anzuwenden ist, für den die Antragstellerin die Gewährung von Leistungen nach den in diesem Artikel genannten Rechtsvorschriften beanspruchen kann.

5. Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 8 der Verordnung Nr. 574/72 in Frage stellen könnte.

Touffait Pescatore Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Mai 1980

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer
A. Touffait

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 27. MÄRZ 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Vorabentscheidungssache ersucht man Sie nicht nur um Auslegung von zwei Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juli 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, sondern auch — unter verschiedenen Gesichtspunkten — um Auslegung des Artikels 8 der Verordnung Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972, die die Modalitäten der Durchführung der obengenannten Verordnung festlegt. Außerdem wird insoweit eine Frage nach der Gültigkeit dieses Artikels gestellt, als seine Vereinbarkeit mit Artikel 51 EWG-Vertrag in Zweifel gezogen wird.

Der Sachverhalt läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Frau Margaret Walsh, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ist, da sie in Großbritannien zu arbeiten begonnen hatte, seit dem 21. Juli 1967 dem britischen Sozialversicherungssystem angeschlossen. In der Zeit vom August 1973 bis zum Januar 1974 arbeitete sie in Irland und zahlte an den irischen Versicherungsträger die vorgeschriebenen Versicherungsbeiträge. Danach kehrte sie ins Ver-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

einigte Königreich zurück, wo sie als Arbeitnehmerin vom Januar bis zum Oktober 1974 tätig war. Zu diesem Zeitpunkt begab sie sich erneut nach Irland. Noch während ihres Aufenthalts in Irland kam sie am 31. Juli 1975 nieder; am 21. August dieses Jahres kehrte sie jedoch nach England zurück und beantragte am 3. Oktober 1975 bei dem britischen Versicherungsträger (dem Insurance Officer) die Zahlung von Mutterschaftsgeld auf der Grundlage der von ihr gezahlten Beiträge.

Der britische Versicherungsträger lehnte diesen Antrag mit der Begründung ab, daß er ohne rechtfertigenden Grund zu spät gestellt sei. Gegen diese ablehnende Entscheidung erhob die Betroffene Klage beim National Insurance Local Tribunal Liverpool, das jedoch mit Beschluß vom 3. März 1976 die negative Entscheidung des Insurance Officer bestätigte. Frau Walsh hat dann (am 26. März 1976) den National Insurance Commissioner angerufen. Dieses Gericht hat mit Beschluß vom 11. September 1979 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof ersucht, sich im Wege der Vorabentscheidung zu einer Reihe von Auslegungsfragen zu äußern. Diese betreffen in erster Linie die Bedeutung des Begriffes „Arbeitnehmer" in den Ratsverordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72, sodann Artikel 8 der Verordnung Nr. 574/72 im Hinblick auf die Voraussetzungen für seine Anwendung und schließlich Artikel 86 der Verordnung Nr. 1408/71, der die Übermittlung von Anträgen auf Gewährung von Versicherungsleistungen durch die Behörden eines Mitgliedstaats an die Behörden eines anderen Mitgliedstaats betrifft.

2. Die erste Frage des britischen Richters an den Gerichtshof lautet:

„Ist eine Person, die die Beitragsvoraussetzungen eines Mitgliedstaats (hier: des Vereinigten Königreichs) für den Anspruch auf Mutterschaftsgeld (hier: zu einem verminderten Satz) während des gesamten Zeitraums, für den sie Mutterschaftsgeld in diesem Staat beantragt, erfüllt, ein ‚Arbeitnehmer' im Sinne a) der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und b) der Verordnung (EWG) Nr. 574/72, obwohl sie während dieses Zeitraums keine Beiträge gezahlt hat und auch nicht zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet ist?"

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß Frau Walsh die Leistungen bei Mutterschaft in Großbritannien für eine Entbindung beantragt hat, die in Irland stattgefunden hatte, wobei sie sich auf die Tatsache stützte, daß sie vorher in Großbritannien gearbeitet hatte und so eine zur Begründung eines Anspruchs auf Mutterschaftsgeld — sei es auch zu einem verminderten Satz — ausreichende Anzahl von wöchentlichen Beiträgen geleistet hatte (wie sich unter anderem aus der dem Vorlagebeschluß beigefügten Entscheidung des Secretary of State for Social Services vom 24. August 1978 ergibt). Es ist jedoch die Frage offengeblieben, ob einer Person, die sich in dieser Lage befindet, die Eigenschaft eines Arbeitnehmers im Sinne der genannten Verordnungen der Gemeinschaft im Hinblick auf einen Zeitraum zukommt, während dessen sie keine Versicherungsbeiträge geleistet hat und dazu auch nicht verpflichtet war.

