SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 31. MÄRZ 1976 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Ausgangspunkt des bei dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahrens ist die Weigerung des französischen Versicherungsträgers, an den sich der Arbeitnehmer Hirardin wegen der Feststellung seiner Altersrente gewandt hatte, dessen in Algerien zurückgelegte Beitragszeiten zu berücksichtigen. Dieser Arbeitnehmer, ein belgischer Staatsangehöriger, übte seine Berufstätigkeit von 1930 bis zum Rentenalter stets in Frankreich aus, bis auf eine Zwischenzeit von 1957 bis 1961, die er in Algerien verbrachte. Zu der Zeit gehörte Algerien zum französischen Hoheitsgebiet, so daß der Betroffene auch damals den Status eines Wanderarbeitnehmers im Sinne der Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer besaß.

Der französische Versicherungsträger war der Auffassung, das Gesetz vom 26. Dezember 1964, dem zufolge die von französischen Staatsangehörigen vor dem 1. Juli 1962 in Algerien zurückgelegten Beitragszeiten angerechnet werden, könne auf den Antragsteller keine Anwendung finden, weil es grundsätzlich Inländern vorbehalten sei und für Ausländer nur dann gelte, wenn sie die Voraussetzungen des Décret vom 4. September 1962 erfüllten, nämlich Frankreich gegenüber besondere Ergebenheit bewiesen oder dem Land außergewöhnliche Dienste geleistet hätten. Der Umstand, daß jemand sein ganzes Arbeitsleben in Frankreich oder jedenfalls auf französischem Hoheitsgebiet im Dienste französischer Unternehmen verbracht hatte, wurde nicht als ausreichend erachtet.

Die Commission de recours gracieux (Widerspruchsausschuß), an die sich der Arbeitnehmer wandte, gab dagegen dem Antrag statt. Da der Directeur régional de la sécurité sociale, Nancy, diesen neuen Bescheid aufhob, rief der Betroffene die Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale Longwy (Sozialgericht erster Instanz) an, die ihm ebenfalls Recht gab. Gegen diese Entscheidung legte der Directeur régional de la sécurité sociale bei der Cour d'appel Nancy Berufung ein, mit der er vor allem geltend machte, das Gesetz vom 26. Dezember 1964 könne, da es ein Gesetz der nationalen Solidarität sei, auf Ausländer nur in den nach den französischen Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehenen Fällen Anwendung finden.

In der Erwägung, daß nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 3 des Rates der EWG die Bürger eines Landes der Gemeinschaft, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, die gleichen Versicherungsleistungen verlangen könnten wie die Bürger des Aufnahmelandes und daß außerdem nach Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 109/65 die Streichung Algeriens aus der Liste der Hoheitsgebiete in der Verordnung Nr. 3 die entstandenen Rechte unberührt gelassen habe, hat die Cour d'appel Nancy folgende Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 3 zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Dürfen die im Décret vom 4. September 1962 zwischen französischen und ausländischen Staatsangehörigen getroffenen Unterscheidungen einem Angehörigen der Gemeinschaft entgegengehalten werden, wenn sie zur Folge haben, daß ihm eine Altersrente, die den französischen Staatsangehörigen zu gewähren ist, versagt wird?

2. Muß ein belgischer Staatsangehöriger somit nachweisen, daß er die für

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Ausländer geltenden Voraussetzungen des genannten Décret vom 4. September 1962 erfüllt, um in den Genuß des Gesetzes vom 26. Dezember 1964 zu gelangen, dem zufolge die vor dem 1. Juli 1962 in Algerien zurückgelegten Beschäftigungszeiten für die Altersleistungen angerechnet werden?"

2. Der Directeur régional de la sécurité sociale, Nancy, vertritt die Ansicht, der klagende Arbeitnehmer könne sich nicht auf die Verordnung Nr. 3 berufen, da sie gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 109/65 des Rates seit dem 19. Januar 1965 nicht mehr auf Algerien anwendbar sei und daher auch nicht mehr für die Feststellung einer Leistung gelte, die erst nach diesem Zeitpunkt fällig werde.

