



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ANTHONY COLLINS
vom 12. Oktober 2023¹

Rechtssache C-549/22

X

gegen

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

(Vorabentscheidungsersuchen des Centrale Raad van Beroep [Berufungsgericht in Sachen der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Außenbeziehungen –
Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen EU-Algerien – Art. 68 Abs. 4 –
Unmittelbare Wirkung – Persönlicher Anwendungsbereich – Überlebender Ehegatte eines in
einem Mitgliedstaat beschäftigten Arbeitnehmers algerischer Staatsangehörigkeit – Export von
Hinterbliebenenleistungen nach Algerien – Kürzung der Leistungen – Diskriminierung aus
Gründen der Staatsangehörigkeit – Objektive Rechtfertigung der Kürzung durch
unterschiedliche Lebenshaltungskosten“

I. Einleitung

1. Die Klägerin, X, wohnt in Algerien. Da ihr verstorbener Ehemann in den Niederlanden beschäftigt war, bezieht sie von der Sociale verzekeringsbank (Sozialversicherungsanstalt, Niederlande, im Folgenden: Svb) eine Hinterbliebenenleistung. Die Niederlande erließen eine Regelung, die zu einer Kürzung des Betrags der an X gezahlten Hinterbliebenenleistung führte, weil die Lebenshaltungskosten in Algerien niedriger waren als in den Niederlanden. X focht diese Kürzung vor dem Centrale Raad van Beroep (Berufungsgericht in Sachen der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes, Niederlande) an. Dieses Gericht möchte wissen, ob Art. 68 Abs. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Demokratischen Volksrepublik Algerien andererseits (im Folgenden: Assoziationsabkommen)² einer solchen Kürzung entgegensteht.

¹ Originalsprache: Englisch.

² ABl. 2005, L 265, S. 2. Das Assoziationsabkommen wurde am 22. April 2002 unterzeichnet. Es trat am 1. September 2005 in Kraft.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

2. Art. 68 des Assoziationsabkommens bestimmt:

„(1) Vorbehaltlich der folgenden Absätze gilt für die algerischen Arbeitnehmer und die mit ihnen zusammenlebenden Familienangehörigen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eine Regelung, die keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, in denen sie beschäftigt sind, beinhaltet.

Der Begriff der sozialen Sicherheit umfasst die Zweige der Sozialversicherung, die für Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, für Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, Altersruhegeld, Hinterbliebenenrenten, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Sterbegeld, Arbeitslosenunterstützung und Familienbeihilfen zuständig sind.

Jedoch darf diese Bestimmung nicht dazu führen, dass die anderen Koordinierungsregeln, die die auf Artikel 42 des EG-Vertrages gestützte Gemeinschaftsregelung vorsieht, in anderer Weise angewandt werden als unter den Bedingungen des Artikels 70 dieses Abkommens.

(2) Für die betreffenden Arbeitnehmer werden die in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten bei den Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten, den Familienbeihilfen, den Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft sowie bei der Gesundheitsfürsorge für sie und ihre in der Gemeinschaft wohnenden Familienangehörigen zusammengerechnet.

(3) Die betreffenden Arbeitnehmer erhalten für ihre in der Gemeinschaft wohnenden Familienangehörigen Familienbeihilfen.

(4) Die betreffenden Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, Alters- und Hinterbliebenenrenten und Renten bei Arbeitsunfall, Berufskrankheit oder Erwerbsunfähigkeit, wenn diese durch einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit verursacht wurde, zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaates bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen frei nach Algerien zu transferieren, mit Ausnahme beitragsunabhängiger Sonderleistungen.

...“

3. Art. 70 des Assoziationsabkommens sieht vor:

„(1) Spätestens am Ende des ersten Jahres nach Inkrafttreten dieses Abkommens erlässt der Assoziationsrat die Bestimmungen zur Gewährleistung der Anwendung der in Artikel 68 genannten Grundsätze.