Der Begriff „Arbeitnehmer" ist in Artikel 1 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung Nr. 1408/71 in dem Sinne definiert, daß er unter anderem jede Person umfaßt, „die im Rahmen eines für alle Einwohner oder die gesamte erwerbstätige Bevölkerung geltenden Systems der sozialen Sicherheit gegen ein Risiko oder gegen mehrere Risiken pflichtversichert ist, die von den Zweigen erfaßt werden, auf die diese Verordnung anzuwenden ist, wenn diese Person aufgrund der Art der Verwaltung oder der Finanzierung dieses

Systems als Arbeitnehmer unterschieden werden kann . . .". Dieselbe Begriffsbestimmung gilt auch für die Verordnung Nr. 574/72, die in Artikel 1 Buchstabe c bestimmt, daß „die in Artikel 1 der Verordnung [Nr. 1408/71] festgelegten Begriffsbestimmungen [gelten]." Die Kommission und der britische Versicherungsträger haben in ihren Erklärungen zu Recht hervorgehoben, die obengenannte Formulierung erfordere nicht, daß die Person zum Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalles pflichtversichert gewesen sei. Daraus ergibt sich, daß die Begriffsbestimmung des Arbeitnehmers auch für die Person gilt, die Pflichtversicherungsbeiträge vor Eintritt des Versicherungsfalles geleistet hat, wie es im vorliegenden Fall geschehen ist.

Für eine solche Auslegung spricht Artikel 2 der Verordnung Nr. 1408/71, der ihren „persönlichen Geltungsbereich" betrifft. Absatz 1 dieses Artikels bestimmt: „Diese Verordnung gilt für Arbeitnehmer, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder *galten* . . .". Der Gebrauch der Vergangenheitsform („galten") deutet an, daß auch diejenigen als Arbeitnehmer gelten können, die bei Eintritt des Versicherungsfalles keine Pflichtbeiträge leisten, selbstverständlich nur, wenn sie in einem früheren Zeitraum Beiträge geleistet haben. Ich füge hinzu, daß die Verordnung Nr. 1408/71, wenn man eine engere Auslegung des Begriffs „Arbeitnehmer" für richtig hielte, indem man diese Eigenschaft von der Voraussetzung abhängig machen wollte, daß die Zahlung der Pflichtbeiträge noch läuft, weder für Rentner noch für Arbeitslose gelten könnte: Diese Schlußfolgerung ist offensichtlich unzulässig, da beide Gruppen in der Verordnung ausdrücklich erwähnt sind (Artikel 25 ff.).

Die Fragestellung ändert sich auch nicht, wenn man Anhang V zur Verordnung Nr. 1408/71 (Besondere Bestimmungen über die Anwendung der Rechtsvorschriften bestimmten Mitgliedstaaten) in der durch die Beitrittsakte geänderten und ergänzten Fassung und insbesondere Abschnitt I (Vereinigtes Königreich) Nr. 1 berücksichtigt. Dort ist vorgesehen, daß „als Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung . . . jede Person [gilt], die zur Beitragszahlung als Arbeitnehmer verpflichtet ist". In seinem Urteil vom 29. September 1976 in der Rechtssache 17/76 (Brack, Slg. 1976, 1429) hat der Gerichtshof bereits Gelegenheit gehabt zu bestätigen, daß diese Bestimmung „bezweckt . . ., dem Artikel 1 Buchstabe a Ziffer ii eine weite Anwendung zu sichern, indem sie klarstellt, daß aufgrund der Art der Verwaltung oder der Finanzierung des britischen Systems entsprechend dem erster Unterabsatz dieser Ziffer jede Person als Arbeitnehmer unterschieden werden kann, die als solcher beitragspflichtig ist" (Randnr. 11 der Entscheidungsgründe). Mir scheint, daß dieser Präzedenzfall in keiner Weise im Widerspruch zu der von mir oben vertretenen Auslegung steht; der Gerichtshof hat in der Tat — weit davon entfernt, diese Bestimmung des Anhangs V eng auszulegen oder sie als Ausnahme von Artikel 1 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung zu betrachten — die Auffassung vertreten, daß sie lediglich eine nähere Bestimmung des Inhalts dieser letzten Ziffer darstellt.

Daß der Begriff des Arbeitnehmers nach der Definition der Verordnung Nr. 1408/71 nicht voraussetzt, daß im Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalles noch Pflichtbeiträge gezahlt werden, wird mittelbar durch das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Oktober 1978 in der Rechtssache 10/78 (Belbouab, Slg. 1978, 1915) bestätigt. In diesem Urteil wird festgestellt, daß die Eigenschaft als

Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats in den Zeiten bestehen muß, während deren der Betroffene seine Tätigkeit ausübt, die entsprechenden Beiträge gezahlt und dadurch die entsprechenden Ansprüche erworben hat und nicht in dem Zeitpunkt, in dem die Versicherungsleistung beansprucht wird. Mir scheint, daß diese Feststellung dem gleichen Gedankengang entspricht wie die von mir vertretene Auslegung des Begriffs Arbeitnehmer: In beiden Fällen handelt es sich nämlich darum, das Vorliegen der Voraussetzungen zu beurteilen, von denen der Anspruch auf die Versicherungsleistung abhängt, und zu diesem Zweck ist auf den Zeitraum der Ausübung der Tätigkeit Bezug zu nehmen und nicht auf den Zeitpunkt, in dem der Betroffene seinen Anspruch geltend macht.

