Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
vom 8. September 2011 [1]

Rechtssache C-347/10

A. Salemink
gegen
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Amsterdam [Niederlande])

„Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer — Pflichtversicherung — Versagung einer Leistung bei Arbeitsunfähigkeit — Arbeitnehmer, die auf einer Gasbohrplattform beschäftigt sind, die sich auf dem Teil des Festlandsockels eines Mitgliedstaats befindet“

Inhaltsverzeichnis

I – Rechtlicher Rahmen 2

A – Internationales Recht 2

B – Unionsrecht 3

C – Nationales Recht 3

II – Sachverhalt 4

III – Vorlagefrage 5

IV – Verfahren vor dem Gerichtshof 6

V – Vorbringen 6

VI – Würdigung 8

A – Einleitende Bemerkungen 8

B – Das internationale Recht als Ausgangspunkt: der Festlandsockel als Bereich, der den souveränen Befugnissen der Staaten unterliegt 9

1 — Originalsprache: Spanisch.

C – Folgen für das Recht der Union. 11

D – Die Zuständigkeiten der Niederlande auf dem Festlandsockel 12

E – Die mögliche Pluralität der Systeme der sozialen Sicherheit und ihre Grundlage. 13

F – Das Recht der Niederlande als das auf den an ihre Küste angrenzenden Festlandsockel anwendbare nationale Recht. Folgen der Anwendung des Rechts der Union. 14

VII – Ergebnis 16

1. Die Urteile in den Rechtssachen Prodest [2] und Aldewereld [3] erlauben eine Antwort in der vorliegenden Sache auf der Grundlage des Kriteriums des besonderen Bezugs des Arbeitsverhältnisses zur Rechtsordnung des Mitgliedstaats. Die Vorlagefrage der Rechtbank Amsterdam bietet dem Gerichtshof – alternativ – jedoch auch Gelegenheit, zum Status des Festlandsockels [4] als Bereich, der der Oberhoheit der Mitgliedstaaten unterliegt, und zum räumlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts Stellung zu nehmen (Art. 52 Abs. 1 EUV).

2. Wenn ich mich in diesen Schlussanträgen dafür ausspreche, dass der Festlandsockel im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts als „Gebiet der Union“ im Rahmen der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten anzusehen ist, kann sich die Rechtsstellung der bei der Ausbeutung seiner Bodenschätze beschäftigten Arbeitnehmer nicht von der derjenigen Arbeitnehmer unterscheiden, die ihrer beruflichen Tätigkeit im Staatsgebiet im eigentlichen Sinne nachgehen. Genauer gesagt, die Versicherungsregelung für diese Arbeitnehmer kann lediglich Unterscheidungen vorsehen, die im Licht der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 mit den durch die Verträge gewährleisteten Freiheiten vereinbar sind.

I – Rechtlicher Rahmen

A – *Internationales Recht*

3. Art. 77 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens lautet:

„Der Küstenstaat übt über den Festlandsockel souveräne Rechte zum Zweck seiner Erforschung und der Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen aus.“

4. Gleichlautend bestimmt Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens über den Festlandsockel [5] Folgendes:

„Der Küstenstaat übt [für] die Erforschung des Festlandsockels und für die Ausbeutung seiner natürlichen Reichtümer Hoheitsrechte über denselben aus.“

2 — Urteil vom 12. Juli 1984 (273/83, Slg. 1984, 3153).

3 — Urteil vom 20. Juni 1994 (C-60/93, Slg. 1994, I-2991).

4 — Ein Raum, der nach Art. 76 Abs. 1 des am 10. Dezember 1982 in Montego Bay (Jamaika) unterzeichneten, am 16. November 1994 in Kraft getretenen und von den Niederlanden am 28. Juni 1996 ratifizierten Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (im Folgenden: Seerechtsübereinkommen), das mit Beschluss 98/392/EG des Rates vom 23. März 1998 (ABl. L 179, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde, „den jenseits [des] Küstenmeers [eines Küstenstaats] gelegenen Meeresboden und Meeresuntergrund der Unterwassergebiete, die sich über die gesamte natürliche Verlängerung seines Landgebiets bis zur äußeren Kante des Festlandrands erstrecken oder bis zu einer Entfernung von 200 Seemeilen von den Basislinien, von denen aus die Breite des Küstenmeers gemessen wird, wo die äußere Kante des Festlandrands in einer geringeren Entfernung verläuft“, umfasst.

5 — Abgeschlossen in Genf am 29. April 1958 und in Kraft seit 10. Juni 1964 (Vereinte Nationen, Vertragsregister Bd. 499, S. 311).

B – *Unionsrecht*

5. Art. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 [6] hat folgenden Wortlaut:

„(1) Vorbehaltlich der Artikel 14c und 14f unterliegen Personen, für die diese Verordnung gilt, den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats. Welche Rechtsvorschriften diese sind, bestimmt sich nach diesem Titel.

(2) Soweit nicht die Artikel 14 bis 17 etwas anderes bestimmen, gilt Folgendes:

a) Eine Person, die im Gebiet eines Mitgliedstaats abhängig beschäftigt ist, unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Staates, und zwar auch dann, wenn sie im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt oder ihr Arbeitgeber oder das Unternehmen, das sie beschäftigt, seinen Wohnsitz oder Betriebssitz im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats hat;

…“

C – *Nationales Recht*

6. Nach Art. 3 Abs. 1 des Ziektewet (Krankenversicherungsgesetz, im Folgenden: ZW) wird unter „Arbeitnehmer“ eine natürliche Person unter 65 Jahren verstanden, die in einem privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis steht. Wer außerhalb der Niederlande einer Beschäftigung nachgeht, gilt nach Art. 3 Abs. 2 ZW nicht als Arbeitnehmer, es sei denn, er wohnt in den Niederlanden und sein Arbeitgeber wohnt ebenfalls in den Niederlanden oder ist dort niedergelassen.

Nach Art. 7 Abs. 1 der Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Gesetz über Arbeit und Einkommen nach Arbeitsfähigkeit, im Folgenden: WIA) sind Arbeitnehmer versicherungspflichtig. Gemäß Art. 8 Abs. 1 WIA ist Arbeitnehmer im Sinne der WIA ein „Arbeitnehmer im Sinne der ZW“.

7. Gemäß Art. 18 Abs. 1 und 2 WIA kann sich eine Person unter 65 Jahren, die kein Arbeitnehmer im Sinne der ZW ist, deren Pflichtversicherung geendet hat, die außerhalb der Niederlande ihren Wohnsitz hat und die durch einen Vertrag mit einer Dauer von höchstens fünf Jahren an einen Arbeitgeber gebunden ist, der in den Niederlanden wohnt oder dort niedergelassen ist, freiwillig versichern.

8. Die Wet arbeid mijnbouw Noordzee (Gesetz über die Arbeit im Bereich Ausbeutung der Nordsee, im Folgenden: WAMN) sieht keine Sozialversicherungspflicht für Arbeitnehmer vor, die auf dem niederländischen Teil des Festlandsockels beschäftigt sind. Art. 2 des Gesetzes bestimmt, dass das niederländische Arbeitsvertragsrecht auf Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern Anwendung findet. Für die Anwendung der Bestimmungen des internationalen Privatrechts gilt die von einem Arbeitnehmer verrichtete Arbeit als im Hoheitsgebiet der Niederlande verrichtete Arbeit. Die WAMN kennt keine vergleichbare Bestimmung für die gesetzliche soziale Sicherheit.

6 — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in ihrer durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 (ABl. 1997, L 28, S. 1) geänderten und aktualisierten Fassung, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1607/98 des Rates vom 29. Juni 1998 (ABl. L 209, S. 1).

