Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Joseph Gand vom 13. Juni 1967[1]

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Herr Pietro Pace, ein italienischer Staatsangehöriger, war von 1946 bis 1953 in belgischen Kohlenzechen beschäftigt, kehrte dann in seinen Heimatstaat zurück und arbeitete dort als Landwirt. Nach seinem Tod im Jahr 1965 lehnten die Commission de réclamation und sodann die Commission d'appel en matière d'assurance sociale contre la maladie et l'invalidité es ab, seiner Witwe, Frau Guerra, eine Rente zu bewilligen, weil nicht bewiesen sei, daß der Tod ihres Ehegatten auf eine Berufskrankheit zurückzuführen sei, die er sich in Belgien zugezogen habe.

Daraufhin reichte Frau Guerra, die in Brescia wohnt, beim belgischen Staatsrat eine in italienischer Sprache abgefaßte Klage ein. Das angerufene Gericht ist der Auffassung, eine solche Klage sei bei ausschließlicher Anwendung der belgischen Rechtsvorschriften unzulässig, denn das den Sprachengebrauch vor dem Staatsrat regelnde Gesetz vom 23. Dezember 1946, geändert durch Gesetz vom 15. April 1958, lasse dem Einzelnen nur die Wahl zwischen den drei in Belgien gebräuchlichen Sprachen, nämlich dem Französischen, Niederländischen und Deutschen.

Nun enthält aber die Verordnung Nr. 3 des Rates „über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer", die für Belgien nach Artikel 189 und 191 des Vertrages von Rom verbindlich ist, in Artikel 45 Absatz 4 folgende Vorschrift: „Die Träger und Behörden eines Mitgliedstaats dürfen die bei ihnen eingereichten Anträge und sonstigen Schriftstücke nicht deshalb zurückweisen, weil sie in einer Amtssprache eines anderen Mitgliedstaats abgefaßt sind."

Um Auslegung dieser Vorschrift ersucht Sie nun nach Artikel 177 Absatz 3 des Vertrages von Rom der belgische Staatsrat durch Beschluß vom 27. Januar 1967. Er bittet um Entscheidung der Frage, ob er zu den in Artikel 45 der Verordnung Nr. 3 genannten „Trägern und Behörden" gehört. Da der Staatsrat, wie er selbst

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

hervorhebt, im vorliegenden Fall als Gericht entscheidet, geht die gestellte Frage allgemeiner dahin, ob die in Artikel 45 verwandten Ausdrücke die Gerichte der sechs Mitgliedstaaten einschließen. Natürlich gilt die Antwort, die Sie geben, nur für diese Verordnung und greift der Entscheidung über den Sinn derselben Ausdrücke in anderen Gemeinschaftsvorschriften nicht vor.

Die belgische Regierung, das vor dem Staatsrat als beklagte Partei auftretende Institut national d'assurance maladie-invalidité und die EWG-Kommission, denen das Vorabentscheidungsersuchen gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes zugestellt worden ist, schlagen Ihnen in ihren schriftlichen Erklärungen übereinstimmend vor, die Frage zu bejahen.

Die Lösung ist zunächst in der Auslegung der Verordnung zu suchen, man muß jedoch zugeben, daß diese Auslegung in keiner Richtung Entscheidendes hergibt, dies um so weniger, als die in den Fassungen der vier Amtssprachen — die gleichermaßen verbindlich sind — gebrauchten Ausdrücke nicht völlig übereinstimmen.

Artikel 1 enthält zwar einige Begriffsbestimmungen der gebrauchten Ausdrücke, diese sind jedoch kaum brauchbar. So bedeutet zum Beispiel der Ausdruck „Träger" nach diesem Artikel für jeden Mitgliedstaat „die Einrichtung oder *Behörde*, der die Anwendung sämtlicher Rechtsvorschriften oder eines Teils derselben obliegt". Während nach Artikel 45, der „Träger" und „Behörden" nebeneinanderstellt, diesen Ausdrücken verschiedene Begriffe zuzuordnen sind, erscheint „die Behörde" in Artikel 1 als eine Form des „Trägers". Wie dem auch sei, alles in allem ist den Vorschriften der Verordnungen Nrn. 3 und 4 und ihrer Anhänge zu entnehmen, daß die darin genannten Träger die nicht gerichtlichen Einrichtungen sind, denen die Feststellung und Auszahlung der Leistungen übertragen ist.

Im übrigen definiert die Verordnung nicht die „Behörden", sondern nur die „zuständigen Behörden", worunter nach der Aufzählung in Anhang I zur Verordnung Nr. 4 die Minister (der Minister für soziale Vorsorge in Belgien, der Arbeitsminister in Frankreich, der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in der Bundesrepublik usw.) zu verstehen sind, in deren Ressort die soziale Sicherheit fällt. Man könnte deshalb auf den ersten Blick unter Berufung auf Artikel 1 zu der Folgerung neigen, daß zu den „Behörden" nur die Verwaltungsbehörden, nicht aber die Gerichte zu rechnen seien.

Kehrt man jedoch nun zu dem streitigen Artikel 45 Absatz 4 zurück, so fällt auf, daß unter den „Anträgen" — die nach der Vorschrift in der Sprache eines anderen Mitgliedstaats abgefaßt sein können — sehr wohl, wenn auch nicht ausschließlich, Eingaben bei Gericht verstanden werden können.