3. Die Fragen zwei bis fünf beziehen sich alle auf Artikel 8 der Verordnung Nr. 574/72, der die Überschrift „Vorschriften für das Zusammentreffen von Ansprüchen auf Leistungen bei Krankheit oder Mutterschaft nach den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten" trägt. Dieser Artikel bestimmt: „Hat ein Arbeitnehmer . . . nach den Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft, so werden diese Leistungen *ausschließlich* nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats zuerkannt, in dessen Gebiet die Entbindung stattgefunden hat . . ." Die zweite Frage des National Insurance Commissioner an den Gerichtshof lautet: „Hat ein Arbeitnehmer, der die Beitragsvoraussetzungen für Leistungen bei Mutterschaft (zum vollen oder zu einem verminderten Satz) nach den Rechtsvorschriften zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten (hier: des Vereinigten Königreichs und der Republik Irland) erfüllt, im Sinne von Artikel 8 der Verordnung Nr. 574/72 ‚Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft' nach diesen Rechtsvorschriften, a) einerlei, ob dieser Arbeitnehmer etwa den Anspruch auf Zahlung solcher Leistungen nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten wegen verspäteter Antragstellung oder aus anderen Gründen verloren hat, oder b) nur dann, wenn der Antrag dieses Arbeitnehmers tatsächlich nach den Rechtsvorschriften aller dieser Mitgliedstaaten Erfolg hätte?"

Die zutreffende Alternative ist meiner Meinung nach die unter b) angegebene: Sie ist durch den *Grundgedanken* des gemeinschaftsrechtlichen Antikumulierungsprinzips gerechtfertigt, das in Artikel 8 eines seiner Ausprägungen findet. Bekanntlich darf aufgrund dieses Prinzips dieselbe Person nicht zwei oder mehr Versicherungsleistungen von verschiedenen Mitgliedstaaten für denselben Zeitraum erhalten. Damit das Prinzip seine Wirkung entfalten kann, muß natürlich ein Fall vorliegen, in dem es darum geht, eine Kumulierung von Leistungen zu vermeiden, d. h. ein Arbeitnehmer muß tatsächlich in der Lage sein, einen doppelten Anspruch geltend zu machen. Wenn dagegen ein Arbeitnehmer theoretisch die Voraussetzungen erfüllt, um für den gleichen Zeitraum zwei Leistungen nach zwei verschiedenen Rechtsordnungen zu erhalten, aber dann im konkreten Fall einen der beiden Ansprüche verloren hat (zum Beispiel, weil er seinen Antrag nicht rechtzeitig bei dem zuständigen Träger eingereicht hat, wie sich aus der Rechtsordnung, die ihm diesen Anspruch gewährte, mit der Folge des Verlusts des Anspruchs ergibt), hat der Arbeitnehmer allein Anspruch auf die durch die andere Rechtsordnung vorgesehene Versicherungsleistung. In einem solchen Fall kommt die Antikumulierungsvorschrift nicht zum Tragen: Das Ergebnis bestimmt sich ohne Anwendung der genannten Regel des Artikels 8. Daraus ergibt sich der *Umkehrschluß*, daß

Artikel 8 nur anwendbar ist, wenn ein eventueller Antrag des Arbeitnehmers, der die Beitragsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen bei Mutterschaft nach den Rechtsvorschriften von zwei Mitgliedstaaten erfüllt, tatsächlich nach den Rechtsvorschriften des einen und des anderen Mitgliedstaats Erfolg hätte.

Diese Auslegung des Artikels 8 scheint mir auch aus dem Gesichtspunkt der Logik vollkommen berechtigt zu sein. Wenn man nämlich der Auffassung folgte, nach der Artikel 8 auch dann anzuwenden ist, wenn ein tatsächlicher doppelter Anspruch nicht vorliegt, könnte der Versicherte, der aus Verfahrensgründen den Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft in dem Staat verloren hätte, in dem die Entbindung stattgefunden hat, keine Leistungen mehr im Geltungsbereich der Rechtsvorschriften des anderen Staates beanspruchen, der ihm ebenfalls einen entsprechenden Anspruch gewährt. Eine solche, für die Interessen des Arbeitnehmers äußerst nachteilige Rechtsfolge vorzusehen, würde offensichtlich bedeuten, daß die Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eine Verschlechterung der Lage herbeiführen könnten, in der sich der Arbeitnehmer aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats allein befände: Das genügt, um zu veranschaulichen, daß die oben angedeutete Auffassung fehlgeht und abzulehnen ist.

Ein weiteres Argument zur Unterstützung des von mir vertretenen Standpunktes läßt sich aus der Einstellung gewinnen, die der Gerichtshof bei der Auslegung des Artikels 76 der Verordnung Nr. 1408/71 eingenommen hat, d. h der Antikumulierungsvorschrift für Familienbeihilfen. Dieser Artikel bestimmt: „Der Anspruch auf die . . . Familienbeihilfen wird ausgesetzt, wenn wegen der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit . . . Familienbeihilfen auch nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Familienangehörigen wohnen, zu zahlen sind." Auch in diesem Zusammenhang hat sich die Frage gestellt, ob die Antikumulierungsvorschrift nur dann eingreift, wenn tatsächlich zwei Ansprüche bestehen; der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 20. April 1978 in der Rechtssache 134/77 (Ragazzoni, Slg. 1978, 963) betont, daß die Vorschrift nur insoweit anwendbar ist, als die Leistungen tatsächlich in beiden Staaten geschuldet werden. In demselben Sinne läßt sich auch das Urteil vom 6. März 1979 in der Rechtssache 100/78 (Rossi, Slg. 1979, 831), anführen.