9. Nach Art. 7 des Abkommens über die soziale Sicherheit zwischen den Niederlanden und Spanien vom 5. Februar 1974 sind auf Arbeitnehmer, die im Hoheitsgebiet einer der vertragsschließenden Parteien beschäftigt sind, die Rechtsvorschriften dieser Partei anzuwenden, auch wenn sie im Hoheitsgebiet der anderen Partei wohnen oder wenn ihr Arbeitgeber oder der Sitz des Unternehmens, bei dem sie beschäftigt sind, sich im Hoheitsgebiet der anderen Partei befindet.

II – Sachverhalt

10. Herr A. Salemink, ein niederländischer Staatsangehöriger, hat seit 1996 für ein niederländisches Unternehmen als Krankenpfleger auf einer Gasbohrplattform auf dem an das Küstenmeer der Niederlande angrenzenden Festlandsockel gearbeitet.

11. Am 10. September 2004 verlegte er seinen Wohnsitz von den Niederlanden nach Spanien.

12. Solange Herr Salemink in den Niederlanden wohnte, war er dort aufgrund der niederländischen Arbeitnehmergesetze pflichtversichert (Art. 3 ZW).

13. Mit Wirkung vom 4. Oktober 2004 wurde er auf seinen Antrag in die freiwillige Versicherung nach der Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Gesetz über die Arbeitsunfähigkeitsversicherung, im Folgenden: WAO) aufgenommen.

14. Mit Bescheid vom 15. Juli 2005 wurde das Versicherungsverhältnis jedoch vom Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Einrichtung zur Verwaltung der Arbeitnehmerversicherungen, im Folgenden: UWV) mit Wirkung vom 4. Dezember 2004 beendet, da Herr Salemink die Prämie nicht zahlte. Herr Salemink legte gegen diesen Bescheid kein Rechtsmittel ein.

15. Am 15. Mai 2006 beantragte Herr Salemink erneut seine Aufnahme in die freiwillige Versicherung beim UVW, das diesen Antrag mit Entscheidung vom 11. Juli 2006 ablehnte, da er verspätet gestellt worden sei. Den hiergegen von Herrn Salemink eingelegten Widerspruch erklärte das UWV am 11. März 2008 wegen Überschreitung der Widerspruchsfrist für unzulässig. Herr Salemink focht die Feststellung der Unzulässigkeit nicht mit einer Klage an.

16. Am 24. Oktober 2006 meldete sich Herr Salemink krank und beantragte in diesem Zusammenhang am 11. September 2007 eine Leistung gemäß der WIA. Das UWV lehnte diesen Antrag mit Entscheidung vom 11. Oktober 2007 mit der Begründung ab, dass er seit seinem Umzug nach Spanien nicht mehr als pflichtversichert gelte.

17. Mit Entscheidung vom 12. März 2008 erklärte das UWV den Widerspruch von Herrn Salemink gegen seine Entscheidung vom 11. Oktober 2007 für unbegründet. Herr Salemink erhob hiergegen Klage.

18. Vor dem vorlegenden Gericht hat Herr Salemink unter Verweis auf die Verordnung Nr. 1408/71 geltend gemacht, Recht auf eine Leistung bei Arbeitsunfähigkeit zu haben. Das UWV müsse den niederländischen Teil des Festlandsockels als Teil des niederländischen Hoheitsgebiets betrachten. Er hat sich dabei auf das Urteil Aldewereld und die Leitlinien der Sociale Verzekeringsbank (Sozialversicherungsanstalt, im Folgenden: SVB) berufen, wonach Arbeitnehmer, die auf dem niederländischen Teil des Festlandsockels beschäftigt sind, mit Wirkung vom 1. Januar 2006 als in den Sozialversicherungen versichert betrachtet würden (sogenannte „erweiterte Leitlinien“).

19. Das UWV hat gegenüber dem vorlegenden Gericht geltend gemacht, Herr Salemink sei am ersten Tag, an dem die WIA anwendbar gewesen sei (24. Oktober 2008, zwei Jahre nach der Krankmeldung), nicht nach der WIA versichert gewesen.

20. Das Urteil Aldewereld sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da keine positive Kollision vorläge, bei der sich mehrere Mitgliedstaaten als zuständig erachteten, sondern vielmehr eine negative Kollision. Ebenso wenig sei das Urteil Weber [7] anwendbar, in dem es um eine Frage nach der gerichtlichen Zuständigkeit gegangen sei, und nicht wie hier um die Feststellung der Anwendbarkeit von Rechtsvorschriften.

III – Vorlagefrage

21. Aufgrund dessen hat das vorlegende Gericht folgende Frage vorgelegt:

Widerspricht es den Bestimmungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaft, die der Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer dienen, insbesondere den Bestimmungen in den Titeln I und II der Verordnung Nr. 1408/71 sowie den Art. 39 und 299 EG (jetzt Art. 45 AEUV und 52 EUV in Verbindung mit Art. 355 AEUV), wenn ein Arbeitnehmer, der außerhalb des Gebiets der Niederlande auf einer festen Einrichtung auf dem niederländischen Teil des Festlandsockels bei einem in den Niederlanden ansässigen Arbeitgeber beschäftigt ist, nur deshalb nicht bei den nationalen gesetzlichen Arbeitnehmerversicherungen versichert wird, weil er nicht in den Niederlanden, sondern in einem anderen Mitgliedstaat (im vorliegenden Fall: Spanien) wohnt, auch wenn er die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt und die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung unter im Wesentlichen gleichen Voraussetzungen hat wie sie für die Pflichtversicherung gelten?

22. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Kommission ihm in zwei Schreiben vom 11. Juli 2009 und 30. September 2009 ihre Erwägungen anlässlich des gegen die Niederlande eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens wegen eines Verstoßes gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 13 Abs. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 sowie den Art. 45 bis 48 AEUV mitgeteilt hat [8]:

a) Zur Verordnung Nr. 1408/71 führte die Kommission aus, dass angesichts des Schweigens der Verordnung zu dieser Frage Arbeiten, die auf dem Teil des Festlandsockels verrichtet würden, der zu einem Mitgliedstaat gehöre, als Arbeiten betrachtet werden müssten, die im Gebiet dieses Mitgliedstaats verrichtet würden. Dies ergebe sich aus den Grundsätzen des Völkerrechts, die die Regelung des Festlandsockels beträfen. Für die Ausbeutung der natürlichen Reichtümer gehöre der Festlandsockel somit zum niederländischen Gebiet, und das niederländische Recht der sozialen Sicherheit sei dort anwendbar. Zudem könne der räumliche Anwendungsbereich des EG-Vertrags über das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats hinausreichen, sofern ein Mitgliedstaat von seinen hoheitlichen Rechten Gebrauch mache, wie der Gerichtshof im Urteil Kramer vom 14. Juli 1976 ausgeführt habe.

b) Zur Verordnung Nr. 1408/71 führte die Kommission unter Berufung auf das Urteil Aldewereld aus, dass sie einschlägig sei, selbst wenn der Festlandsockel nicht zum niederländischen Gebiet gehören sollte.

c) Die Kommission hob schließlich hervor, dass nach der Rechtsprechung die Diskriminierungsverbote des Gemeinschaftsrechts auch auf berufliche Tätigkeiten angewendet werden könnten, die außerhalb des Gebiets der Gemeinschaft verrichtet würden, wenn das Arbeitsverhältnis unbeschadet dessen eine hinreichende Anknüpfung an dieses Gebiet aufweise (Urteile Prodest, Lopes da Veiga [9] und Aldewereld). Im vorliegenden Fall bestehe gemäß dem Urteil Weber eine enge Anknüpfung an die niederländische Rechtsordnung. Die Kommission ist

7 — Urteil vom 27. Februar 2002 (C-37/00, Slg. 2002, I-2013).

8 — C-141/10, Kommission/Niederlande; anhängiges Verfahren (ABl. 2010, C 161, S. 119).