Geht man jedoch davon aus, daß der Arbeitnehmer vor dem 19. Januar 1965 aufgrund der Verordnung Nr. 3 einen Anspruch darauf gehabt hätte, daß der französische Versicherungsträger die in Algerien zurückgelegten Versicherungszeiten anrechnet, so kann der Umstand, daß die Verordnung Nr. 3 von diesem Zeitpunkt an auf Algerien keine Anwendung mehr findet, nicht den Verlust dieses Anspruchs zur Folge haben. Wie der Gerichtshof in dem Vorabentscheidungsverfahren 110/73 klargestellt hat, „[begründet] Anhang A zur Verordnung Nr. 3 in seiner ursprünglichen Fassung ... für die französischen Träger die Verpflichtung, die von einem Wanderarbeitnehmer vor dem 19. Januar 1965 in Algerien erworbenen Rechte zu beachten" *(Fiege/Caisse Régionale d'Assurance Maladie de Strasbourg* – Slg. 1973, 1013 f.). Dieser Grundsatz ist im Zusammenhang mit dem Fall eines deutschen Staatsangehörigen aufgestellt worden, der seit dem 1. November 1962 von der Caisse sociale von Oran, dem Versicherungsträger des neuen Staates Algerien, eine Invalidenrente bezogen hatte und dann bei einem französischen Versicherungsträger einen Antrag auf Übernahme der Rentenzahlung durch Deutschland stellte.

Ferner hat der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 6/75 *Horst/Bundesknappschaft* – Slg. 1975, 823) ausgeführt, der Umstand, daß der Eintritt des Versicherungsfalles und die Stellung des Rentenantrags nach dem 19. Januar 1965 liegen, beeinträchtige nicht im geringsten die Rechte des Arbeitnehmers. Im Ausgangsverfahren jener Rechtssache ging es um den bei einem deutschen Versicherungsträger eingereichten Invalidenrentenantrag eines deutschen Staatsangehörigen, der in der Zeit von Juli 1960 bis Juni 1962, für die Versicherungsbeiträge an die Caisse autonome de retraite et de prévoyance des mines d'Algérie entrichtet worden waren, in Algerien gearbeitet hatte. Der Gerichtshof hat – wiederum unter Bezugnahme auf den Begriff der „entstandenen Rechte", die durch Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 109/65/EWG geschützt werden sollten – für Recht erkannt, daß die in Algerien vor dem Zeitpunkt, von dem an die Verordnung Nr. 3 für dieses Gebiet nicht mehr galt, zurückgelegte Versicherungszeit in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Rahmen des Erwerbs und der Aufrechterhaltung des Anspruchs auf Versicherungsleistungen zu berücksichtigen und daher bei der Feststellung der in den Kapiteln 2 und 3 der Verordnung Nr. 3 genannten Renten anzurechnen ist.

Aus dieser Verpflichtung der Versicherungsträger jedes Mitgliedstaats, die in Algerien zurückgelegten Zeiten bei der Rentenfeststellung zu berücksichtigen, sowie dem Umstand, daß sich eine solche Versicherungszeit auf eine Erwerbstätigkeit bezieht, die in einem zu der Zeit französischen Hoheitsgebiet ausgeübt wurde, ergibt sich, daß die finanzielle Verantwortung hinsichtlich dieser Zeiten letzten Endes auf den Versicherungsträgern des französischen Staates ruht. Hieraus folgt eindeutig, daß der Wanderarbeitnehmer, der, während er in Frankreich beschäftigt war, die Altersgrenze erreicht hat und dort im Zeitpunkt der Rentenfeststellung wohnt, verlangen kann, daß der zuständige französische Versicherungsträger die in Algerien

gemäß dem französischen Sozialversicherungssystem zurückgelegten Versicherungszeiten anrechnet, und zwar ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt, in dem der Antrag auf Feststellung der Rente gestellt worden ist.