4. Die dritte Frage bezieht sich darauf, welche Bedeutung der in Artikel 8 der Verordnung Nr. 574/72 enthaltene Ausdruck „Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten" hat. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob diese Formulierung „dahin zu verstehen [ist], daß sie die Verordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft a) umfaßt oder b) nicht umfaßt".

Meiner Meinung nach haben die Kommission und der Insurance Officer Recht, wenn sie vortragen, daß im Rahmen der Vorschriften der Gemeinschaft über die soziale Sicherheit der Ausdruck „Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten" auch die Verordnungen der Gemeinschaft umfaßt.

Diese Auffassung wird auf den ersten Blick durch die Unterscheidung widerlegt, die zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Mitgliedstaaten getroffen wird. Man muß jedoch berücksichtigen, daß die Verordnungen der Gemeinschaft ihre verbindliche, allgemeine und unmittelbare Wirkung in demselben Bereich entfalten, in dem die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gelten, und daß die subjektiven Rechte, die dem ein-

zelnen durch diese Rechtsvorschriften gewährt werden, zu denen hinzukommen, die sich zugunsten derselben Personen aus der Gemeinschaftsregelung ergeben. Die Gewährung von Versicherungsleistungen ist daher oft das Ergebnis des Zusammenwirkens der nationalen Rechtsvorschriften und der Gemeinschaftsvorschriften.

Wenn man andererseits im Namen der formalen Unterscheidung zwischen den beiden Rechtsordnungen die angeführte Auslegung ablehnte, befände man sich auf dem Gebiet des Zusammentreffens von Versicherungsleistungen in einer vernunftwidrigen Lage. Es ist nämlich nicht einzusehen, aus welchem Grund die Kumulierung als zulässig anzusehen sein sollte, wenn sie durch Gemeinschaftsvorschriften herbeigeführt wird, jedoch ausgeschlossen sein sollte, wenn sie aus nationalen Rechtsvorschriften hergeleitet ist. Mir scheint, daß die Grundsätze der Gemeinschaft auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit in die entgegengesetzte Richtung weisen: Vor allem dann nämlich, wenn ein Anspruch auf Leistungen gegenüber mehreren Mitgliedstaaten aufgrund der Gemeinschaftsregelung, und insbesondere des Systems der Zusammenrechnung der Beiträge besteht, erscheint es notwendig, ein solches für den Arbeitnehmer äußerst günstiges Ergebnis zu korrigieren und so zu verhindern, daß dieser zweimal die gleiche Leistung erhält und auf diese Weise aus den Gemeinschaftsvorschriften einen übermäßigen Vorteil zieht.

Diese Lösung steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Im Urteil vom 7. November 1973 in der Rechtssache 51/73 (Bestuur der Sociale Verzekeringsbank, Slg. 1973, 1213), bestand bereits Anlaß, im Hinblick auf die Ratsverordnungen Nr. 3 und Nr. 1408/71 klarzustellen, daß der Ausdruck „Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten" in Artikel 10 Absatz 1 beider Verordnungen sich „auf die nationalen Rechtsvorschriften in dem Rechtszustand [bezieht], der sich aus der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften ... ergibt".

5. Die vierte Frage des britischen Gerichts an den Gerichtshof lautet:

„Bewirkt die Vorschrift des Artikels 8 der Verordnung (EWG) Nr. 574/72, wonach dann, wenn ein Arbeitnehmer nach den Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft hat, diese Leistungen ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats zuerkannt werden, in dessen Gebiet die Entbindung stattgefunden hat (hier: in der Republik Irland), daß die Klägerin von der Gewährung von Leistungen bei Mutterschaft in Mitgliedstaaten, in denen die Entbindung nicht stattgefunden hat (hier: im Vereinigten Königreich), ausgeschlossen wird, und zwar a) nur hinsichtlich des Zeitraums, für den die Antragstellerin nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Entbindung stattgefunden hat, Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft hat, oder b) hinsichtlich aller Leistungen bei Mutterschaft im Zusammenhang mit dieser Entbindung in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen die Entbindung nicht stattgefunden hat?"

Zum Verständnis der konkreten Tragweite dieser Frage sind einige nähere Angaben zum Ausgangsverfahren angebracht. Die Rechtsvorschriften, die hier in Betracht kommen, sind die irischen und die britischen; nach beiden steht einer Arbeitnehmerin im Zusammenhang mit der Entbindung ein wöchentliches Mutterschaftsgeld zu, das jedoch für unterschiedliche Zeiträume gewährt wird: nach dem britischen Gesetz für einen Höchstzeitraum von 11 Wochen vor und

7 Wochen nach der Entbindung (vgl. Social Security Act 1975, Section 22 (2)), nach dem irischen Gesetz für 6 Wochen vor und 7 Wochen nach der Entbindung (vgl. Social Welfare Act 1952). In der einen wie in der anderen Rechtsordnung setzt die Gewährung des Mutterschaftsgeldes die Zahlung von Versicherungsbeiträgen in Höhe eines festgesetzten Mindestbetrages voraus; außerdem muß die Betroffene bei der zuständigen Stelle einen Antrag einreichen. Im vorliegenden Fall wurde der Antrag bei der englischen Stelle am 3. Oktober 1975 gestellt, während die Entbindung am 31. August desselben Jahres stattgefunden hatte. Es ist nicht bekannt, daß irgendein Antrag bei der irischen Stelle eingereicht wurde.