9 — Urteil vom 27. September 1989 (9/88, Slg. 1989, 2989).

der Ansicht, dass die auf Bohrplattformen angewendete Sonderregelung in der Praxis zu einer mittelbaren Diskriminierung führe, die gegen Art. 39 Abs. 2 EG und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 verstoße, denn diese Regelung finde in beinahe allen Fällen nur auf Wanderarbeitnehmer und nicht auf niederländische Arbeitnehmer Anwendung, die auf denselben Bohrplattformen beschäftigt seien und in den Niederlanden wohnten. Auf die letztgenannte Gruppe finde die allgemeine niederländische Regelung der sozialen Sicherheit Anwendung, was bedeute, dass sie alle niederländischen Sozialversicherungsleistungen in Anspruch nehmen könnten. Da alle auf Bohrplattformen beschäftigten Arbeitnehmer Arbeitnehmern gleichgestellt werden müssten, die in den Niederlanden beschäftigt seien, sei die Aufstellung eines Wohnorterfordernisses für den Zugang zu einem umfassenden Schutz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eine verschleierte Form der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.

23. Das vorlegende Gericht führt aus, dass Art. 3 Buchst. a ZW nur Sozialversicherungsansprüche gewähre, soweit sich diese aus dem internationalen Recht ergäben. Es stelle sich daher die Frage, inwieweit das internationale Recht (insbesondere das Recht der Europäischen Union) eine Grundlage für solche Ansprüche biete.

24. Das Gericht führt aus, dass das Urteil Weber so ausgelegt werden könne, dass der räumliche Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 nicht auf das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränkt sei, sondern sich auch auf den Festlandsockel erstrecke. Die Rechtbank hat jedoch Zweifel, ob diese Auslegung zutrifft.

25. Schließlich ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass die geprüften nationalen Vorschriften mit dem Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer unvereinbar sein könnten, da Herrn Salemink eine Vergünstigung, die er genossen habe, solange er in den Niederlanden gewohnt habe, genommen worden sei. Es fragt sich jedoch, ob diese Unvereinbarkeit dadurch abgemildert worden sein könnte, dass Herr Salemink die Möglichkeit gehabt hätte, sich freiwillig zu versichern.

IV – Verfahren vor dem Gerichtshof

26. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 8. Juli 2010 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofs eingetragen worden.

27. Herr A. Salemink, das UWV, die Kommission sowie die Regierungen des Königreichs Spanien, der Hellenischen Republik und der Niederlande haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

28. In der mündlichen Verhandlung am 14. Juni 2011 haben die Vertreter Herrn A. Saleminks, des UWV, der Regierungen des Königreichs Niederlande, der Hellenischen Republik und des Königreichs Spanien sowie die der Kommission mündliche Ausführungen gemacht.

V – Vorbringen

29. Herr Salemink hält daran fest, dass niederländisches Recht anwendbar sei, da seine Situation mit der von Besatzungen niederländischer Schiffe vergleichbar sei, die in der niederländischen Sozialversicherung pflichtversichert seien.

30. Das UWV, die spanische, die griechische und die niederländische Regierung sowie die Kommission haben zu der Frage der auf den Festlandsockel anzuwendenden Regelung Stellung genommen, konkret zu der Frage, ob die auf dem Festlandsockel ausgeübte Tätigkeit als im Gebiet der Niederlande ausgeübt angesehen werden kann.

31. Das UWV und die niederländische Regierung weisen diese Möglichkeit zurück und berufen sich zum einen auf die Begrenztheit der von den Staaten auf dem Festlandsockel ausgeübten Hoheitsrechte und zum anderen auf die Tatsache, dass der räumliche Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 auf das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten beschränkt sei. Beide verneinen darüber hinaus die Anwendbarkeit der Urteile Weber und Aldewereld auf den vorliegenden Fall. Nach Ansicht der niederländischen Regierung würde, selbst wenn man davon ausginge, dass Herr Salemink seine Tätigkeit im Hoheitsgebiet der Niederlande ausgeübt habe, die Verordnung Nr. 1408/71, die nur Kollisionen zwischen Rechtsnormen regele, die Mitgliedstaaten nicht an der Einführung unterschiedlicher Systeme des Sozialschutzes für ebenfalls unterschiedliche Situationen hindern. Es bestehe keine Verpflichtung, für den Festlandsockel dieselbe Regelung anzuwenden wie für das niederländische Hoheitsgebiet im eigentlichen Sinne.

32. Die niederländische Regierung widerspricht auch dem Standpunkt, dass das nationale Recht zu einer mittelbaren oder unmittelbaren Diskriminierung führe oder die Freizügigkeit der Arbeitnehmer beeinträchtige. Erstens sei die Staatsangehörigkeit keine Voraussetzung für den Zugang zur Pflichtversicherung, und Personen, denen sie nicht zugänglich sei, hätten die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern oder, wenn sie dies nicht wünschten, die Regelung des WAMN in Anspruch zu nehmen. Zweitens begründe das Recht der Union keine Verpflichtung, einen Anspruch auf eine Pflichtversicherung anzuerkennen, wenn der Betreffende weder in den Niederlanden wohne noch dort arbeite. Jedenfalls sei eine Ungleichbehandlung, so sie denn bestehe, angesichts der Besonderheiten der Arbeit auf Gasbohrplattformen gerechtfertigt, da diese gelegentlich in Abschnitte des Festlandsockels verlegt würden, die nicht an die Niederlande grenzten. Schließlich schließt die niederländische Regierung eine Behinderung des freien Verkehrs aus (die, wenn sie gegeben wäre, im Übrigen gerechtfertigt sei), da Herr Salemink sich durch sein eigenes Verhalten geschädigt habe, denn er habe die Möglichkeit gehabt, sich freiwillig zu versichern.

33. Die Kommission sowie die spanische und die griechische Regierung sind hingegen der Auffassung, dass das Unionsrecht auf einen Arbeitnehmer wie Herrn Salemink, der auf dem an einen Mitgliedstaat angrenzenden Festlandsockel arbeite, uneingeschränkt anzuwenden sei.

34. Sollte der Festlandsockel für die Zwecke der Anwendung des Unionsrechts nicht Teil des niederländischen Gebiets sein, so existiert nach Auffassung der Kommission unter Berücksichtigung des Urteils Aldewereld eine hinreichend enge Anknüpfung an die niederländische Rechtsordnung.

35. Die griechische Regierung stimmt der Auffassung zu, dass der Festlandsockel in den Grenzen, in denen der Anliegerstaat seine Rechte an ihm ausübe, im Hinblick auf das anwendbare Recht dem Gebiet dieses Staates gleichgestellt werden müsse.

36. Die spanische Regierung bringt vor, dass der Anliegerstaat, wenn ihm die ausschließlichen Rechte zur Ausbeutung des Festlandsockels zustünden, auch für alle Fragen hinsichtlich der in diesem Gebiet ausgeübten Beschäftigung einschließlich des Sozialversicherungsschutzes zuständig sei.

37. Die Kommission, die spanische und die griechische Regierung stimmen darin überein, dass die nationale Regelung diskriminierend sei und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer behindere. Insbesondere die Kommission weist auf das Vertragsverletzungsverfahren hin, das sie wegen dieses Verstoßes gegen den niederländischen Staat eingeleitet hat, und unterstreicht, dass die Möglichkeit des Abschlusses einer freiwilligen Versicherung in der Sache nichts ändere. In diesem Sinne hat sich auch die griechische Regierung geäußert, und die spanische Regierung bringt schließlich vor, dass für die Feststellung der Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 1408/71 im ungünstigsten Fall eine Anknüpfung an das Gebiet der Union ausreiche und es insoweit genüge, dass Herrn Saleminks Arbeitgeber seinen Sitz in den Niederlanden habe.

VI – Würdigung

A – *Einleitende Bemerkungen*

38. Meines Erachtens gibt es zwei Ansätze zur Lösung dieses Rechtsstreits, die von sehr unterschiedlicher Tragweite sind. Einerseits könnte man an das Problem in einer Weise herangehen, die man als „auf der bisherigen Linie liegend“ bezeichnen könnte, wenn man von der genannten Problematik der Verbindung des Festlandsockels mit dem „Gebiet“ der Mitgliedstaaten und damit dem der Union absieht und ausschließlich darauf abstellt, dass die Tätigkeit von Herrn Salemink einen engen Bezug zum Recht der Niederlande aufweist.

