

**Urteil des Gerichtshofes
vom 5. Juli 1967¹**

Leitsätze

Freizügigkeit — Wanderarbeitnehmer — Versicherung — Sprachenregelung — Behörden der Mitgliedstaaten im Sinn von Artikel 45 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3 — Innerstaatliche Gerichte einbegriffen

Die Sozialgerichte der Mitgliedstaaten gehören zu den Behörden im Sinn von Artikel 45 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3, die bei ihnen eingereichte Anträge oder sonstige Schriftstücke nicht deshalb zurückweisen dürfen, weil sie in einer Amtssprache eines anderen Mitgliedstaats abgefaßt sind.

In der Rechtssache 6/67

betreffend das Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 45 der Verordnung Nr. 3, dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag vorgelegt vom belgischen Staatsrat, Verwaltungssektion, III. Kammer, in dem Rechtsstreit

TERESA GUERRA,
Witwe des Pietro Pace, wohnhaft in Cascina Mortaio, Leno,
Brescia (Italien),

Klagepartei,

gegen

INSTITUT NATIONAL D'ASSURANCE MALADIE-INVALIDITÉ,
Brüssel 15, avenue de Tervueren 211,

beklagte Partei,

erläßt

¹ — Verfahrenssprache: Französisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des Kammerpräsidenten A. Trabucchi als Vorsitzenden,
des Kammerpräsidenten R. Monaco,
der Richter R. Lecourt, A. M. Donner (Berichterstatter) und
W. Strauß,
Generalanwalt: J. Gand,
Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I. Sachverhalt und Verfahren

Die Klägerin hat am 13. Januar 1967 beim belgischen Staatsrat gegen den ihren Rentenantrag ablehnenden Bescheid der Commission d'Appel en matière d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité vom 17. November 1966 Klage erhoben.

Die Klageschrift ist in italienischer Sprache abgefaßt.

Nach Artikel 26 § 3 des belgischen Gesetzes vom 23. Dezember 1946 über die Errichtung eines Staatsrats, geändert durch Gesetz vom 15. April 1958, „können [Privatpersonen] Schriftsätze und Erklärungen in der Sprache ihrer Wahl abfassen“. Diese Wahl kann sich jedoch nur auf eine der drei in Belgien gebräuchlichen Sprachen, also auf das Französische, Niederländische oder Deutsche erstrecken.

Nun bestimmt aber Artikel 45 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3 des Rates der EWG:

„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.“

Mit der Begründung, daß die genannte Verordnung nach Artikel 189 und 191 des Vertrages von Rom für Belgien verbindlich ist, hat die Dritte Kammer des Staatsrats am 27. Januar 1967 beschlossen, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„Gehört der Staatsrat zu den Trägern und Behörden, von denen in Artikel 45 der Verordnung Nr. 3 die Rede ist?“

Das Vorabentscheidungsersuchen ist dem Gerichtshof von der Dritten Kammer übermittelt worden und am 8. Februar 1967 in der Kanzlei eingegangen.

Nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes haben schriftliche Erklärungen eingereicht:

- die beklagte Partei am 31. März 1967,
- die belgische Regierung am 12. April 1967,
- die Kommission der EWG am 14. April 1967.

In der mündlichen Verhandlung am 1. Juni 1967 hat die EWG-Kommission auf ihren Schriftsatz Bezug genommen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 13. Juni 1967 vorgetragen und begründet.

II. Die Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes

Die *beklagte Partei* ist der Auffassung, die vorgelegte Frage sei zu bejahen.

Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 3 bedeute der Ausdruck „zuständige Behörde“ für jeden Mitgliedstaat den oder die Minister oder eine andere entsprechende Behörde, die für die Systeme der sozialen Sicherheit zuständig seien. Daher sei unter diesem Ausdruck die für die soziale Sicherheit zuständige Exekutivbehörde zu verstehen. Da der Staatsrat nach der Lehre zur Exekutive gehöre, sei anzunehmen, daß er unter den Ausdruck „Behörden“ falle.

Die beklagte Partei verweist noch auf die Bestimmung des Artikels 43 Buchstabe b der Verordnung Nr. 3, wonach die Verwaltungskommission die Aufgabe hat, auf Antrag der zuständigen Behörden und Einrichtungen eines Mitgliedstaats alle sich auf die Anwendung der Verordnung beziehenden Übersetzungen, insbesondere der Anträge der nach der Verordnung anspruchsberechtigten Personen, anzufertigen.