(2) Der Assoziationsrat legt die Modalitäten für eine Zusammenarbeit der Verwaltungen fest, die die für die Anwendung der in Absatz 1 genannten Bestimmungen erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollgarantien bietet.“

B. Niederländisches Recht

4. Die Vorlageentscheidung bezeichnet die folgenden Bestimmungen des nationalen Rechts als einschlägig.

5. Art. 13 Abs. 1 der Algemene Nabestaandenwet (Allgemeines Hinterbliebenengesetz, im Folgenden: ANW) lautet:

„Eine Person gilt nach den Bestimmungen dieses Gesetzes als versichert, wenn sie:

- (a) gebietsansässig ist;
- (b) nicht gebietsansässig ist, jedoch wegen einer in den Niederlanden oder auf dem Festlandsockel im Rahmen eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses ausgeübten Beschäftigung der Lohnsteuer unterliegt.“

6. In Art. 14 Abs. 1 ANW heißt es, soweit es hier von Interesse ist:

„Der überlebende Angehörige hat Anspruch auf Hinterbliebenenrente, wenn er

- (a) ein lediges Kind unter 18 Jahren hat, das nicht mit einer anderen Person in häuslicher Gemeinschaft lebt; oder
- (b) arbeitsunfähig ist.“

7. Art. 17 Abs. 1 ANW sieht vor:

„Die Bruttohinterbliebenenrente wird so festgesetzt, dass nach Abzug der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge, die für eine Person, die das Rentenalter noch nicht erreicht hat, von diesem Betrag einzubehalten sind, allein unter Berücksichtigung der in Art. 22 der Wet op de loonbelasting 1964 (Lohnsteuergesetz von 1964) genannten allgemeinen Steuergutschrift die Nettohinterbliebenenrente 70 % des Nettomindestlohns beträgt.“

8. In Art. 17 Abs. 3 ANW heißt es:

„Für einen überlebenden Angehörigen, der außerhalb der Niederlande, eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaats des EWR-Abkommens oder der Schweiz wohnt, ist die Bruttohinterbliebenenrente ein durch Ministerialverordnung festgesetzter Prozentsatz des gemäß den Abs. 1, 2 oder 5 ermittelten Betrags. Dieser Prozentsatz wird so festgesetzt, dass er dem Verhältnis der Lebenshaltungskosten des Landes, in dem der überlebende Angehörige wohnt, zu den Lebenshaltungskosten in den Niederlanden entspricht. Der Prozentsatz darf 100 nicht überschreiten.“

9. Art. 32a Abs. 1 und 2 ANW sieht vor:

„(1) Der überlebende Angehörige hat keinen Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente, wenn er am Todestag des Versicherten nicht in den Niederlanden wohnt. ...

(2) Abs. 1 findet keine Anwendung, wenn der überlebende Angehörige ... am Todestag des Versicherten in einem Land wohnt, in dem aufgrund einer Übereinkunft oder einer

Entscheidung einer internationalen Organisation ein Anspruch auf Hinterbliebenenrente ... bestehen kann.“

III. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

10. Am 1. Januar 2000 trat die Wet beperking export uitkeringen (Gesetz zur Beschränkung des Exports von Leistungen der sozialen Sicherheit) in Kraft. Mit diesem Gesetz wurde in verschiedenen Bereichen des Sozialversicherungsrechts das Territorialitätsprinzip eingeführt. Die Grundregel ist, dass kein Leistungsanspruch besteht oder ein bestehender Leistungsanspruch entfällt, wenn der Berechtigte nicht oder nicht mehr in den Niederlanden wohnt. Eine Ausnahme ist vorgesehen, wenn ein internationales Abkommen mit dem Wohnsitzstaat des Berechtigten den Export der Leistungen regelt und es somit ermöglicht, die Rechtmäßigkeit der Zahlung solcher Leistungen zu überprüfen. Ein derartiges Abkommen besteht zwischen den Niederlanden und Algerien nicht.

11. Im Rahmen einer Übergangsregelung konnte eine Hinterbliebenenleistung, sofern der Anspruch des Berechtigten vor dem 31. Dezember 1999 entstanden war, sogar in ein Land exportiert werden, mit dem die Niederlande kein derartiges Abkommen geschlossen hatten.

12. Am 1. Juli 2012 trat die Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Gesetz über das Wohnstaatsprinzip im Bereich der sozialen Sicherheit, im Folgenden: Wwsz) in Kraft. Nach ihrer Begründung zielt die Wwsz darauf ab, den Export oder die Zahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit in Länder, die nicht zur Europäischen Union gehören, zu beschränken. Zu diesem Zweck wurde Art. 17 Abs. 3 ANW durch die Wwsz geändert³. Dieses Gesetz soll sicherstellen, dass Leistungen, die unter Bezugnahme auf den niederländischen Mindestlohn berechnet werden oder die zur Deckung bestimmter Kosten dienen, den Lebenshaltungskosten in dem Land entsprechen, in das sie exportiert werden. Berechtigten, die nicht in den Niederlanden, in einem anderen Mitgliedstaat, in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Schweiz wohnen, wird somit eine Leistung gewährt, die als Prozentsatz des Betrags der Hinterbliebenenleistung berechnet wird, die sie erhalten würden, wenn sie ihren Wohnsitz in den Niederlanden hätten.