3. Im Lichte dieser Rechtssprechung hat die Kommission vorgeschlagen, dem französischen Gericht zu antworten, daß der in Algerien erworbene Anspruch ungeachtet der einschlägigen Bestimmungen des in dem betreffenden Staat geltenden Gesetzes gegenüber den französischen Versicherungsträgern geltend gemacht werden kann.

Ich für meinen Teil würde es dagegen vorziehen, mich bei der dem französischen Gericht zu erteilenden Antwort strikt an die vorgelegten Fragen zu halten. Das Gericht fragt im wesentlichen, ob dem betreffenden Arbeitnehmer die Rechtsvorteile aus dem französischen Gesetz vom 26. Dezember 1964 versagt werden dürfen, das — wie wir gesehen haben — den französischen Staatsangehörigen die Übertragung ihrer vor dem 1. Juli 1962 in Algerien zurückgelegten Versicherungszeiten nach Frankreich gestattet.

Die negative Antwort, die man auf diese Frage geben muß, bedeutet, daß die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte haben wie die französischen Staatsangehörigen, aber nicht mehr.

In seinem Urteil in der vorerwähnten Rechtssache 110/73 hat der Gerichtshof, nachdem er den genannten Grundsatz aufgestellt hat, in Randnummer 14 der Entscheidungsgründe ausgeführt: „Auf Grund des in den Artikeln 48 bis 51 des Vertrages ausgesprochenen Verbots jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten wird jeder Arbeitnehmer, der einem Mitgliedstaat angehört, hinsichtlich der Verordnung Nr. 3 so behandelt wie die in gleicher Lage befindlichen Inländer." Dieser Satz enthält eine stillschweigende Verweisung auf das erwähnte französische Gesetz und schließt aus, daß der behauptete Charakter dieses Gesetzes als eines Gesetzes „der nationalen Solidarität" seiner Anwendung auf die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten entgegenstehen kann, wenn die Anwendung erforderlich ist, um die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung im Bereich der sozialen Sicherheit zu gewährleisten.

Der Gerichtshof hat sich auch auf diesen Grundsatz berufen, um die Frage zu bejahen, ob Anhang A der Verordnung Nr. 3 in seiner ursprünglichen Fassung den französischen Sozialversicherungsträgern besondere Verpflichtungen auferlegte, die sich von denen der algerischen Träger unterscheiden.

4. Nach meiner Ansicht könnte sich der Gerichtshof darauf beschränken, die von der Cour d'appel Nancy vorgelegten Fragen im gleichen Sinne zu beantworten. Im Vergleich zu einer Lösung, die in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung auf Artikel 16 der Verordnung Nr. 109/76 beruht, hätte eine solche Antwort den Vorteil, daß der Gerichtshof nicht von Amts wegen bestimmte Probleme untersuchen muß, die sich bei einer dem Arbeitnehmer günstigen Antwort, welche die französischen Rechtsvorschriften völlig außer Betracht ließe, ergeben würden. Andernfalls bestände die Gefahr, daß dem Vorbehalt bezüglich der Aufrechterhaltung entstandener Rechte in Artikel 16 der Verordnung Nr. 109/65 nicht die Bedeutung einer Verweisungsnorm auf das materielle nationale Recht, das den Sozialversicherungsbereich definiert und regelt, sondern die einer echten materiellen Norm beigemessen wird, die selbst einen abstrakt dargestellten Sachverhalt regeln kann. Es ist fraglich, ob dies mit der allgemeinen Funktion der gemeinschaftsrechtlichen Sozialordnung vereinbar wäre, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit nicht eigene materielle Regeln an die Stelle derjenigen der innerstaatlichen Rechtssysteme setzen will, sondern haupt-

sächlich auf eine Koordinierung dieser Systeme abzielt, um die Behinderungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft zu beseitigen, die sich allein aus der Koexistenz unterschiedlicher und autonomer nationaler Rechtssysteme im Gebiet des Gemeinsamen Marktes hätten ergeben können.