39. Unter diesem Blickwinkel bietet die in den Rechtssachen Prodest und Aldewereld entwickelte klare Rechtsprechung genügend Gründe, um dem vorlegenden Gericht eine Antwort in dem Sinne zu geben, dass es angesichts eines Arbeitsverhältnisses mit einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen für die Anwendung der Verordnung Nr. 1408/71 keine Rolle spielt, dass die Tätigkeit tatsächlich außerhalb des Landgebiets dieses Mitgliedstaats ausgeübt wird. Nach dieser Rechtsprechung, die in der Rechtssache Habelt [10] bestätigt worden ist, ist nämlich ein hinreichend enger Bezug zwischen dem Arbeitsverhältnis und der Rechtsordnung eines Mitgliedstaats ausreichend, um die arbeitsrechtlichen Vorschriften des Unionsrechts anwenden zu können.

40. Im vorliegenden Fall wäre dann die Frage zu entscheiden, ob das Arbeitsverhältnis zwischen Herrn Salemink und seinem Arbeitgeber einen so engen Bezug zu den Niederlanden im Licht der genannten Rechtsprechung herstellt – wie es hier eindeutig der Fall zu sein scheint –, dass das Erfordernis, dass Herr Salemink in den Niederlanden wohnt, um Zugang zur Pflichtversicherung zu haben, in Wirklichkeit eine Beschränkung seiner Freizügigkeit als Arbeitnehmer darstellt.

41. Als alternativer Ansatz – wie er in den Stellungnahmen der Beteiligten dieses Verfahrens zum Ausdruck gekommen ist –, wäre auch denkbar, sich dem Problem unmittelbarer unter dem Aspekt des „territorialen Status“ des Festlandsockels zu nähern. Dabei geht es, wenn man so will, um einen neuartigen Ansatz, allerdings nur, wie wir noch sehen werden, auf den ersten Blick, da es bei diesem Ansatz in gewisser Weise nur um die Systematisierung und die Herausarbeitung des Konzepts der Lösungen geht, die der Gerichtshof zur Klärung der verschiedenen Fragen nach der Bestimmung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts gewählt hat.

42. Die von mir angeführte Rechtsprechung bedarf keiner besonderen Erörterung. Dagegen kann der Gerichtshof den vorliegenden Fall als Gelegenheit ansehen, eine so heikle Frage wie die Bestimmung des „räumlichen“ Bereichs der Ausübung von Zuständigkeiten weiter zu klären. Diesem Zweck sollen die folgenden Ausführungen dienen.

10 — Urteil vom 18. Dezember 2007 (C-396/05, C-419/05 und C-450/05, Slg. 2007, I-11895, Randnr. 122).

B – *Das internationale Recht als Ausgangspunkt: der Festlandsockel als Bereich, der den souveränen Befugnissen der Staaten unterliegt*

43. Das Recht der Union gilt für die Mitgliedstaaten (Art. 52 Abs. 1 EUV), deren Gebiet den „räumliche[n] Geltungsbereich der Verträge" darstellt [11]. Es gibt mithin keine eigenständige oder autonome Definition des „Gebiets der Union" [12]. Dieses setzt sich vielmehr aus der Gesamtheit der Gebiete der Mitgliedstaaten zusammen, deren Grenzen als physischer Raum unter staatlicher Oberhoheit nur im Rahmen des internationalen Rechts durch Verträge zur Festlegung von Grenzen festgestellt werden könnten [13].

44. Im Sinne eines physischen Raums unter der Oberhoheit des Staates umfasst der Begriff des Gebiets sowohl das Landgebiet im engeren Sinne als auch den Luftraum und den Meeresraum. Es handelt sich in jedem Fall um völkerrechtlich anerkannte Bereiche unter ausschließlicher Oberhoheit des einzelnen Staates, wenngleich der Herrschaftsbereich, in dem die Staaten ihre hoheitlichen Befugnisse ausüben können, nicht auf sie beschränkt ist, denn das Völkerrecht kennt auch extraterritoriale staatliche Befugnisse [14].

45. Ebenso wie der Bereich, der der Oberhoheit des Staates unterliegt, nicht exakt und notwendig mit seinem Gebiet übereinstimmen muss, weisen auch die staatlichen Befugnisse, die Folge der Oberhoheit sind, nicht immer die Merkmale der Ausschließlichkeit und der Universalität auf, die charakteristisch für die hoheitliche Gewalt sind. Im Gegenteil, gerade infolge der zunehmenden Verrechtlichung der internationalen Gemeinschaft unterliegt die Ausübung der Oberhoheit Abstufungen im Hinblick auf ihre Intensität, die umso geringer ausgeprägt ist, je geringer die Verbindung zwischen dem Bereich ihrer Ausübung und der territorialen Grundlage des Staates ist.

46. Was insbesondere das Meer als einen hoheitlicher Gewalt unterliegenden Bereich anbelangt, erkennt das Völkerrecht die allumfassende Gewalt der Staaten, die für das Landgebiet im engeren Sinne bejaht wird, nicht an, nicht einmal in Bezug auf das „Küstenmeer" [15], über das gemäß Art. 2 Abs. 3 des Seerechtsübereinkommens „[d]ie Souveränität … nach Maßgabe dieses Übereinkommens und der sonstigen Regeln des Völkerrechts ausgeübt [wird]", und für das insbesondere das Recht der friedlichen Durchfahrt der Schiffe aller Staaten (Art. 17 des Seerechtsübereinkommens) zu respektieren ist. Dies beinhaltet eine Beschränkung des Grundsatzes der Hoheitsgewalt des Küstenstaats, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. November 1992 feststellte [16].

11 — Dieser Geltungsbereich wird gemäß Art. 52 Abs. 2 EUV „in Artikel 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Einzelnen angegeben". Diese Spezifizierung ist für den vorliegenden Fall ohne Bedeutung.

12 — K. Lenaerts und P. van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 3. Aufl., London, 2011 (12-006).

13 — Eine in einem Vertrag festgelegte Grenze erfährt nach dem Völkerrecht „eine Beständigkeit, die dem Vertrag selbst nicht unbedingt zukommt. Ein Vertrag kann außer Kraft treten, ohne dass die Kontinuität der Grenze berührt wird" (Urteil des Internationalen Gerichtshofs vom 3. Februar 1994, Libysch-Arabische Dschamahirija/Tschad [*C.J.I. Recueil 1994 des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, S. 37]). An dieser Beständigkeit der Grenzen über die Verträge zu ihrer Festlegung hinaus wird die außerordentliche Bedeutung der Landgrenzen als Stabilitätsfaktor für die internationale Gemeinschaft deutlich.

14 — Vgl. allgemein Julio D. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez und Paz de Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, 4. überarbeitete Aufl., Cizur Menor, 2008.

15 — Der angrenzende Meeresstreifen, dessen Breite nach dem Seerechtsübereinkommen höchstens zwölf Seemeilen von den in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen festgelegten Basislinien betragen darf (Art. 2 und 3 des Seerechtsübereinkommens).

16 — Poulsen (C-286/90, Slg. 1992, I-6019, Randnr. 25).

47. Wenn die staatliche Oberhoheit über das Küstenmeer der dargestellten Einschränkung unterliegt, relativiert sich die den souveränen Staat kennzeichnende Herrschaftsgewalt allmählich, je mehr wir uns sozusagen vom „Festland" entfernen, und reduziert sich, wie weiter unten genauer dargestellt wird, auf ein Bündel von „souveränen Rechten" für bestimmte Zwecke am Festlandsockel, um sich in der bloßen Ausübung gewisser Freiheiten aufzulösen, sobald die hohe See erreicht ist[17], auf der die Ausübung souveräner Gewalt schlicht und einfach rechtswidrig ist[18].