13. Für Berechtigte mit Wohnsitz in den Niederlanden entspricht der Höchstbetrag der Hinterbliebenenleistung 70 % des gesetzlichen monatlichen Mindestlohns in den Niederlanden. Für Berechtigte mit Wohnsitz in Algerien belief sich die Höhe der Leistungen ab 2013 auf 60 % des in den Niederlanden geltenden Betrags und ab 2016 auf 40 % dieses Betrags⁴. Diese Prozentsätze sollen dem Verhältnis der Lebenshaltungskosten in Algerien im Vergleich zu den Lebenshaltungskosten in den Niederlanden entsprechen.

14. Der verstorbene Ehemann der Klägerin war in den Niederlanden beschäftigt. Nach der ANW hatte die Klägerin ab dem 1. Januar 1999 Anspruch auf Hinterbliebenenleistungen. Auf der Grundlage der Übergangsregelung⁵ wurden diese Leistungen ab dem 1. Januar 2000 nach Algerien, ihren Wohnsitzstaat, exportiert. Mit Bescheid vom 19. September 2018 teilte der Svb der Klägerin mit, dass ihre Hinterbliebenenleistungen ab dem 1. Januar 2013 gekürzt würden,

³ Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge berücksichtigt diese Änderung.

⁴ Art. 1 der Regelung woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (Verordnung über das Wohnstaatsprinzip in der sozialen Sicherheit von 2012) und Anhang zu dieser Verordnung.

⁵ Siehe Nr. 11 der vorliegenden Schlussanträge.

damit sie den Lebenshaltungskosten in Algerien entsprächen. In ihrer Klage vor dem vorliegenden Gericht macht X geltend, sie sei aufgrund dieser Kürzung nicht in der Lage, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

15. Nach ständiger Rechtsprechung des vorliegenden Gerichts stellt die Kürzung einer Leistung aufgrund der Anwendung des Wohnstaatsprinzips eine Ausführbeschränkung für diese Leistung dar. Der Svb ist der Ansicht, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens einer solchen Beschränkung nicht entgegenstehe, weil er keine klare und eindeutige Verpflichtung vorsehe, den Export von Leistungen zu erlauben. Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens habe daher keine unmittelbare Wirkung. Diese Auffassung stehe in Einklang mit Art. 70 des Assoziationsabkommens, wonach Art. 68 lediglich allgemeine Grundsätze enthalte, die vom Assoziationsrat umgesetzt werden müssten, was aber noch nicht geschehen sei.

16. Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass die Auslegung von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens für den Export von Leistungen nach Algerien und für den Export von Leistungen in andere Länder, mit denen die Europäische Union Abkommen geschlossen habe, die eine vergleichbare Bestimmung enthielten⁶, von Bedeutung sei. Es weist ebenfalls darauf hin, dass das niederländische Gesetz, das die Höhe der Hinterbliebenenleistungen an die Lebenshaltungskosten in dem Land anpasse, in dem der Berechtigte wohne, mit diesen Bestimmungen unvereinbar sein könne. Daher hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens dahin auszulegen, dass er auf eine in Algerien wohnhafte Hinterbliebene eines verstorbenen Arbeitnehmers Anwendung findet, die ihre Hinterbliebenenleistungen nach Algerien exportieren möchte?

Falls ja:

2. Ist Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens unter Berücksichtigung seines Wortlauts sowie von Sinn und Zweck dieser Vorschrift dahin auszulegen, dass er unmittelbar anwendbar ist, so dass Personen, auf die diese Bestimmung Anwendung findet, das Recht haben, sich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten unmittelbar auf sie zu berufen, damit die mit ihr unvereinbaren nationalen Rechtsvorschriften unangewendet gelassen werden?

Falls ja:

3. Ist Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens dahin auszulegen, dass er der Anwendung des Wohnstaatsprinzips im Sinne von Art. 17 Abs. 3 ANW entgegensteht, das eine Beschränkung des Exports der Hinterbliebenenleistungen nach Algerien zur Folge hat?