Sollte sich der Gerichtshof dagegen dahin äußern, daß der Verordnungsgeber der Gemeinschaft den Wanderarbeitnehmern mit dem Erlaß des Artikels 16 der Verordnung Nr. 109/65 ermöglichen wollte, zu Lasten der französischen Versicherungsträger die Rechte zu übertragen (und zwar unabhängig von einer Bestimmung des französischen Rechts, der zufolge die Übertragung nur den französischen Staatsangehörigen offensteht), die sie gegenüber Versicherungsträgern erworben haben, die zwar bis zum 30. Juni 1962 dem französischen Staat unterstanden, dann aber von diesem vollständig unabhängig geworden sind, so wäre es ein heikles Problem, die Rechtsgrundlage für die Belastung eines Mitgliedstaats mit Pflichten, die einem dritten Staat obliegen, zu bestimmen. Ausgehend vom Begriff der entstandenen Rechte ließe sich zwar die Berücksichtigung der Versicherungszeiten, die in Algerien zurückgelegt worden sind, als dieses Land noch zu Frankreich gehörte, verhältnismäßig leicht begründen, da sie als Zeiten angesehen werden können, die im Rahmen des französischen Sozialversicherungssystems zurückgelegt worden sind und denen die Rechte entsprechen, die die Arbeitnehmer gegenüber dem französischen Staat erworben haben; anders verhielte es sich aber mit den Versicherungszeiten, die zurückgelegt worden sind, nachdem Algerien ein unabhängiger Staat außerhalb der Gemeinschaft geworden ist.

Der Begriff der entstandenen Rechte, auf den sich der genannte Artikel 16 bezieht, ist dazu bestimmt, bereits bestehende Rechte, die die Arbeitnehmer gegenüber Frankreich erworben haben, zu schützen; er gilt jedoch unzweifelhaft nicht für die im Rahmen eines Sozialversicherungssystems eines dritten Staates zurückgelegten Versicherungszeiten, aus denen keinerlei Rechte für den Arbeitnehmer nach französischem Recht erwachsen konnten. Andernfalls müßte man annehmen, daß diese Vorschrift nicht bloß die Aufgabe hat, Rechte zu wahren, sondern eher die, neue Rechte zu begründen, was dem Begriff der entstandenen Rechte direkt widerspräche.

Dies könnte, gelinde gesagt, überraschende Konsequenzen haben. Der Bürger eines Mitgliedstaats, der in Algerien nach der Erlangung der Unabhängigkeit zu arbeiten begonnen hat, hätte kraft des Gemeinschaftsrechts, auch wenn er niemals etwas mit dem französischen Sozialversicherungssystem zu tun gehabt hat, bis zum Jahre 1965 ohne weiteres einen Leistungsanspruch in der Gemeinschaft erworben, der letztlich von Frankreich zu erfüllen wäre, und zwar aufgrund von Versicherungszeiten, die in einem dritten Staat zurückgelegt worden sind. Dieser Anspruch käme dann zu dem hinzu, den der Arbeitnehmer in bezug auf den gleichen Versicherungszeitraum gegenüber Algerien geltend machen könnte. Sicherlich ließe sich ein solches Ergebnis nicht mit der Begründung rechtfertigen, daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zu schützen ist.

Außerdem bestände die Gefahr, daß den ausländischen Arbeitnehmern, was ihre Rechte gegenüber Frankreich anbelangt, eine günstigere Position eingeräumt wird als den französischen Staatsangehörigen. Haben letztere bis zum 1. Juli 1962 in Algerien gearbeitet und sind sie nicht als Wanderarbeitnehmer anzusehen, so können die Versicherungsansprüche, die sie gegenüber einem fortan zu einem dritten Land gehörenden Träger erworben haben, nur aufgrund von innerstaatlichen französischen Rechtsvorschriften übertragen werden, deren Geltung auf die Zeit, bevor Algerien seine Unabhängigkeit erlangte, beschränkt ist. Sollten sie etwa, damit sie nicht schlechter behandelt werden als die Angehörigen anderer Mit-

gliedstaaten, die bis zum 19. Januar 1965 in den Genuß der Verordnung Nr. 3 kommen konnten, für die anschließende Zeit auch als Wanderarbeitnehmer im Sinne dieser Verordnung gelten?