Das Problem allgemeiner Art, das eine solche Situation aufwirft, betrifft den Rahmen, innerhalb dessen die Antikumulierungsvorschrift des Artikels 8 zum Tragen kommen soll. Wir haben gesehen, daß der Arbeitnehmer nach diesem Artikel „ausschließlich" Anspruch auf die Leistungen hat, die in den Rechtsvorschriften des Staates vorgesehen sind, in dem die Entbindung stattgefunden hat. Es ist klar, daß jedes Mal, wenn die Versicherungsvorschriften zweier Staaten im Hinblick auf die Entbindung einen Anspruch auf Leistungen verschiedenen Inhalts gewähren, das System des Artikels 8 — angenommen, daß ein Arbeitnehmer in der Lage ist, Ansprüche nach Maßgabe dieser beiden Rechtsvorschriften geltend zu machen — dazu führt, die Vorteile, die der Arbeitnehmer erhalten kann, zu vergrößern oder zu verringern; insbesondere kann die nach dem am Ort der Entbindung geltenden Recht gewährte Leistung, verglichen mit der in den anderen Rechtsvorschriften vorgesehenen, höher oder niedriger ausfallen oder sie kann für einen längeren oder kürzeren Zeitraum gezahlt werden. Im vorliegenden Fall haben wir gesehen, daß der Hauptunterschied zwischen den britischen und den irischen Vorschriften sich gerade auf die Dauer der Gewährung der Leistungen bezieht: 18 Wochen nach den britischen Vorschriften und nur 12 nach den irischen. Geht man nun bei der Auslegung des Artikels 8 vom Wortlaut aus, dann ist festzuhalten, daß für die Leistungen bei Mutterschaft immer allein die Rechtsvorschriften des Landes gelten, in dem die Entbindung stattgefunden hat, wobei der Umstand ganz außerachtgelassen wird, daß diese Vorschriften im Vergleich mit anderen ebenfalls anwendbaren unter Umständen weniger günstig für den Arbeitnehmer sein können. Frau Walsh würde demnach aufgrund der Tatsache, daß sie in Irland entbunden hat, automatisch einen Nachteil erleiden.

Meiner Meinung nach geht der Grundgedanke der Gemeinschaftsregelung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit dahin, daß mögliche nachteilige Auswirkungen für den Arbeitnehmer nur insoweit als zulässig gelten, als sie durch Vorteile ausgeglichen werden und den Zweck des Vertrages nicht gefährden. Legt man diesen Maßstab an, dann läßt sich meiner Auffassung nach feststellen, daß dann, wenn der Anspruch auf bestimmte Leistungen von Gemeinschaftsvorschriften hergeleitet wird (in dem Sinne, daß er auf der Grundlage der Rechtsordnung eines Mitgliedstaats allein nicht bestehen würde), die Rechtsordnung der Gemeinschaft auf der Grundlage objektiver Kriterien eine nationale Rechtsordnung unter Ausschluß von anderen Rechtsordnungen unabhängig von der Tatsache für anwendbar erklären kann, daß dies in einzelnen Fällen einen Nachteil für die Arbeitnehmer in bezug auf den Umfang und die Dauer der Leistungen bedeuten kann. Soweit es sich um Fälle handelt, in denen der Arbeitnehmer keinen Anspruch auf den Be-

zug einer Leistung hätte, wenn die Gemeinschaftsregelung nicht eingriffe, erscheint es vernünftig und den Grundsätzen des Artikels 51 des Vertrages entsprechend, daß dieselbe Gemeinschaftsregelung gegebenenfalls die Ansprüche des Arbeitnehmers durch strenge Antikumulierungsvorschriften in Grenzen hält. Dagegen dürfte dort keine Benachteiligung zulässig sein, wo der Anspruch des Arbeitnehmers auf günstigere Leistungen, der in den Rechtsvorschriften eines anderen als des Mitgliedstaats vorgesehen ist, in dem der Versicherungsfall eintritt, aufgrund dieser Rechtsvorschriften erworben ist, ohne daß auf die Gemeinschaftsvorschriften Rückgriff genommen werden muß.