17. Der Svb, die niederländische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht und die schriftlichen und mündlichen Fragen des Gerichtshofs in der mündlichen Verhandlung vom 28. Juni 2023 beantwortet.

⁶ Vgl. Art. 65 Abs. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Tunesischen Republik andererseits (ABl. 1998, L 97, S. 2), Art. 65 Abs. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (ABl. 2000, L 70, S. 2) und Art. 64 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits (ABl. 2000, L 147, S. 3).

IV. Analyse

A. Vorbringen der Parteien

18. Der Svb trägt vor, der Zweck von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens sei es, zu gewährleisten, dass der freie Transfer von Renten durch „Arbeitnehmer“ nicht durch Währungsbeschränkungen behindert werde. Aufgrund der ausdrücklichen Bezugnahme auf „Arbeitnehmer“ fielen Familienangehörige eines Arbeitnehmers – wie Witwen oder Witwer – nicht in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmung.

19. Nach Ansicht des Svb entfaltet Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens keine unmittelbare Wirkung, da er keine klare und eindeutige Verpflichtung der für die Rentenzahlungen zuständigen Träger vorsehe, die Leistung in voller Höhe an den in Algerien wohnhaften überlebenden Ehegatten eines Arbeitnehmers zu transferieren. Aus Art. 70 des Assoziationsabkommens ergebe sich, dass weitere Durchführungsmaßnahmen erforderlich seien, um Art. 68 Abs. 4 Wirkung zu verleihen. Selbst wenn die letztgenannte Bestimmung unmittelbare Wirkung entfalte, stünde weder ihr Wortlaut noch ihr Kontext einer Anpassung des Satzes einer Hinterbliebenenleistung entgegen, um den im Vergleich zu den Niederlanden niedrigeren Lebenshaltungskosten in Algerien Rechnung zu tragen. Die niederländische Regierung teilt diese Auffassung⁷.

20. Der Svb und die niederländische Regierung stützen ihre Auffassung, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens keine unmittelbare Wirkung entfalte, auf Art. 7 („Aufhebung der Wohnortklauseln“) der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit⁸. Darin heißt es: „Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, dürfen Geldleistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten oder nach dieser Verordnung zu zahlen sind, nicht aufgrund der Tatsache gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, dass der Berechtigte oder seine Familienangehörigen in einem anderen als dem Mitgliedstaat wohnt bzw. wohnen, in dem der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat.“⁹ Der Svb trägt vor, diese Bestimmung sei ähnlich formuliert wie die Bestimmung zur Aufhebung der Wohnortklauseln in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 des Beschlusses Nr. 3/80 des Assoziationsrats vom 19. September 1980 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf die türkischen Arbeitnehmer und auf deren Familienangehörige (im Folgenden: Beschluss Nr. 3/80)¹⁰. Der Svb und die niederländische Regierung sind der Ansicht, Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens könne einer Bestimmung zur Aufhebung der Wohnortklauseln nicht gleichgestellt werden, weil er anders und weniger eindeutig formuliert sei.

⁷ Die niederländische Regierung nimmt zur ersten Frage nicht Stellung.

⁸ ABl. 2004, L 166, S. 1.

⁹ Art. 70 der Verordnung Nr. 883/2004 bestimmt, dass ihr Art. 7 nicht für die in Anhang X dieser Verordnung aufgeführten „besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen“ gilt. Was die Niederlande anbelangt, handelt es sich bei den aufgeführten Leistungen um solche nach der *Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten van 24 april 1997* (*Wet Wajong*) (Gesetz über Arbeits- und Beschäftigungsbeihilfen für junge Menschen mit Behinderungen vom 24. April 1997) und der *Toeslagenwet van 6 november 1986* (*TW*) (Gesetz über Zusatzleistungen vom 6. November 1986).

