßt sich sagen, es fehle an einem Vorteil, dem die nachteilige Auswirkung des Artikels 11 Absatz 2 gegenübergestellt werden dürfe in dem Bestreben, die Kohärenz des Gesamtsystems der Verordnung Nr. 3 nicht zu stören. Darüber hinaus kann auch nicht davon die Rede sein, Mme Duffy ziehe aus der Anwendung des Artikels 10 der Verordnung Nr. 3 einen Vorteil, d.h. aus der Leistung der belgischen Rente an einen Wohnsitz im Ausland (eine Leistung übrigens, die auf direktem Wege, also nicht unter Einschal-

1 — Rechtspr. Band XIII, Seite 314.
2 — Rechtspr. Band XII, Seite 645.
3 — Rechtspr. Band XI, Seite 1275.
4 — Rechtspr. Band X, Seite 1233.
5 — Rechtspr. Band XII, Seite 645.
6 — Rechtspr. Band XII, Seite 315.
7 — Rechtspr. Band XIII, Seite 437.
8 — Rechtspr. Band XIII, Seite 276.

tung französischer Versicherungskassen, erfolgt). Tatsächlich handelt es sich hier nicht um eine *originäre* Vergünstigung der Verordnung Nr. 3, die mit der Anwendung einer nachteiligen Bestimmung kompensiert werden könnte. Wenn ich recht sehe, bestand eine derartige Möglichkeit schon nach dem früher geltenden Rechtszustand, nämlich nach Artikel 10 des am 1. Juli 1951 in Kraft getretenen und zwischen Belgien, Frankreich und Italien abgeschlossenen Abkommens. In diesem Artikel 10 heißt es nämlich: „Les prestations dont le service avait été suspendu en application de la législation de l'une des Parties Contractantes en raison de la nationalité ou de la résidence des intéressés seront rétablies". Gleichzeitig fehlt es in diesem Abkommen — was Alters- und Hinterbliebenenrente angeht — an einem dem Artikel 11 der Verordnung Nr. 3 entsprechenden Vorbehalt. Tatsächlich kann also auch von Artikel 10 der Verordnung Nr. 3 nicht gesagt werden, er *begründe* für Mme Duffy einen Vorteil, als dessen Gegenstück (oder wie es in der Rechtssache 33/64 zu Artikel 52 heißt: zu dessen Ausgleich) eine Anwendung der Reduktionsmöglichkeit des Artikels 11 in Betracht kommen könnte. Wenn es sich aber so verhält, wenn wir erkennen, daß Artikel 11 bei einer Anwendung auf bestimmte Fälle wie den vorliegenden lediglich einen *Nachteil* mit sich bringen würde, muß für ihn nach der bisherigen Rechtsprechung und unter Beachtung der Grundprinzipien des Vertrages eine Auslegung gewählt werden, die ein solches Ergebnis ausschließt, denn nur so kann seine Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Vertrages angenommen werden. Artikel 11 ist folglich — so lautet unsere definitive Erkenntnis — in seiner Anwendung auf Sachverhalte beschränkt, in denen es um echte Wanderarbeitnehmer geht, oder in denen doch wenigstens für Erwerb, Berechnung oder Zahlung des Rentenanspruchs die Verordnung Nr. 3 günstige Auswirkungen hat.

Sinn und Zweck der Verordnung Nr. 3 führt demnach zu folgender Beantwortung der gestellten Frage: Einer Witwe, die eine aufgrund einer entgeltlichen Beschäftigung in einem einzigen Mitgliedstaat erworbene Altersrente bezieht und die in einem anderen Mitgliedstaat, in dem sie wohnt, die von ihrem Ehemann in diesem zweiten Staat erworbene Hinterbliebenenrente beantragt, kann die Verordnung Nr. 3 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, insbesondere deren Artikel 11 Absatz 2 über die Kürzungs- oder Ruhensbestimmungen für Leistungen, nicht entgegengehalten werden.