48. Was insbesondere die Ausschließliche Wirtschaftszone[19] anbelangt, so ist der Küstenstaat zum einen Inhaber bestimmter souveräner Rechte, die in Art. 56 Abs. 1 Buchst. a des Seerechtsübereinkommens aufgezählt sind: „… zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nicht lebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind". Zum anderen werden Hoheitsbefugnisse in Bezug auf die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, von Anlagen und Bauwerken, die wissenschaftliche Meeresforschung und den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt anerkannt, allerdings immer „wie in den diesbezüglichen Bestimmungen dieses Übereinkommens vorgesehen" (Art. 56 Abs. 1 Buchst. b des Seerechtsübereinkommens). Hinzu kommen schließlich „andere in diesem Übereinkommen vorgesehene Rechte und Pflichten" (Art. 56 Abs. 1 Buchst. c des Seerechtsübereinkommens).

49. Über den Festlandsockel, der hier insbesondere von Interesse ist[20], übt der Küstenstaat souveräne Rechte nur „zum Zweck seiner Erforschung und der Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen aus"[21] (Art. 77 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens). Diese souveränen Rechte werden im Seerechtsübereinkommen als „ausschließlich"[22] bezeichnet und sind „weder von einer tatsächlichen oder nominellen Besitzergreifung noch von einer ausdrücklichen Erklärung abhängig" (Art. 77 Abs. 2 des Seerechtsübereinkommens)[23]. Sie berühren weder den Rechtsstatus der darüber befindlichen Gewässer noch den des Luftraums über diesen Gewässern (Art. 78 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens) und dürfen die Schifffahrt sowie sonstige Rechte und Freiheiten anderer Staaten weder beeinträchtigen noch in ungerechtfertigter Weise behindern (Art. 87 Abs. 2 des Seerechtsübereinkommens), insbesondere nicht das Legen unterseeischer Kabel und Rohrleitungen (Art. 79 des Seerechtsübereinkommens).

17 — Diese Freiheiten sind in Art. 87 des Seerechtsübereinkommens aufgezählt und stehen „allen Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten", zu: a) die Freiheit der Schifffahrt; b) die Freiheit des Überflugs; c) die Freiheit, … unterseeische Kabel und Rohrleitungen zu legen; d) die Freiheit, … künstliche Inseln und andere nach dem Völkerrecht zulässige Anlagen zu errichten; e) die Freiheit der Fischerei …; f) die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung …

18 — Gemäß Art. 89 des Seerechtsübereinkommens darf „[k]ein Staat den Anspruch erheben, irgendeinen Teil der Hohen See seiner Souveränität zu unterstellen". Das „Gebiet des Meeresbodens und des Meeresuntergrunds jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse", das im Seerechtsübereinkommen definiert und geregelt ist, sowie seine Ressourcen wurden als das gemeinsame Erbe der Menschheit anerkannt (Art. 136 des Seerechtsübereinkommens), und jede Beanspruchung oder Ausübung von Souveränität oder souveränen Rechten durch die Staaten ausgeschlossen (Art. 137 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens).

19 — Sie „darf sich nicht weiter als 200 Seemeilen von den Basislinien erstrecken, von denen aus die Breite des Küstenmeers gemessen wird" (Art. 57 des Seerechtsübereinkommens).

20 — Und der nach Art. 76 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens „den jenseits seines Küstenmeers gelegenen Meeresboden und Meeresuntergrund der Unterwassergebiete, die sich über die gesamte natürliche Verlängerung [des] Landgebiets [des Küstenstaats] bis zur äußeren Kante des Festlandrands erstrecken oder bis zu einer Entfernung von 200 Seemeilen von den Basislinien, von denen aus die Breite des Küstenmeers gemessen wird, wo die äußere Kante des Festlandrands in einer geringeren Entfernung verläuft", umfasst.

21 — Als solche gelten „die mineralischen und sonstigen nicht lebenden Ressourcen des Meeresbodens und seines Untergrunds …" (Art. 77 Abs. 4 des Seerechtsübereinkommens).

22 — „insoweit …, als niemand ohne ausdrückliche Zustimmung des Küstenstaats den Festlandsockel erforschen oder seine natürlichen Ressourcen ausbeuten darf, selbst wenn der Küstenstaat diese Tätigkeiten unterlässt" (Art. 77 Abs. 2 des Seerechtsübereinkommens).

23 — Der Internationale Gerichtshof hat festgestellt, dass es sich um Rechte handelt, die sich *ipso facto* und *ab initio* aus der Souveränität des Staats als deren Ausweitung ergeben, um den Meeresboden erforschen und seine Ressourcen ausbeuten zu können (Urteil vom 20. Februar 1969, Festlandsockel der Nordsee, Slg. 1969, S. 3, Randnr. 19).

50. Dies sind folglich die souveränen Rechte, die das internationale Seerecht den Mitgliedstaaten, die Küstenstaaten sind, nach Maßgabe des Seerechtsübereinkommens, das sowohl für die Niederlande als auch für die Union bindend ist, zuweist.

51. Diese Rechte treten als Ermächtigungstitel für die legitime Ausübung öffentlicher Gewalt zur Gesamtheit der Hoheitsbefugnisse hinzu, die die Mitgliedstaaten als Völkerrechtssubjekte und, soweit dies hier von Bedeutung ist, als Rechtssubjekte, die die Europäische Union bilden, auszeichnen.

52. Zur Souveränität als Eigenschaft zur Ausübung öffentlicher Gewalt mit ausschließlichem Charakter und unter voller Hoheitsgewalt kommen so nach Maßgabe des Völkerrechts und im Rahmen seiner Rechtsordnung „souveräne Rechte“ hinzu, d. h. Titel für eine bedingte und beschränkte Ausübung öffentlicher Gewalt in Bereichen, die grundsätzlich der Oberhoheit der Staaten entzogen sind. Wenn die Souveränität Ausdruck einer ursprünglichen öffentlichen Gewalt ist, die das Völkerecht anerkennt und eingrenzt, gehen die souveränen Rechte auf den Willen der internationalen Gemeinschaft zurück, in dem sie ihre Grundlage, ihren Inhalt und ihre Grenzen finden.

53. In beiden Fällen jedoch, mag es sich um Souveränität im engeren Sinne oder um souveräne Rechte handeln, impliziert ihre Trägerschaft die Befugnis des Staates zur Ausübung öffentlicher Gewalt, d. h., zur rechtlichen Ordnung der Bereiche der Wirklichkeit, auf die sich die unbestreitbare Macht des Souveräns erstreckt.

C – *Folgen für das Recht der Union.*

54. In Art. 1 EUV ist niedergelegt, dass die Europäische Union das Ergebnis des Willens der Staaten ist, die sie zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele durch die Übertragung bestimmter Zuständigkeiten gegründet haben. Ob diese Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten infolge ihrer Souveränität zustehen oder auf die Zuweisung eines souveränen Rechts durch das Völkerrecht zurückgehen, ist für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gleichgültig, da sie genau diejenigen, die ihr übertragen werden (Art. 5 EUV), in dem Rahmen, in dem die Übertragung in den Verträgen festgelegt wird und unter Beachtung des Inhalts und des Umfangs ausübt, in denen die Staaten selbst sie ausüben konnten, bevor sie sich gegenüber der Union verpflichteten.

55. Das entscheidende Kriterium für die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Rechts der Union ergibt sich daher aus dem Umfang der von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Völkerrechts rechtmäßig ausgeübten Zuständigkeiten. Soweit die Ausübung der öffentlichen Gewalt der Mitgliedstaaten in den der Union zugewiesenen Zuständigkeitsbereichen reicht, ist das Recht der Union unter den in dieser Rechtsordnung geltenden Voraussetzungen und unabhängig vom Grund der ursprünglichen Zuweisung der auf die Europäische Union übertragenen staatlichen Zuständigkeit anwendbar, also unabhängig davon, ob es sich dabei um die Souveränität des Staates an sich (wie sie im Völkerrecht anerkannt und geschützt ist) handelt, oder um die Zuweisung eines souveränen Rechts durch die internationale Gemeinschaft.