¹⁰ ABl. 1983, C 110, S. 60. Art. 6 Abs. 1 dieses Beschlusses bestimmt: „Die Geldleistungen bei Invalidität, Alter oder für die Hinterbliebenen sowie die Renten bei Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten, auf die nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten Anspruch erworben worden ist, dürfen, sofern in diesem Beschluss nichts anderes bestimmt ist, nicht deshalb gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, weil der Berechtigte in der Türkei oder im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates als des Staates wohnt, in dessen Gebiet der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat. Unterabsatz 1 gilt auch für Kapitalabfindungen, die im Falle der Wiederverheiratung an den überlebenden Ehegatten gewährt werden, der Anspruch auf Hinterbliebenenrente hatte.“

21. In der mündlichen Verhandlung haben der Svb und die niederländische Regierung geltend gemacht, dass Art. 68 Abs. 1 des Assoziationsabkommens auf einen Berechtigten mit Wohnsitz in Algerien nicht anwendbar sei, da sowohl der Wortlaut dieser Bestimmung als auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs darauf hindeuteten, dass diese Bestimmung ausschließlich in einem innereuropäischen Kontext Anwendung finde. Jedenfalls ergebe sich aus Art. 17 Abs. 3 ANW weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, weil die Lebenshaltungskosten für in den Niederlanden wohnende Personen und für in Algerien wohnende Personen nicht vergleichbar seien. Es sei daher angemessen, diese beiden Personengruppen unterschiedlich zu behandeln.

22. Die Kommission trägt vor, der persönliche Anwendungsbereich von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens umfasse den in Algerien wohnenden verwitweten Ehegatten eines Arbeitnehmers, der seine Hinterbliebenenleistungen in dieses Land exportieren wolle. Diese Auslegung entspreche dem Ziel und dem Kontext des Assoziationsabkommens. Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens sei zwar hinreichend klar und genau, um unmittelbare Wirkung zu entfalten; aus den Worten „zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaates bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen“ ergebe sich jedoch, dass diese Bestimmung dem Transfer einer Hinterbliebenenleistung zu einem niedrigeren Satz, der den geringeren Lebenshaltungskosten in Algerien Rechnung trage, nicht entgegenstehe. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission klargestellt, dass sie davon ausgehe, dass die ANW sich auf mehr algerische als niederländische Staatsangehörige nachteilig auswirken könne, dass eine solche Ungleichbehandlung aber objektiv gerechtfertigt und daher nach dem Assoziationsabkommen nicht verboten sei.

B. Würdigung

23. Mit seinen drei Fragen ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Auslegung von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens. Die erste Frage betrifft den persönlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmung, insbesondere die Frage, ob sie auf einen in Algerien wohnenden überlebenden Ehegatten eines Arbeitnehmers anwendbar ist, mit der zweiten Frage soll geklärt werden, ob diese Bestimmung unmittelbar anwendbar ist, und mit der dritten Frage, ob sie der Kürzung einer Hinterbliebenenleistung entgegensteht, die den Lebenshaltungskosten in Algerien Rechnung tragen soll.

24. Bevor ich auf diese Fragen eingehe, sind zwei allgemeine Aspekte zu erörtern. Der erste Aspekt sind die Auswirkungen des Beschlusses des Rates vom 21. Oktober 2010 über den Standpunkt der Europäischen Union im Assoziationsrat, der gemäß dem [Assoziationsabkommen] eingerichtet worden ist, zur Annahme von Bestimmungen über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (im Folgenden: Beschluss 2010/699 des Rates)¹¹. Der zweite Aspekt ist das Vorbringen des Svb, Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens diene lediglich dem Zweck, Währungsbeschränkungen zu beseitigen.

¹¹ ABl. 2010, L 306, S. 14.

1. Die Auswirkungen des Beschlusses 2010/699 des Rates

25. Art. 94 des Assoziationsabkommens verleiht dem Assoziationsrat, der aus Mitgliedern des Rates der Europäischen Union und der Kommission einerseits und Mitgliedern der algerischen Regierung andererseits besteht, die Befugnis, Beschlüsse zur Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens zu fassen. Der Assoziationsrat fasst seine Beschlüsse und verabschiedet seine Empfehlungen im gegenseitigen Einvernehmen¹².

26. Nach Art. 68 Abs. 1 Unterabs. 3 des Assoziationsabkommens darf diese Bestimmung nicht dazu führen, dass die anderen Koordinierungsregeln, die die auf Art. 42 EG gestützte Gemeinschaftsregelung vorsieht¹³, in anderer Weise angewandt werden als unter den Bedingungen von Art. 70 dieses Abkommens, d. h. durch Gewährleistung der Anwendung der vom Assoziationsrat erlassenen Bestimmungen.