Diese Lösung scheint mir im Einklang mit der Einstellung zu stehen, die Sie in ihrer Rechtsprechung eingenommen haben, in der wiederholt die Unverletzlichkeit der Rechte bestätigt worden ist, die einzelne Bürger auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit allein nach den Rechtsvorschriften eines Staates erworben haben, wobei umgekehrt die Möglichkeit einer angemessenen Regelung der Ansprüche zugelassen wurde, die sich auf die nationalen Rechtsvorschriften in Verbindung mit den Gemeinschaftsvorschriften über die Zusammenrechnung der Versicherungsbeiträge stützen. Ich nenne als in diesem Sinne besonders bedeutsam die Urteile vom 21. Oktober 1975 in der Rechtssache 24/75 (Petroni, Slg. 1975, 1149), vom 3. Februar 1977 in der Rechtssache 62/76 (Strehl, Slg. 1977, 211), vom 13. Oktober 1977 in der Rechtssache 112/76 (Manzoni, Slg. 1977, 1647), vom 13. Oktober 1977 in der Rechtssache 22/77 (Mura, Slg. 1977, 1966) und vom 13. Oktober 1977 in der Rechtssache 37/77 (Greco, Slg. 1977, 1711). Es ist der Erwähnung wert, daß der Gerichtshof in den Urteilen in den Rechtssachen Petroni, Strehl und Manzoni Wert auf die Wiederholung der Feststellung gelegt hat, daß „der Zweck der Artikel 48 bis 51 [EWG-Vertrag] ... verfehlt [würde], wenn die Arbeitnehmer, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, Vergünstigungen der sozialen Sicherheit verlören, die ihnen jedenfalls die Rechtsvorschriften eines einzigen Mitgliedstaats sichern". Dagegen „[darf] der Rat ... bei der Ausübung der ihm in Artikel 51 verliehenen Befugnisse ... unter Beachtung der Vorschriften des Vertrages die Geltendmachung der den Versicherten nach dem Vertrag zustehenden Ansprüche auf Sozialleistungen im einzelnen regeln" (Randnr. 20 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache Petroni).

Aus dem Vorlagebeschluß geht im vorliegenden Fall nicht eindeutig hervor, ob die von Frau Walsh gegenüber dem Insurance Officer geltend gemachten Ansprüche auch allein nach britischen Rechtsvorschriften bestanden, und es fällt nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes, diese Frage zu klären. Was dagegen die derselben Arbeitnehmerin allein aufgrund der irischen Rechtsvorschriften zustehenden Ansprüche anbetrifft, ist bekannt, daß die von ihr in Irland gezahlten Versicherungsbeiträge nicht ausreichten, um allein nach den irischen Rechtsvorschriften einen Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft zu erwerben; Frau Walsh könnte folglich die Leistungen bei Mutterschaft von der irischen Stelle nur aufgrund der in Artikel 18 der Verordnung Nr. 1408/71 festgelegten Zusammenrechnung der Versicherungsbeiträge verlangen.

Bei diesem Sachstand scheint es mir nützlich für das vorlegende Gericht, wenn der Gerichtshof sowohl den Fall in Betracht zieht, daß die Ansprüche, die der Arbeitnehmerin nach den Rechtsvorschriften eines anderen als des Staates, in dem die Entbindung stattgefunden hat,

zustehen, sich aus der nationalen Gesetzgebung in Verbindung mit der Gemeinschaftsgesetzgebung herleiten, als auch den anderen Fall, daß die gleichen Ansprüche allein auf die nationalen Rechtsvorschriften gestützt sind. Ich bin der Meinung, daß im ersten Fall Artikel 8 dahin gehend auszulegen ist, daß die am Ort der Entbindung geltenden Rechtsvorschriften unabhängig davon allein anwendbar sind, daß die beiden in Frage stehenden Rechtsvorschriften Leistungen von unterschiedlichem Wert gewähren und daß die Arbeitnehmerin die Leistung mit dem geringeren Umfang erhält. Ich wiederhole, daß die mögliche Benachteiligung, die durch diese Lösung für den Arbeitnehmer entsteht, nur eine scheinbare ist, da sie Rechtspositionen des einzelnen betrifft, die ohne die Gemeinschaftsregelung nicht bestehen würden.

Es bleibt der andere Fall, nämlich der, in dem ein Arbeitnehmer nach anderen als den am Ort der Entbindung geltenden Rechtsvorschriften und allein aufgrund dieser letzteren Rechtsvorschriften Anspruch auf Leistungen hat, die im Vergleich mit denen höher sind, die die nach Artikel 8 anwendbaren Rechtsvorschriften festlegen. Wenn eine solche Fallgestaltung eintritt, ist meiner Ansicht nach der Beibehaltung der nach den Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaats erworbenen Rechte den Vorzug zu geben. Zur Anwendung dieses Grundsatzes ist es unumgänglich, die Leistungen, die nach den am Ort der Entbindung geltenden Rechtsvorschriften gewährt werden, denen gegenüberzustellen, die nach anderen Rechtsvorschriften gewährt werden, in deren Geltungsbereich die Arbeitnehmerin einen Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft erworben hat, um festzustellen, ob die letzteren umfangreicher sind; bejahendenfalls ist der Arbeitnehmerin in dem Staat, in dem die Entbindung nicht stattgefunden hat, ein Leistungsanspruch in Höhe des Unterschieds zwischen den höheren und den geringeren Leistungen einzuräumen. Das bedeutet, daß Artikel 8 in dem Sinne auszulegen ist, daß das Adverb „ausschließlich" den Ansprüchen keinen Abbruch tut, die bereits nach den nationalen Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats erworben sind als desjenigen, in dem die Entbindung stattgefunden hat.