56. Um die Vorlagefrage beantworten zu können, ist daher auf das konkrete Bündel der der Union in dem betreffenden materiellen Bereich tatsächlich übertragenen Zuständigkeiten abzustellen. Dabei ist es unerheblich, ob diese im Gebiet der Niederlande im eigentlichen Sinne oder einem anderen geografischen Raum und aufgrund souveräner Rechte ausgeübt werden. Mit anderen Worten: für die Union ist das „Gebiet" der Mitgliedstaaten der Bereich (der nicht notwendigerweise territorial im räumlichen oder geografischen Sinne zu verstehen ist), in dem sie ihre Zuständigkeiten ausübt [24].

57. In der Vergangenheit hatte der Gerichtshof Gelegenheit, in diesem Sinn und im Einklang damit zur Reichweite des Anwendungsbereichs des Rechts der Union Stellung zu nehmen, und bediente sich hierbei genau des soeben dargestellten Kriteriums. So hat er festgestellt, dass die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen [25] außerhalb der Hoheitsgewässer der Mitgliedstaaten anwendbar ist, da sie, indem sie Hoheitsrechte in bestimmten Bereichen ausüben, insoweit auch für die Biodiversitätserhaltung verantwortlich sind [26].

D – *Die Zuständigkeiten der Niederlande auf dem Festlandsockel*

58. Im vorliegenden Fall, in dem es unstreitig ist, dass sich die Gasbohrplattform, auf der Herr Salemink gearbeitet hatte, auf dem an die Niederlande angrenzenden Festlandsockel befindet, ist ebenso wenig streitig, dass dieser Mitgliedstaat über diesen Bereich souveräne Rechte „zum Zweck seiner Erforschung und der Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen" (Art. 77 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens) ausübt.

24 — Die Tatsache, dass die Geschichte der staatlichen Gewalt in der Moderne im Wesentlichen die der fortschreitenden Durchsetzung territorialer Gewalt ist, führt automatisch zu einer Identifizierung des Herrschaftsbereichs des Staates mit dem Gebiet, über das er seine Oberhoheit auf legitime Weise ausübt (hierzu allgemein Antonio Manuel Hespanha, „El espacio político", in *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, S. 85 ff.). Zweifellos ist dieser Bereich im Wesentlichen gebietsbezogen, reduziert sich aber nicht auf das Gebiet. Im Rahmen des Völkerrechts kann die Macht des Staats rechtmäßig über sein Gebiet hinausreichen, ebenso wie umgekehrt durch die beginnende Ausformung eines gewissen Rechts auf Einmischung der internationalen Gemeinschaft in innerstaatliche Angelegenheiten aus humanitären Gründen das traditionelle Ausschließungsrecht, das den Staaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten in ihrem eigenen Gebiet zuerkannt wird, in Frage gestellt wird (Dimitris Liakopoulos, *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padua, 2007). Beide Phänomene sind Ausdruck eines Bruchs in der bis vor kurzem nahezu vollkommenen Übereinstimmung des Gebiets als physischer Raum auf der einen mit dem Herrschaftsbereich auf der anderen Seite. Tatsächlich war diese Übereinstimmung aber Folge der historischen Entwicklung des modernen Staats, so dass es sich um ein Phänomen handelt, das eher zufällig als notwendig ist.
Was die Notwendigkeit angeht, so verlangt die Souveränität darüber hinaus als Eigenschaft einer Ordnung zweifellos einen Bereich, in dem die Rechtsmacht, die sie verleiht, ausgeübt wird. Diese Rechtsmacht kommt als solche in der Schaffung von Rechtsvorschriften zum Ausdruck, deren Wirksamkeit von der Fähigkeit zur Durchsetzung der in ihnen enthaltenen Befehle durch denjenigen, der sie ausübt, abhängt. Dass sich diese Fähigkeit vor allem innerhalb der Grenzen eines physischen Gebiets als wirksam erweist, bedeutet nicht, dass sie nicht eine „extraterritoriale" Wirksamkeit anstreben (und erreichen) kann. Tatsächlich hat die Rechtsordnung als Ausdruck eines Sollens im Sein weder die Grundlage ihrer Existenz noch die Grenze für ihre Forderungen, wobei letztere definitionsgemäß immer ideal sind, sondern nur den Gegenstand der Verhaltensweisen, die geregelt werden sollen. Dass diese Regelung nur in den Grenzen eines Gebiets wirksam ist, bedeutet nicht, dass sie nur in ihnen rechtsgültig ist. Anderenfalls würde außer Acht gelassen, dass „die Territorialität kein besonderer Teil des Inhalts staatlicher Gewalt ist, sondern nur eine Voraussetzung und eine Eigenschaft dieser Gewalt" (Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Paris, 1920, S. 4).
Dass es sich bei Vorstehendem nicht um ein rein abstraktes Gedankenspiel handelt, zeigen die Schwierigkeiten, die die Staaten beispielsweise bei der Durchsetzung der nationalen Rechtsvorschriften über das Glücksspiel angesichts des Internets haben. Auf dieses Problem ist Generalanwalt Mengozzi in seinen Schlussanträgen vom 4. März 2010 in der Rechtssache Stoß u. a. (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 und C-410/07, Slg. 2010, I-8069) eingegangen, in denen er in Nr. 79 ausführte, dass „Schwierigkeiten, denen ein Staat bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe, eine nationale Regelung durchzusetzen, begegnen mag, für die Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht unerheblich [sind]. Eine Beschränkung in nationalen Rechtsvorschriften ist als solche mit dem Vertrag vereinbar oder nicht, und die Möglichkeit, diesen nationalen Regeln zuwiderzuhandeln, ist insoweit unerheblich …".

25 — ABl. L 206, S. 7.

26 — Urteil vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-6/04, Slg. 2005, I-9017, Randnr. 117). Auf derselben Linie wurde bereits in dem Urteil vom 14. Juli 1976, Kramer u. a. (3/76, 4/76 und 6/76. Slg. 1976, 1279, Randnrn. 30 bis 33), festgestellt, dass sich eine bestimmte sachliche Regelungsbefugnis der Gemeinschaft „in dem Maße, in dem den Staaten eine entsprechende Befugnis kraft Völkerrechts zusteht", auch auf die Fischerei auf hoher See erstreckt (Nr. 31). Allgemein zum Recht der Union und den Meeresgebieten vgl. Michel Michael, *L'applicabilité du Traité instituant la C.E.E. et du Droit dérivé au plateau continental des États membres*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1984, und Marc Blanquet und Natalie de Grove-Valdeyron, „Zones côtières et Droit Communautaire", *Revue Juridique de l'Environnement*, Sonderausgabe 2001, S. 53-84. Insbesondere Hans D. Jarass, *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Baden-Baden, 2002, und Detlef Czybulka, „Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel", *Natur und Recht* (2008) 30, S. 304-311.

59. Zweifelsohne weist, wie das UWV in Randnr. 13 seiner Erklärungen ausgeführt hat, das Völkerrecht den Küstenstaaten nur eine „funktionelle“ Hoheitsgewalt oder Souveränität über den Festlandsockel zu, ohne dass der Sockel zu einem Gebietsteil des jeweiligen Staates wird. Die Feststellung ist jedoch unbeachtlich, da es zum einen auf die Reichweite der dem Küstenstaat übertragenen Zuständigkeit und zum anderen auf den Umfang ankommt, in dem die Ausübung dieser Zuständigkeit auf die Union übertragen wurde.

60. Die Befugnis zur Ausbeutung der Ressourcen des Festlandsockels impliziert die ausschließliche Zuständigkeit zur Ausbeutung der Reichtümer dieses Bereichs durch den Einsatz von Arbeitskräften, die zwangsläufig dem Arbeitsrecht des Küstenstaats unterliegen.