Die *belgische Regierung* ist der gleichen Auffassung.

Da der Wortlaut der Verordnung Nr. 3 die vorgelegte Frage nicht ausdrücklich beantworte, müsse an anderer Stelle nach Anhaltspunkten für die Lösung des Problems gesucht werden.

a) Am 11. Januar 1966 habe die EWG-Kommission dem Rat den Vorschlag einer Verordnung zugeleitet, welche die derzeit

geltende Verordnung Nr. 3 ersetzen solle. Artikel 67 Absatz 4 des Entwurfs, der an die Stelle des gegenwärtigen Artikels 45 Absatz 4 treten solle, bestimme, daß „die Behörden, Träger und Gerichte eines Mitgliedstaats . . . die bei ihnen eingereichten Anträge und sonstigen Schriftstücke nicht deshalb zurückweisen [dürfen], weil sie in einer Amtssprache eines anderen Mitgliedstaats abgefaßt sind“. Die belgische Regierung fragt sich, ob es angebracht sei, heute noch die Auffassung zu vertreten, daß die Klageschriften beim Staatsrat in einer der drei in Belgien gebräuchlichen Sprachen eingereicht werden müssen, obwohl sich diese Meinung in naher Zukunft nicht mehr halten lassen werde.

b) Die Verordnung Nr. 3 sei an die Stelle von zwischenstaatlichen Abkommen getreten, die bereits vorgesehen hätten, daß Wanderarbeitnehmer sich vor Gericht ihrer eigenen Sprache bedienen könnten. So habe das am 30. April 1948 zwischen Belgien und Italien geschlossene Abkommen über die Sozialversicherung in Artikel 31 bestimmt, daß sich die von ihm betroffenen Personen in Angelegenheiten, welche die Anwendung des Abkommens betrafen, in einer der Amtssprachen der beiden vertragschließenden Staaten an Einrichtungen, Behörden und Gerichte dieser Staaten wenden könnten.

Dieser Artikel 31 sei zwar im Anhang D zur Verordnung Nr. 3 nicht aufgeführt, es könne aber davon ausgegangen werden, daß Belgien bei der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 3 nur deshalb keinen Vorbehalt angemeldet habe, weil es angenommen habe, daß diese Verordnung gegenüber dem Abkommen vom 30. April 1948 keinen Rückschritt darstelle und ihm zwar nicht dem Wortlaut, aber doch dem Sinn nach entspreche.

Die *EWG-Kommission* stützt ihre bejahende Antwort vornehmlich auf die *ratio legis* des Vertrages und der Verordnungen.

Die vorgelegte Frage gehe offensichtlich dahin, ob die Fassung von Artikel 45 der Verordnung auch die Gerichte einschließe. Die Frage beschränke sich auf die Auslegung des Ausdrucks „Behörden“, denn der Begriff Träger sei in Artikel 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 3 so bestimmt, daß er auf Gerichte nicht zutrefte.

Die Kommission meint, schon die wörtliche Auslegung des Ausdrucks „Behörden“ schließe eine bejahende Antwort nicht aus. Sie macht hierzu folgendes geltend:

a) Die Verordnung Nr. 3 bestimme den Begriff „Behörden“ nicht ausdrücklich und die in Artikel 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 3 gegebene Definition der „zuständigen Behörde“ besage nichts darüber, ob der Ausdruck „Behörden“ auch Gerichtsbehörden umfasse oder nicht.

b) Bei wörtlicher Auslegung hätten die Ausdrücke „autorités“, „Behörden“, „autorità“ und „autoriteiten“ nicht in allen vier Amtssprachen der Gemeinschaft die gleiche Bedeutung.

c) Ihrer Art nach schlössen die in Artikel 45 Absatz 4 genannten Schriftstücke (Anträge) die Gerichte nicht aus.

d) Artikel 47 der Verordnung Nr. 3, der offensichtlich für Gerichte ebenso gelte wie für Verwaltungsbehörden, spreche von „einer Behörde, einem Träger oder einer sonstigen Einrichtung dieses Staates“. Es lasse sich zwar ein gewisser Unterschied in der Fassung der Artikel 45 und 47 feststellen und die Auffassung vertreten, die Gerichte seien in Artikel 47 nur dadurch miteinbegriffen, daß neben den Behörden und Trägern noch die „sonstigen Einrichtungen“ aufgeführt sind. Aber möge dieses Argument auch einiges für sich haben, so sei doch nicht zu leugnen, daß es wenig üblich sei, Gerichte als sonstige Einrichtungen zu bezeichnen.