Die Überlegungen, die ich bis jetzt angestellt habe, sind unter Berücksichtigung der Auslegung des Artikels 8 zu ergänzen, für die ich mich bei der Beantwortung der zweiten Frage ausgesprochen habe. Ich erinnere an die Darlegungen, zu denen mich der Gegenstand dieser Frage veranlaßt hat: nämlich, daß die Antikumulierungsvorschrift des Artikels 8 nur anwendbar ist, wenn die Arbeitnehmerin einen tatsächlichen Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft nach den Rechtsvorschriften von zwei oder mehr betroffenen Mitgliedstaaten hat, oder mit anderen Worten, wenn sie die konkreten Voraussetzungen für den Bezug solcher Leistungen im Rahmen beider Rechtsordnungen erfüllt. Im Einklang mit diesem Standpunkt glaube ich, daß in den Fällen, in denen der Anspruch auf die Leistungen bestimmt wird durch das Eingreifen der Gemeinschaftsvorschriften in die Rechtsordnung des Mitgliedstaats, in dem die Entbindung nicht stattfindet (Fälle, die — wie zu sehen war — in grundsätzlicher Art die Wirkungsweise der durch Artikel 8 gezogenen Grenze zeigen), die ausschließliche Anwendbarkeit der Rechtsvorschriften des Staates, in denen die Entbindung stattfindet nur im Bezug auf den Zeitraum bejaht werden kann, für den die Betroffene tatsächlich Leistungen bei Mutterschaft von den Stellen dieses Staates erhalten kann. Wenn dagegen die tatsächlichen Voraussetzungen für das Ent-

stehen des Anspruchs auf die Versicherungsleistungen nicht vorliegen, besteht kein Anlaß, einen Fall der Kumulierung zu befürchten und ihr die in Artikel 8 festgelegte Begrenzung entgegenzuhalten.

6. Die fünfte Frage betrifft die Gültigkeit des Artikels 8 der Verordnung Nr. 574/72. Das vorlegende Gericht äußert Bedenken, daß dieser Artikel „insoweit ..., als er die Klägerin von Leistungen bei Mutterschaft in Mitgliedstaaten ausschließt, in denen die Entbindung nicht stattgefunden hat", als ungültig betrachtet werden könnte, da er „ultra vires" erlassen worden sei. Im wesentlichen wird die Auffassung angedeutet, daß diese Vorschrift unvereinbar mit Artikel 51 EWG-Vertrag sein könnte.

Folgt man der von mir im vorangehenden Absatz vertretenen Auffassung zur Auslegung des Artikels 8, so erweist sich der von dem britischen Gericht geäußerte Zweifel als unbegründet. Mir scheint nämlich wesentlich zu sein, daß die „ausschließliche" Anwendung der Rechtsvorschriften des Ortes, an dem die Entbindung stattfindet, die Ansprüche nicht beeinträchtigt, die im Geltungsbereich der Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats nach dessen Bestimmungen allein und allein aufgrund der dort gezahlten Beiträge geltend gemacht werden. Meiner Meinung nach läßt Artikel 8 eine solche Auslegung zu; deswegen kommt es nicht zu einem Verstoß gegen Artikel 51 des Vertrages.

7. Die sechste und letzte Frage betrifft die Auslegung von Artikel 86 der Verordnung Nr. 1408/71. Diese Vorschrift bestimmt: „Anträge, Erklärungen oder Rechtsbehelfe, die gemäß den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats innerhalb einer bestimmten Frist bei einer Behörde, einem Träger oder einem Gericht dieses Staates einzureichen sind, können innerhalb der gleichen Frist bei einer entsprechenden Behörde, einem entsprechenden Träger oder einem entsprechenden Gericht eines anderen Mitgliedstaats eingereicht werden. In diesem Fall übermitteln die in Anspruch genommenen Behörden, Träger oder Gerichte diese Anträge, Erklärungen oder Rechtsbehelfe ... unverzüglich der zuständigen Behörde, dem zuständigen Träger oder dem zuständigen Gericht des ersten Staates ..." Das vorlegende Gericht fragt den Gerichtshof, ob diese Vorschriften „im Fall eines Antrags anwendbar [sind], der nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats (hier: Republik Irland) innerhalb eines bestimmten Zeitraums einer Behörde, einem Träger oder einem Gericht dieses Staates hätte vorgelegt werden müssen, was aber nicht geschehen ist, der jedoch außerhalb dieses Zeitraums einer entsprechenden Behörde, einem entsprechenden Träger oder Gericht eines anderen Mitgliedstaats (hier: dem Department of Health and Social Security, London, Vereinigtes Königreich) vorgelegt worden ist".

Diese Frage betrifft in Wirklichkeit — wie sowohl die Kommission als auch der Insurance Officer zutreffenderweise in ihrem Vorbringen bemerken — nicht nur die Art und Weise der Antragstellung, sondern auch die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags nach Ablauf einer in den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats festgelegten Frist. Mit anderen Worten, das vorlegende Gericht will anscheinend wissen, ob ein bei einer Behörde eines anderen Staates als des Staates, nach dessen Rechtsvorschriften die Leistung zu gewähren ist, eingereichter Antrag im Hinblick auf seine Zulässigkeit (zum Beispiel, was seine Rechtzeitigkeit anbetrifft) von der Behörde zu prüfen ist, der er vorgelegt worden ist — mit der Folge, daß er, wenn er als unzulässig angesehen

wird, auch nicht an die Behörde weitergereicht wird, die die Leistung gewähren soll —; oder ob das Urteil über die Zulässigkeit allein dieser zweiten Behörde mit der Folge zusteht, daß die Weiterleitung durch die erste in jedem Fall stattzufinden hat.