Man muß diesen Artikel im übrigen im Zusammenhang mit einer anderen, in Artikel 47 enthaltenen Vorschrift sehen, die folgendes bestimmt: Anträge, Erklärungen oder Rechtsmittel, die innerhalb einer bestimmten Frist bei einer Behörde, einem Träger oder einer sonstigen Einrichtung eines Mitgliedstaats einzureichen sind, können innerhalb der gleichen Frist bei der entsprechenden Stelle eines anderen Mitgliedstaats eingereicht werden. Die Verordnung regelt im einzelnen, wie die Übermittlung von einem Staat zum anderen zu erfolgen hat. Es ist wohl unbestritten, daß diese Vorschrift für Klagen ebenso gilt wie für Verwaltungsbeschwerden. Sie mildert die Zulässigkeitsvoraussetzungen und verhindert in bestimmten Fällen den Verlust des Klagerechts. Aber sie entfaltet nur dann ihre volle Wirksamkeit, wenn die Rechtsbehelfe nicht notwendig in der Sprache des Staates abgefaßt zu sein brauchen, an den sie letztlich gerichtet sind, denn diese Rechtsbehelfe werden in der Praxis meistens in der Sprache des Landes abgefaßt sein, in dem sie eingereicht werden. Gewiß sind in Artikel 45 nicht die gleichen Ausdrücke gebraucht wie in Artikel 47, der außerdem die „Einrichtungen" aufführt. Meines Erachtens ist aber festzuhalten, daß es unbefriedigend wäre, dem ersten dieser Artikel einen engeren Anwendungsbereich zuzuweisen als dem zweiten.

Die Wortauslegung, mit der ich mich soeben befaßt habe, hat den zweifachen Nachteil, zu langweilen und zu keiner Lösung zu führen, die wirklich überzeugend erscheint. Das gleiche würde gelten, wenn man den genauen Sinn der streitigen Ausdrücke nicht aus der Verordnung selbst, sondern aus der juristischen Terminologie der Mitgliedstaaten ermitteln wollte. Ich will mir daher diese Untersuchung ersparen.

Mit der belgischen Regierung und der Kommission bin ich der Auffassung, daß eine andere Überlegung dazu führt, die gestellte Frage zu bejahen: daß nämlich schon vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 3 die Aufnahme einer Klausel über den Sprachengebrauch in zweiseitige Abkommen über die soziale Sicherheit als zum guten Stil gehörig galt. So enthielt beispielsweise das Abkommen zwischen Belgien und Italien vom 30. April 1948 diese Klausel in folgender Fassung: „Die Durchführung dieses Abkommens betreffende Eingaben *der durch das Abkommen begünstigten Personen* an Einrichtungen, Behörden oder *Gerichte* der sozialen Sicherheit in den vertragschließenden Ländern sind in einer Amtssprache eines dieser Länder abzufassen."

Die gleiche Klausel findet sich in zehn weiteren zweiseitigen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten, manchmal mit kleinen redaktionellen Abweichungen, die aber ihre Bedeutung nicht ändern, denn sie umfaßt immer auch die Beziehungen der Sozialversicherten zu den Gerichten.

Bekanntlich ist die Verordnung Nr. 3 nach ihrem Artikel 5 Buchstabe a an die Stelle der früheren Abkommen getreten, jedoch mit Ausnahme derjenigen Abkommen, die die Mitgliedstaaten durch die Aufnahme in Anhang D aufrechtzuerhalten wünschten. Kein Mitgliedstaat hat hinsichtlich der zitierten Vorschrift von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Dieses allgemeine Schweigen kann aber schwerlich dahin ausgelegt werden, daß die Staaten die Absicht gehabt hätten, den Wanderarbeitnehmern eine ihnen durch die zweiseitigen Abkommen eingeräumte Vergünstigung wieder zu entziehen. Es liegt näher anzunehmen, daß sie davon ausgegangen sind, daß die Gerichte trotz des anderen Wortlauts von Artikel 45 Absatz 4 stillschweigend mit erfaßt werden, wie es in den früheren Abkommen ausdrücklich der Fall war.

Gegen diese These, die sich auf den mutmaßlichen Willen der Mitgliedstaaten stützt, kann man einwenden, daß nicht eine mehrseitige Vereinbarung, sondern ein vom Rat erlassener Rechtsetzungsakt der Gemeinschaft auszulegen ist. Indessen ist daran zu erinnern, daß der Rat nur eine von den Mitgliedstaaten bereits unterzeichnete Vereinbarung übernommen hat, der er den „Stempel" der Gemeinschaft aufgedrückt hat, und daß die Staaten berechtigt sind, in bestimmtem Umfang vom Inhalt der Verordnung abzuweichen, in dem sie einzelne Klauseln früherer Vereinbarungen aufrechterhalten.

Es ist letztlich die ratio legis des Artikels 51 des Vertrages sowie der zu seiner Durchführung ergangenen Verordnung Nr. 3, die mich veranlaßt, die vorgelegte Frage zu bejahen. Vertrag und Verordnung sind im Zweifel in dem Sinn auszulegen, daß sie die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer vor Benachteiligungen schützen wollen. In Ermangelung einer ausdrücklichen dahin gehenden Vorschrift, die sich im Verordnungstext nicht findet, darf nicht angenommen werden, die Verordnung habe denjenigen, auf die sie Anwendung findet, ein Recht entziehen wollen, das die Mitgliedstaaten ihnen in den zweiseitigen Abkommen eingeräumt hatten und das gegenwärtig auch den im Gebiet der Gemeinschaft beschäftigten Arbeitnehmern einiger Drittstaaten nach den zwischen diesen Drittstaaten und den Mitgliedstaaten geschlossenen Abkommen zusteht.

Ich beantrage,

— zu entscheiden, daß die Vorschriften des Artikels 45 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3 auf die Gerichte anwendbar sind,

— und die Entscheidung über die vor dem Gerichtshof entstandenen Kosten dem belgischen Staatsrat vorzubehalten.