e) Was über die Materialien bekannt sei, lasse nicht mit Sicherheit den Schluß zu, daß die Verfasser des unter der Schirmherrschaft der EGKS ausgearbeiteten Europäischen Abkommens die Gerichte in den Anwendungsbereich der Vorschriften, aus denen später Artikel 45 Absatz 4 wurde, hätten miteinbeziehen wollen.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes komme es bei der Auslegung der Verordnungen Nrn. 3 und 4 wohl weniger auf den Wortsinne der Vorschriften an als darauf, in erster Linie nach einer mit den Vertragszielen vereinbaren Auslegung zu suchen (Urteil 4/66, Hagenbeek, verwitwete Labots). Ausschlaggebend für die Bejahung der dem Gerichtshof vorgelegten Frage sei daher, daß es heute schon zum guten Stil gehöre, eine Klausel über den Gebrauch der Sprachen der vertragschließenden Parteien, auch in den Beziehungen der Einzelnen zu den Gerichten, in internationale Abkommen über die soziale Sicherheit aufzunehmen.

Die Mehrzahl der zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossenen zweiseitigen Abkommen enthalte eine solche Klausel, die etwa folgenden Wortlaut habe: „Die Durchführung dieses Abkommens betreffende Eingaben, die an Einrichtungen, Behörden oder Gerichte der sozialen Sicherheit der vertragschließenden Länder gerichtet werden, sind in einer Amtssprache eines dieser Länder abzufassen.“

An die Stelle dieser Abkommen seien nach Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3 die Gemeinschaftsverordnungen getreten. Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3 ermögliche es jedoch den Mitgliedstaaten, Bestimmungen der früheren Abkommen durch ihre Aufnahme in Anhang D der Verordnung aufrechtzuerhalten. Keine der Bestimmungen über den Sprachengebrauch sei aber in diesen Anhang aufgenommen worden. Es sei kaum denkbar, daß

die betroffenen Mitgliedstaaten den Wanderarbeitnehmern eine ihnen früher eingeräumte Möglichkeit wieder hätten entziehen wollen. Eine solche Absicht wäre mit der Präambel unvereinbar, welche die Regierungen der Mitgliedstaaten dem Europäischen Abkommen vorangestellt haben.

Schlüsse aus dem Schweigen der Verordnung zu ziehen, würde auch den Bestrebungen zuwiderlaufen, welche der Gerichtshof bei der Auslegung der Verordnungen Nrn. 3 und 4 verfolge: „Die . . . Artikel [48 bis 51] und die zu ihrer Durchführung getroffenen Maßnahmen sind daher im Zweifel in dem Sinn auszulegen, daß sie die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, insbesondere auf dem Gebiet der Sozialversicherung, vor Benachteiligungen schützen wollen“ (Urteil 92/63, Nonnenmacher).

Die Kommission bemerkt noch, daß auch Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten oft die Klausel über den Sprachengebrauch enthielten. Den Arbeitnehmern der Gemeinschaft dürften aber nicht Vorteile vorenthalten werden, die Wanderarbeitnehmern aus Drittstaaten in den Ländern der Gemeinschaft gewährt würden.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Der Staatsrat des Königreichs Belgien legt auf eine bei ihm in italienischer Sprache eingereichte Klage hin mit Rücksicht darauf, daß nach den einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften nur Klageschriften zulässig sind, die in einer der drei amtlichen Sprachen des Königreichs eingereicht werden, dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob der Staatsrat zu den „Trägern und Behörden“ gehört, die nach Artikel 45 Absatz 4 der vom Rat der EWG am 25. September 1958 erlassenen Verordnung Nr. 3 „über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer“ bei ihnen eingereichte Anträge und sonstige Schriftstücke nicht deshalb zurückweisen dürfen, weil sie in einer Amtssprache eines anderen Mitgliedstaats abgefaßt sind. Zu entscheiden ist also im wesentlichen, ob die Gerichte zu den „Trägern und Behörden“ im Sinn des genannten Artikels 45 gehören.