27. Am 21. Oktober 2010 wurde der Beschluss 2010/699 des Rates erlassen. Er legt den Standpunkt dar, den die Europäische Union im Assoziationsrat zur Durchführung der Art. 68 bis 71 des Assoziationsabkommens einzunehmen gedenkt¹⁴. Im Entwurf des Durchführungsbeschlusses werden Schlüsselbegriffe wie „Arbeitnehmer“, „Familienangehöriger“, „Leistungen“ und „exportierbare Leistungen“ definiert. Art. 4 („Aufhebung der Wohnortklauseln“) Abs. 1 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses, mit dem Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens durchgeführt wird, sieht vor:

„Exportierbare Leistungen im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe i, auf die die Personen im Sinne des Artikels 2 Buchstaben a und c Anspruch haben, dürfen nicht deshalb gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, weil der Leistungsempfänger i) für die Zwecke einer Leistungsgewährung gemäß den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats seinen Wohnsitz im Hoheitsgebiet Algeriens hat oder ii) für die Zwecke einer Leistungsgewährung gemäß den Rechtsvorschriften Algeriens seinen Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats hat.“

28. Welche Auswirkungen haben diese Bestimmungen des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses gegebenenfalls auf die Auslegung von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens?

29. Der Beschluss 2010/699 des Rates wurde auf der Grundlage von Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassen, der den Erlass von Beschlüssen zur Festlegung der Standpunkte der Europäischen Union in einem durch eine Übereinkunft mit einem Drittstaat eingesetzten Gremium vorsieht. Nach Art. 288 Abs. 4 AEUV sind „Beschlüsse ... in allen ihren Teilen verbindlich“. Der Gerichtshof hat entschieden, dass solche Beschlüsse für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, wenn sie über einen endgültigen Durchführungsbeschluss verhandeln¹⁵.

¹² Art. 10 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/2007 des Assoziationsrates EU-Algerien vom 24. April 2007 zur Annahme seiner Geschäftsordnung (ABl. 2007, L 111, S. 74).

¹³ Die Verordnung Nr. 883/2004, die die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten koordiniert, um sicherzustellen, dass das Recht auf Freizügigkeit wirksam ausgeübt werden kann, wurde auf der Grundlage von Art. 42 EG, jetzt Art. 48 AEUV, angenommen.

¹⁴ Vgl. den Entwurf eines Beschlusses des Assoziationsrates, der dem Beschluss 2010/699 des Rates beigelegt ist (im Folgenden: Entwurf des Durchführungsbeschlusses).

¹⁵ Vgl. entsprechend Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland (C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 78).

30. Art. 1 des Beschlusses 2010/699 des Rates bestimmt, dass der Standpunkt, den die Europäische Union im Assoziationsrat im Hinblick auf die Durchführung von Art. 70 des Assoziationsabkommens einnimmt, auf dem Entwurf eines diesem Beschluss beigefügten Beschlusses des Assoziationsrats beruht. Der Ausdruck „beruht“ deutet darauf hin, dass der Standpunkt der Europäischen Union vom Entwurf des Durchführungsbeschlusses in einigen Punkten abweichen kann. Berücksichtigt man, dass der Beschluss 2010/699 des Rates vor mehr als einem Jahrzehnt erlassen wurde, ist diese Möglichkeit denkbar.

31. Art. 11 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses sieht vor, dass dieser Beschluss keinen Anspruch für den Zeitraum vor seinem Inkrafttreten begründet. Wie in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, ist der Entwurf des Durchführungsbeschlusses nicht verbindlich, bis er durch den zuständigen Gesetzgeber, den Assoziationsrat, erlassen worden ist¹⁶.

32. Nach alledem kann meines Erachtens nicht davon ausgegangen werden, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens dieselbe Bedeutung hat wie Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses, denn das würde das Gesetzgebungsverfahren umgehen und seinem Ausgang vorgreifen¹⁷. Allenfalls kann der Entwurf des Durchführungsbeschlusses einen Hinweis zur Auslegung von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens geben, aber er kann keinen Vorrang vor dem Wortlaut dieser Bestimmung haben¹⁸. Diese Erwägung trifft genauso auf den in der Vorlageentscheidung erwähnten Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt der Gemeinschaft im Assoziationsrat, der gemäß dem Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Demokratischen Volksrepublik Algerien andererseits eingerichtet worden ist, zur Annahme von Bestimmungen über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit¹⁹ zu.

2. Das Ziel von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens

33. Der Svb trägt vor, diese Bestimmung habe lediglich zum Ziel, Währungsbeschränkungen im Zusammenhang mit dem Transfer von Renten abzuschaffen.

34. Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens nennt diesen Zweck nicht ausdrücklich. Es stellt sich die Frage, ob die Auslegung des Svb auf eine kontextbezogene Würdigung gestützt werden kann. In Art. 1 Abs. 2 des Assoziationsabkommens heißt es, dass dieses Abkommen u. a. zum Ziel hat, den Handel zu fördern und die Entwicklung ausgewogener wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen zwischen den Vertragsparteien zu gewährleisten. In Titel VI („Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich“) Kapitel 1 des Abkommens werden die Rechte von Arbeitnehmern behandelt. Die Bestimmungen dieses Kapitels betreffen die Freizügigkeit der

¹⁶ Vgl. auch die Erwägungsgründe und Art. 13 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses.

¹⁷ Vgl. entsprechend Urteil vom 26. Mai 2011, Akdas u. a. (C-485/07, EU:C:2011:346, Rn. 91).

¹⁸ Siehe Nr. 39 der vorliegenden Schlussanträge.

¹⁹ KOM(2007) 790 endgültig vom 12. Dezember 2007 (im Folgenden: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit Algeriens und der Europäischen Union).

Arbeitnehmer und die Gleichbehandlung und soziale Integration von Staatsangehörigen Algeriens und der Union, die ihren Wohnsitz rechtmäßig im Gebiet des Gaststaats haben, und zielen darauf ab, in diesen Bereichen Fortschritte zu erzielen²⁰.

35. Art. 67 Abs. 1 bestimmt, dass jeder Mitgliedstaat für die Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit Algeriens besitzen und in seinem Hoheitsgebiet beschäftigt sind, eine Regelung gewährt, die hinsichtlich der Arbeits-, Entlohnungs- und Kündigungsbedingungen keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen beinhaltet. Art. 67 Abs. 3 enthält eine spiegelbildliche Verpflichtung für Algerien.

36. Nach Art. 68 Abs. 1 des Assoziationsabkommens gilt für die algerischen Arbeitnehmer und die mit ihnen zusammenlebenden Familienangehörigen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eine Regelung, die keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, in denen sie beschäftigt sind, beinhaltet. Hinterbliebenenrenten fallen ausdrücklich unter den Begriff der sozialen Sicherheit. Art. 68 Abs. 1 des Assoziationsabkommens gilt vorbehaltlich der folgenden Absätze von Art. 68.

37. Art. 68 Abs. 2 des Assoziationsabkommens sieht vor, dass die von den Arbeitnehmern in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten bei den Renten – einschließlich der „Hinterbliebenenrenten“ – zusammengerechnet werden. Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens bezieht sich auf den freien Transfer von „Hinterbliebenenrenten“ nach Algerien. Art. 68 Abs. 5 sieht eine spiegelbildliche Verpflichtung Algeriens in Bezug auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten vor.

38. Daraus folgt, dass die Art. 67 und 68 in Titel VI Kapitel 1 des Assoziationsabkommens sich auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihre Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten konzentrieren, wie der Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit Algeriens und der Europäischen Union und der Entwurf des Durchführungsbeschlusses bestätigen²¹. Titel IV Kapitel 1 des Assoziationsabkommens behandelt laufende Zahlungen und den Kapitalverkehr. Man würde annehmen, dass eine Bestimmung, die die Aufhebung von Währungsbeschränkungen verlangte, sich in diesem Kapitel befände.

39. Die in Art. 68 Abs. 4 vorgesehene Ausnahme für beitragsunabhängige Sonderleistungen wäre zudem unlogisch, wenn diese Bestimmung lediglich zum Ziel hätte, Währungsbeschränkungen zu beseitigen. Diese Leistungen wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren

²⁰ Dem Assoziationsabkommen ging das Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Demokratischen Volksrepublik Algerien (ABl. 1978, L 263, S. 2) voraus, das am 1. November 1978 in Kraft trat. Dieses Abkommen enthielt ähnliche Bestimmungen zu den Arbeitsverhältnissen, und zwar in Titel III („Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitskräfte“) in den Art. 38 und 39. Art. 39 Abs. 4, der Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens entspricht, sieht vor: „Diese Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, Alters- und Hinterbliebenenrenten und Renten bei Arbeitsunfall, Berufskrankheit oder Erwerbsunfähigkeit, wenn diese durch einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit verursacht wurde, zu den gemäß den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaats bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen frei nach Algerien zu transferieren.“ Der einzige materielle Unterschied zwischen diesen beiden Artikeln liegt darin, dass beitragsunabhängige Sonderleistungen vom Anwendungsbereich von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens ausgenommen sind.