Ich bin der Meinung, daß die zweite Alternative die zutreffende ist. Nach seinem Wortlaut beschränkt sich Artikel 86 darauf, die Möglichkeit vorzusehen, Anträge bei einer anderen Behörde als derjenigen des Staates einzureichen, nach dessen Rechtsvorschriften die Leistung zu gewähren ist, und legt als Voraussetzung für ihre Zulässigkeit fest, daß die Antragstellung innerhalb der durch die letztgenannten Rechtsvorschriften festgelegten Frist erfolgt und der Antrag bei einer der nach diesen Rechtsvorschriften zuständigen „entsprechenden" Behörde gestellt wird. Dies schließt jedoch keine Befugnis der Behörde, bei der der Antrag eingereicht wird, ein, über seine Zulässigkeit zu entscheiden. Es wäre auch nicht sinnvoll, dieser Behörde eine Aufgabe zuzugestehen, die über die einfache Übermittlung des Schriftstücks hinausginge: Wenn man nämlich eine andere Auslegung für richtig hielte, müßte man einräumen, daß die Behörde, die die Rechtshandlung entgegennimmt, die außerordentliche Befugnis hätte, deren Zulässigkeit auf der Grundlage der Rechtsordnung eines anderen Staates zu überprüfen. Eine solche Befugnis müßte aber — allein deshalb, weil sie Ausnahmecharakter hat — ausdrücklich übertragen sein, doch enthält Artikel 86 in dieser Hinsicht keinerlei Aussagen.

8. Ich schließe daher mit dem Vorschlag an den Gerichtshof, die vom National Insurance Commissioner mit Beschluß vom 11. September 1979 gestellten Frage folgendermaßen zu beantworten:

1. Eine Person, die Anspruch auf Versicherungsleistungen aufgrund von früher gezahlten Pflichtversicherungsbeiträgen hat, ist als „Arbeitnehmer" im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 auch dann anzusehen, wenn sie in dem Zeitpunkt, in dem der Versicherungsfall eintritt und in dem die Leistungen beansprucht werden, keine Beiträge mehr zahlt.

2. Artikel 8 der Verordnung Nr. 574/72 ist in dem Sinne auszulegen, daß er nur anwendbar ist, wenn der Arbeitnehmer tatsächlich Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft nach den Rechtsvorschriften von zwei (oder mehr) betroffenen Mitgliedstaaten hat.

3. Der Ausdruck „Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten in Artikel 8 der Verordnung Nr. 574/72 ist in dem Sinne zu verstehen, daß er auch die Vorschriften der Verordnungen der Gemeinschaft umfaßt.

4. Artikel 8 der Verordnung Nr. 574/72 ist dahin gehend auszulegen, daß er den Anspruch des Arbeitnehmers auf Gewährung von Leistungen bei Mutterschaft nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats als des

Staates, in dem die Entbindung stattgefunden hat, nur ausschließt, wenn der dem Arbeitnehmer nach den Rechtsvorschriften der beiden Mitgliedstaaten zustehende Anspruch auf diese Leistungen sich im Gebiet des erstgenannten Staates auf den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Zusammenrechnung der Versicherungsbeiträge gründet. Auch in diesem Fall ist das Recht des Staates, in dem die Entbindung stattfindet, nur in Bezug auf den Zeitraum ausschließlich anwendbar, für den der Betroffene tatsächlich Leistungen bei Mutterschaft von den Behörden dieses Staates erhalten kann. Hat der Arbeitnehmer andererseits im Rahmen der Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats als des Staates, in dem die Entbindung stattfindet, einen Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften allein, also außerhalb des Systems der Zusammenrechnung erworben, so hat er zusätzlich zu den Leistungen, die in den am Ort der Entbindung geltenden Rechtsvorschriften vorgesehen sind, Anspruch auf die eventuelle Differenz zwischen den ihm durch die Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaats gewährten Leistungen und denen, die ihm nach den am Ort der Entbindung geltenden Rechtsvorschriften zustehen.

5. Artikel 8 der Verordnung Nr. 574/72 ist bei dieser Auslegung nicht als unvereinbar mit Artikel 51 EWG-Vertrag anzusehen.

6. Artikel 86 der Verordnung Nr. 1408/71 ist dahin gehend auszulegen, daß dann, wenn ein Antrag, eine Erklärung oder ein Rechtsbehelf bei einer Behörde, einem Träger oder einem Gericht eines anderen Staates, als desjenigen, nach dessen Rechtsvorschriften die Leistung zu gewähren ist, eingereicht wird, diese Behörde, dieser Träger oder dieses Gericht zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags, der Erklärung oder des Rechtsbehelfs, um die es sich handelt, nicht befugt ist. Diese Befugnis steht ausschließlich der Behörde, dem Träger oder dem Gericht des Mitgliedstaats zu, nach dessen Rechtsvorschriften die Leistung zu gewähren ist, und an die der Antrag, die Erklärung oder der Rechtsbehelf daher zu übermitteln ist.