61. Unter diesem konkreten Aspekt, d. h. im Rahmen der Ausübung seiner Zuständigkeiten im Bereich der Arbeitsverhältnisse, besitzt der Küstenstaat souveräne Rechte, die grundsätzlich denen vergleichbar sind, die ihm die Regelung dieser Beziehungen in seinem eigenen Gebiet erlauben.

E – *Die mögliche Pluralität der Systeme der sozialen Sicherheit und ihre Grundlage.*

62. Die Regierung der Niederlande hat in Randnr. 22 ihrer schriftlichen Erklärungen eingeräumt, dass seit 1990 die Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Gesetz über den Mindestlohn und das Mindesturlaubsgeld) sowie mehrere Steuergesetze für den Festlandsockel anwendbar sind, da seit 2007 für diesen Bereich das Arbeidstijdenwet (Arbeitszeitgesetz) und das Arbeidsomstandighedenwet (Gesetz über die Arbeitsbedingungen) gelten. In Randnr. 23 ihres Schriftsatzes macht sie jedoch geltend, dass das Seerechtsübereinkommen keine Verpflichtung der Staaten zur Anwendung desselben Systems der sozialen Sicherheit bei Arbeiten auf dem Festlandsockel und solchen im Staatsgebiet im eigentlichen Sinne begründe.

63. Die wirkliche Frage besteht also darin, ob die Entscheidung über die Reichweite ihrer souveränen Rechte am Festlandsockel den Mitgliedstaaten in dem Sinne freisteht, dass sie in diesem Bereich ihre öffentliche Gewalt rechtmäßig auf selektive Weise ausüben können. Mit anderen Worten, ob sie unterschiedliche gesetzliche Regelungen auf dieselbe Materie anwenden können, je nachdem, ob die ausgeübte öffentliche Gewalt auf die ursprüngliche Souveränität des Staates oder ein durch das Völkerrecht zugewiesenes souveränes Recht zurückgeht.

64. Man kann der Regierung der Niederlande zustimmen, dass die Staaten nach dem Seerechtsübereinkommen nicht verpflichtet sind, Arbeitnehmer auf dem Festlandsockel einem bestimmten System der sozialen Sicherheit zu unterstellen. Tatsächlich begründet das Übereinkommen keinerlei Verpflichtung der Staaten im Hinblick auf den Inhalt des materiellen Rechts, das in Ausübung des durch das Übereinkommen zugewiesenen souveränen Rechts geschaffen worden ist, sondern bildet lediglich einen Rechtsgrund, der diese Ausübung legitimiert. Die inhaltlichen Voraussetzungen dieses Rechts sind daher in der Rechtsordnung des Küstenstaats zu suchen, bzw. im Recht der Union, wenn ihr der Küstenstaat die entsprechende Regelungszuständigkeit übertragen hat.

65. Daher ist festzustellen, dass die Unterscheidung nach dem rechtlichen Ursprung der Legitimation der Ausübung der öffentlichen Gewalt durch einen Mitgliedstaat im Bereich der Arbeitsverhältnisse an und für sich keine inhaltlichen Unterschiede bei der rechtlichen Regelung dieser Verhältnisse rechtfertigt. Für die Zwecke der Regelung der Arbeitsverhältnisse in ihrem ganzen Umfang gehören daher die geografischen Räume, über die die Mitgliedstaaten rechtmäßig souveräne Befugnisse ausüben, für die Union zum „Gebiet“ dieser Staaten.

66. Eine andere Frage ist, ob in Anbetracht der Merkmale der auf dem Festlandsockel verrichteten Arbeit das Arbeitsrecht des Küstenstaats Änderungen oder Abwandlungen der für die Arbeit in seinem Gebiet im eigentlichen Sinn geltenden allgemeinen Regelung vorsehen kann, konkret, und soweit dies hier von Bedeutung ist, im Bereich des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer, allerdings immer mit der Maßgabe, dass diese Änderungen nicht die Folge des unterschiedlichen Umfangs der ausgeübten staatlichen Zuständigkeit sein können, oder, anderes ausgedrückt, eines qualitativen Unterschieds in der Natur der Befugnis zur Regelung der Arbeitsverhältnisse. Diese Befugnis wird immer und ausschließlich Teil der öffentlichen Gewalt des Staates sein.

67. Mit anderen Worten: Der Unterschied kann gegebenenfalls durch die betreffende Arbeitstätigkeit an sich begründet sein, nicht aber durch den Bereich, in dem der in Rede stehende Mitgliedstaat seine souveränen Rechte ausübt.

F – *Das Recht der Niederlande als das auf den an ihre Küste angrenzenden Festlandsockel anwendbare nationale Recht. Folgen der Anwendung des Rechts der Union.*

68. Die Regierung der Niederlande hat Recht, wenn sie ausführt, dass die Verordnung Nr. 1408/71 nur Kollisionen von Rechtsnormen im Bereich der sozialen Sicherheit regelt, ohne für den den Arbeitnehmern zu gewährenden Schutz einen gewissen Umfang vorzugeben; diese Materie fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

69. Es ist in der Tat ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass „Art. 13 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 nur festlegen [soll], welche nationalen Rechtsvorschriften für Personen gelten, bei denen einer der in Artikel 13 Absatz 2 Buchstaben a bis f aufgeführten Fälle vorliegt. Diese Bestimmungen legen nicht die Voraussetzungen fest, unter denen eine Person einem System der sozialen Sicherheit oder einem bestimmten Zweig eines solchen Systems beitreten kann oder muss. Es ist Sache jedes Mitgliedstaats, diese Voraussetzungen, einschließlich der Voraussetzungen für die Beendigung der Versicherungszugehörigkeit, festzulegen …“ (Urteil vom 7. Juli 2005, Van Pommeren-Bourgondiën) [27].

70. Im vorliegenden Fall und auf der Linie mit meinen Ausführungen wäre nach Art. 13 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 1408/71 das Recht der Niederlande im vorliegenden Fall einschlägig, denn Herr Salemink war „im Gebiet [dieses] Mitgliedstaats abhängig beschäftigt“, obwohl er im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnte. Das „Gebiet der Ausübung der abhängigen Beschäftigung“ war der an die Niederlande angrenzende Festlandsockel, der im vorliegenden Fall als räumlicher Bereich, in dem die Niederlande im Rahmen des Völkerrechts öffentliche Gewalt ausüben, in diesem Sinne Gebiet dieses Mitgliedstaats und infolgedessen Gebiet der Union, d. h., ein Bereich, in dem das Gemeinschaftsrecht aufgrund der der Union durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten Anwendung findet.

71. Auch wenn es, wie die niederländische Regierung meint, in der Tat Sache der Mitgliedstaaten ist, den Umfang des Versicherungsschutzes der Arbeitnehmer festzulegen, unterliegt der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit doch Beschränkungen. Eine erste, grundlegende Beschränkung stellt die durch Art. 45 AEUV gewährleistete Freizügigkeit der Arbeitnehmer dar, in deren Licht die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 auszulegen sind (Urteil vom 30. März 1993, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank) [28]. Mit anderen Worten: Rechtmäßig und mit dem Unionsrecht vereinbar sind nur solche Unterschiede in den Versicherungssystemen für Arbeitnehmer, die die Freizügigkeit nicht beeinträchtigen.

27 — C-227/03, Slg. 2005, I-6101, Randnr. 33.

28 — C-282/91, Slg. 1993, I-1221, Randnr. 16.

72. Sowohl die Regierung der Niederlande als auch das UWV haben sich zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung nicht in den Niederlanden wohnender Personen gegenüber den im Inland Ansässigen auf die Besonderheiten der Arbeitsverhältnisse auf dem Festlandsockel berufen, insbesondere deren Dynamik, die Vielfalt der verwendeten Vertragstypen, und sogar die Mobilität der Plattformen, die sich nicht immer in Abschnitten befinden, die an das Küstenmeer angrenzen.