Noch allgemeiner betrachtet würde es Schwierigkeiten bereiten, eine passende Rechtsgrundlage für die Anwendung oder besser: Ausdehnung des Geltungsbereichs einer Gemeinschaftsverordnung, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft fördern soll, auf außerhalb des Gemeinsamen Marktes liegende Sachverhalte zu finden. Vor allem wäre fraglich, ob diese Ausdehnung korrekt vorgenommen worden wäre.

Hätte Artikel 5 der Verordnung Nr. 109/65 — der Algerien erst mit Wirkung vom 19. Januar 1965 aus der Liste der Hoheitsgebiete, auf die die Verordnung Nr. 3 Anwendung findet, gestrichen hat — einem Mitgliedstaat Verpflichtungen in bezug auf solche Umstände und Verhältnisse auferlegt, die mit diesem Staat nichts zu tun haben, so wäre dieser Artikel in Wirklichkeit eine Ausnahmebestimmung, deren Wirkung hauptsächlich darin bestände, in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3 rückwirkend die Arbeitnehmer eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft einzubeziehen, die ihre Arbeit nach dem 1. Juli 1962 in Algerien fortgesetzt haben. Wird nämlich ein Teil des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats unabhängig und damit automatisch aus dem Gebiet der Gemeinschaft ausgegliedert, so hat dies ohne weiteres zur Folge, daß alle Gemeinschaftsvorschriften zur Regelung von Fällen, die sich innerhalb der Gemeinschaft abspielen, auf diesen Gebietsteil nicht mehr anwendbar sind, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. Es ließe sich auch noch darauf hinweisen, daß die Verordnung Nr. 109/65 keinerlei Begründung für die Ausdehnung der Anwendbarkeit einer internen Gemeinschaftsregelung auf außerhalb der Gemeinschaft liegende Umstände liefert, die — wie gesagt — einen vom Prinzip abweichenden Ausnahmetatbestand darstellt.

Diese schwierigen Fragen stellen sich nicht, wenn Sie meinem Vorschlag folgen und Ihre Entscheidung nur auf den in den erwähnten Vertragsbestimmungen aufgestellten und in Artikel 8 der Verordnung Nr. 3 wiederkehrenden Grundsatz der Nichtdiskriminierung stützen, soweit der persönliche Geltungsbereich des französischen Gesetzes, auf das sich das vorlegende Gericht bezieht, in Rede steht.

Im Ergebnis schlage ich Ihnen vor, der Cour d'appel Nancy zu antworten, daß die Artikel 48 bis 51 des Vertrages und Artikel 8 der Verordnung Nr. 3 dem französischen Staat nicht gestatten, die Anwendung des französischen Gesetzes vom 26. Dezember 1964, dem zufolge für die Altersleistungen vor dem 1. Juli 1962 in Algerien zurückgelegte Versicherungszeiten angerechnet werden, bei Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft von der Erfüllung der für Ausländer geltenden Voraussetzungen des Décret vom 4. September 1962 abhängig zu machen. Die genannten Gemeinschaftsbestimmungen verleihen den Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaats das Recht, die Rechtsvorteile aus diesem Gesetz gleichermaßen in Anspruch zu nehmen wie die französischen Staatsangehörigen.

Sollten Sie es dagegen vorziehen, Ihre Entscheidung auf Artikel 16 der Verordnung Nr. 109/65 zu stützen, so müßten Sie sich in Ihrem Urteil, wenn Sie für Recht erkennen, daß Versicherungszeiten, die ein Staatsangehöriger eines

Mitgliedstaats in Algerien zurückgelegt hat, „entstandene Rechte" im Sinne dieses Artikels mit den in den einschlägigen Entscheidungen dargestellten Konsequenzen begründet haben, gemäß dem Inhalt der zweiten Vorlagefrage darauf beschränken, diesen Grundsatz für die Zeit vor dem 1. Juli 1962 aufzustellen.