Artikel 1 der Verordnung Nr. 3, der verschiedene Begriffe für die Anwendung der Verordnung bestimmt, umschreibt einerseits die Begriffe „Träger“ und „zuständiger Träger“, gibt aber andererseits keine Begriffsbestimmung der „Behörde“, sondern nur eine der „zuständigen Behörde“. Aus diesen Begriffsbestimmungen ergibt sich, daß Gerichte weder als Träger oder zuständige Träger noch als zuständige Behörden im besonderen Sinn der Verordnung gelten können.

Da Artikel 1 den Begriff „Behörde“ nicht bestimmt, ist somit die Bedeutung dieses Ausdrucks aus dem Zusammenhang zu ermitteln, in dem er steht.

Der Ausdruck „Behörden“ und seine Entsprechungen in der französischen, italienischen und niederländischen Fassung der Verordnung schließen grundsätzlich die Gerichte nicht aus.

Zunächst ist festzustellen, daß die Verpflichtung, Anträge in der Amtssprache eines anderen Mitgliedstaats zuzulassen, ebenso wie für die Einrichtungen, denen die laufende Anwendung der Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit obliegt, richtigerweise auch für die mit der richterlichen Kontrolle dieser Rechtsanwendung betrauten Gerichte bestehen muß, da diese Kontrolle nach den Rechtsschutzgrundsätzen aller Mitgliedstaaten eine notwendige Garantie der Verwaltungstätigkeit darstellt.

Ferner enthielten die zweiseitigen Abkommen über die soziale Sicherheit, an deren Stelle die Verordnung Nr. 3 getreten ist, in der Regel Bestimmungen über den Sprachengebrauch, welche die Gerichte der Partnerstaaten verpflichteten, in den Amtssprachen dieser Staaten abgefaßte Eingaben zuzulassen. Nichts deutet aber darauf hin, daß der Rat und die Mitgliedstaaten den Wanderarbeitnehmern diese ihnen bis dahin gewährte Möglichkeit hätten entziehen wollen, als sie die genannten Abkommen durch die Verordnung Nr. 3 ersetzten.

Dieser Auslegung steht auch Artikel 47 nicht entgegen, wonach Anträge, Erklärungen oder Rechtsmittel, die innerhalb einer bestimmten Frist bei einer Behörde, einem Träger oder einer sonstigen Einrichtung eines Mitgliedstaats einzureichen sind, innerhalb der gleichen Frist bei der entsprechenden Stelle eines anderen Mitgliedstaats eingereicht werden können. Diese Vorschrift gilt auch für die Gerichte, was daraus hervorgeht, daß sie die Rechtsmittel auführt. Nichts beweist aber, daß die Gerichte zu den „sonstigen Einrichtungen“ zu rechnen seien, von denen in der Vorschrift die Rede ist. Unter diese für Gerichte ungebräuchliche Bezeichnung dürften vielmehr ganz andere Stellen fallen, so daß die Gerichte, da Artikel 47 für sie gilt, von dem dort gebrauchten Ausdruck „Behörden“ mit umfaßt werden müssen. Das spricht dafür, daß auch Artikel 45 sie mit dem gleichen Ausdruck erfassen will.

Nach alledem ist Artikel 45 Absatz 4 dahingehend auszulegen, daß die Sozialgerichte der Mitgliedstaaten zu den Behörden gehören, von denen er handelt.

K o s t e n

Die EWG-Kommission und die Regierung des Königreichs Belgien haben vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben. Die ihnen entstandenen Auslagen sind nicht erstattungsfähig.

Für die Parteien des Rechtsstreits stellt das Verfahren vor dem Gerichtshof einen Zwischenstreit in dem beim belgischen Staatsrat anhängigen Rechtsstreit dar. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichtserstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der EWG-Kommission,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 177,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG, insbesondere ihres Artikels 20,
aufgrund der Verordnung Nr. 3 des Rates der EWG „über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer“ (Amtsblatt der EG S. 561 ff./58), insbesondere ihrer Artikel 1, 45 und 47,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften,

hat

DER GERICHTSHOF

auf den Vorabentscheidungsantrag des belgischen Staatsrats, Verwaltungssektion, III. Kammer,

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Sozialgerichte der Mitgliedstaaten gehören zu den Behörden im Sinn von Artikel 45 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3.
2. Die Kostenentscheidung bleibt dem belgischen Staatsrat vorbehalten.

Luxemburg, den 5. Juli 1967

	Trabucchi		Monaco
Donner		Lecourt	Strauß

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Juli 1967.

Der Kanzler	Der Vorsitzende
A. Van Houtte	A. Trabucchi