73. Daher lässt sich nicht ausschließen, dass die Besonderheiten der Arbeit auf dem Festlandsockel ein spezifisches System der sozialen Sicherheit rechtfertigen können, das sich von dem unterscheidet, das für die Arbeitsverhältnisse im eigentlichen Gebiet der Niederlande gilt. Allerdings darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass im vorliegenden Fall nicht so sehr die Art der in Rede stehenden Arbeit für den niederländischen Gesetzgeber von Bedeutung war, sondern die bloße Tatsache des Wohnsitzes des Arbeitnehmers.

74. Im vorliegenden Fall lässt sich die unterschiedliche Behandlung durch den niederländischen Gesetzgeber letztlich allein auf den Wohnsitz zurückführen. Bei den Arbeitnehmern, die ihre Arbeit auf dem Festlandsockel verrichten, hängt die Trennung in solche, die den nach dem allgemeinen System Versicherten gleichgestellt und daher pflichtversichert sind, und solche, denen als Alternative eine freiwillige Versicherung oder gegebenenfalls die Inanspruchnahme verschiedener zusätzlicher Leistungen zur Verfügung steht, davon ab, ob sie in den Niederlanden oder in einem anderen Staat wohnen, auch wenn sie in beiden Fällen für Arbeitgeber arbeiten, die in den Niederlanden ansässig sind.

75. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der in Rede stehende Unterschied aus der Sicht der betroffenen Arbeitnehmer nicht irrelevant ist, und sei es auch nur, weil an der Pflichtversicherung immer der Arbeitgeber beteiligt ist, während es bei der freiwilligen Versicherung der Arbeitnehmer ist, der sich um den Vertragsschluss und die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses kümmern muss und damit eine individuelle Verantwortung übernimmt, die gelegentlich, wie der vorliegende Fall zeigt, zu für seine Interessen besonders nachteiligen Situationen führen kann, für die er nicht unbedingt verantwortlich gemacht werden kann, was angesichts seiner schwächeren Position im Rahmen des Arbeitsverhältnisses dem Staat nicht gleichgültig sein darf. Ebenso wenig ist es dies aus unionsrechtlicher Sicht, wenn diese ungünstigere Stellung letztendlich auf eine ungleiche Behandlung derer zurückzuführen ist, die nicht im eigentlichen Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen.

76. Zusammenfassend hat sich der niederländische Gesetzgeber, wenn auch innerhalb eines zweifellos ganz besonderen Bereichs, für ein Unterscheidungskriterium entschieden, das aus der Sicht der Freizügigkeit der Arbeitnehmer höchst verdächtig erscheint [29]. Er hat dies darüber hinaus in einem Regelungskontext getan, in dem das nationale Recht die Arbeit in den Abbaubetrieben in der Nordsee als Arbeit im Gebiet der Niederlande ansieht, da das niederländische Arbeitsvertragsrecht anwendbar ist (Art. 2 WAMN). Zusammenfassend handelt es sich um einen Kontext, in dem der Bezug des Arbeitsverhältnisses zum niederländischen Recht besonders ausgeprägt ist, so dass eine zusätzliche Voraussetzung wie der Wohnort des Arbeitnehmers ein ungerechtfertigtes Hindernis für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Gebiet der Union darstellt.

29 — Zu dieser verdächtigen Voraussetzung habe ich mich in einem anderen Zusammenhang in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Stewart (Urteil vom 21. Juli 2011, C-503/09, Slg. 2011, I-6497), Nr. 36, geäußert, die auch im vorliegenden Fall von Bedeutung ist, auch wenn Herr Salemink niederländischer Staatsangehöriger ist. Von den von der Rechtbank Amsterdam angeführten Rechtsvorschriften sind weitgehend ausländische Arbeitnehmer betroffen. Dies geht so weit, dass nach Angabe der Kommission gegen das Königreich der Niederlande wegen einer Vertragsverletzung gemäß Art. 258 AEUV eine Klage auf Feststellung anhängig ist, dass es dadurch gegen seine Verpflichtungen gegenüber der Union verstoßen hat, dass es Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die wie Herr Salemink auf Bohrinseln auf dem niederländischen Festlandsockel beschäftigt sind, aber nicht in den Niederlanden wohnen, bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit verweigert.

77. Meiner Ansicht nach ist die Anknüpfung des geprüften Arbeitsverhältnisses nicht nur qualifiziert – wie der Gerichtshof in Fällen von im Ausland für im Mitgliedstaat ansässige Arbeitgeber verrichtete Arbeiten festgestellt hat [30] –, sondern höchst qualifiziert angesichts der im vorliegenden Fall erfolgten funktionellen Gleichstellung des Festlandsockels mit dem Gebiet des Staates. Versteht man unter Gebiet den räumlichen Bereich, in dem die Oberhoheit des Staates durch die Ausübung der ihm durch das Völkerrecht übertragenen Zuständigkeiten zum Ausdruck kommt, ist der an seine Küsten angrenzende Festlandsockel Gebiet des Mitgliedstaats in dem genannten Sinn, also ein Raum, in dem dieser Staat die ausschließliche Zuständigkeit – im vorliegenden Fall – für die Arbeitsverhältnisse ausübt, die zur wirtschaftlichen Ausbeutung des Sockels eingegangen wurden. Als staatliches „Gebiet" in eben diesem Sinn ist der Festlandsockel auch „Gebiet" der Union für die Anwendung des Unionsrechts.

78. Ausgehend von dieser Übereinstimmung bin ich der Ansicht, dass die ständige Rechtsprechung zur Verordnung Nr. 1408/71 anzuwenden ist. Folglich ist mit den Worten des Urteils vom 3. Mai 1990, Kits van Heijningen [31], daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Voraussetzungen für den Beitritt zu einem System der sozialen Sicherheit nicht bestimmen können, dass von ihren Rechtsvorschriften „die Personen, auf die [sie] nach der Verordnung Nr. 1408/71 anwendbar sind, … ausgeschlossen sind".

79. So wurde in diesem Zusammenhang festgestellt, dass „… Art. 13 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung ausdrücklich [bestimmt], dass eine Person, die im Gebiet eines Mitgliedstaats im Lohn- oder Gehaltsverhältnis beschäftigt ist, den Rechtsvorschriften dieses Staates unterliegt, ‚und zwar auch dann, wenn sie im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt'. Dieser Bestimmung würde jede praktische Wirksamkeit genommen, wenn den in Art. 13 Abs. 2 Buchst. a aufgeführten Personen die Wohnsitzvoraussetzung entgegengehalten werden könnte, die in den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dessen Gebiet eine Person im Lohn- oder Gehaltsverhältnis beschäftigt ist, für die Aufnahme in das System der sozialen Sicherheit vorgesehen ist. Für diese Personen bewirkt Art. 13 Abs. 2 Buchst. a, dass an die Stelle der Wohnsitzvoraussetzung die Voraussetzung tritt, dass im Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausgeübt wird".

VII – Ergebnis

80. Nach alledem schlage ich vor, die Vorabentscheidungsfrage der Rechtbank Amsterdam wie folgt zu beantworten:

Es widerspricht den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die der Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer dienen, insbesondere den Bestimmungen in den Titeln I und II der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 sowie den Art. 39 EG und 299 EG (jetzt Art. 45 AEUV und 52 EUV in Verbindung mit Art. 355 AEUV), wenn ein Arbeitnehmer, der außerhalb des eigentlichen Gebiets der Niederlande auf einer festen Einrichtung auf dem niederländischen Teil des Festlandsockels bei einem in den Niederlanden ansässigen Arbeitgeber beschäftigt ist, nur deshalb nicht bei den nationalen gesetzlichen Arbeitnehmerversicherungen versichert wird, weil er nicht in den Niederlanden, sondern in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, auch wenn er die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung hat.

30 — Statt aller, Urteil vom 18. Dezember 2007, Habelt, Randnr. 122.

31 — C-2/89, Slg. 1990, I-1755, Randnrn. 20 f.