²¹ Vgl. den Abschnitt der Begründung dieses Vorschlags mit der Überschrift „Folgenabschätzung“: „Das Ziel der [Art. 67 bis 71] zur sozialen Sicherheit besteht darin, dass ein betroffener Arbeitnehmer aus einem assoziierten Staat gemäß den Rechtsvorschriften des oder der Mitgliedstaaten, denen er unterliegt oder unterlag, bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit in Anspruch nehmen kann.“

Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern²², und durch die Verordnung Nr. 883/2004²³ von der Aufhebung der Wohnortklauseln ausgenommen. Dieser Umstand spricht ebenfalls für die Auffassung, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens sich mit allen Fragen im Zusammenhang mit der Übertragbarkeit von Renten unter Berücksichtigung des Wohnsitzes des Berechtigten beschäftigt und sich nicht auf die Beseitigung von Währungsbeschränkungen beschränkt. In diesem Zusammenhang ist es auch von Bedeutung, dass weder der Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit Algeriens und der Europäischen Union noch der Entwurf eines Durchführungsbeschlusses die Aufhebung von Währungsbeschränkungen ausdrücklich erwähnen.

40. Nach alledem erscheint es nicht plausibel, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens lediglich zum Ziel hat, Währungsbeschränkungen für den Transfer von Renten nach Algerien zu beseitigen.

3. Zur ersten Frage: Fällt der Hinterbliebene eines Arbeitnehmers in den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens?

41. Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob der Begriff „Arbeitnehmer“ in Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens auch den verwitweten Ehegatten eines Arbeitnehmers – wie die Klägerin – erfasst.

42. Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, sind die Parteien des Ausgangsverfahrens der Ansicht, dass die in Rede stehende Leistung in den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 68 des Assoziationsabkommens fällt. Sie sind ferner der Auffassung, dass es sich nicht um eine beitragsunabhängige Sonderleistung im Sinne von Art. 68 Abs. 4 dieses Abkommens handelt.

43. Mit Leistungen und Renten für Hinterbliebene werden zwei Hauptziele verfolgt. Zum einen schützen sie Witwen oder Witwer vor dem Armutrisiko, indem sie einen Ausgleich für das abrupte Sinken des verfügbaren Einkommens auf ein niedriges absolutes Niveau schaffen. Das ist das Hauptziel der in Rede stehenden Hinterbliebenenleistung. Zum anderen tragen sie dazu bei, für eine Verringerung des verfügbaren Einkommens im Vergleich zur Situation vor dem Tod des Ehegatten vorzusorgen, auf dieselbe Weise, wie eine Altersrente dazu beitragen soll, ein abruptes Sinken des Einkommens beim Eintritt in den Ruhestand zu vermeiden. Dieser Zweck einer Glättung des Konsums ist folglich darauf gerichtet, den Lebensstandard der Berechtigten zu erhalten.

44. Der Hinterbliebenenstatus und die Hinterbliebenenrente entstehen naturgemäß mit dem Tod eines Arbeitnehmers und stehen einem Hinterbliebenen zu. Soweit Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens sich auf die freie Übertragbarkeit von Hinterbliebenenrenten bezieht, würde diese Bestimmung ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt, wenn die Hinterbliebenen der Arbeitnehmer, die einen Anspruch auf Hinterbliebenenrente haben, vom persönlichen Anwendungsbereich der Vorschrift ausgenommen wären. Es wäre auch unlogisch, wenn nach

²² ABl. 1971, L 149, S. 2; vgl. Art. 4 Abs. 2a, Art. 10a Abs. 1 und Anhang IIa dieser Verordnung nach ihrer Änderung durch die Verordnung (EG) Nr. 647/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 (ABl. 2005, L 117, S. 1). Die Verordnung Nr. 1408/71 galt für Drittstaatsangehörige aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates vom 14. Mai 2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen (ABl. 2003, L 124, S. 1).

²³ Vgl. Art. 7 und 70 sowie Anhang X dieser Verordnung, die für Drittstaatsangehörige aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen (ABl. 2010, L 344, S. 1) gelten.

der durch Art. 68 Abs. 2 des Assoziationsabkommens ermöglichten Zusammenrechnung von Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Wohnzeiten im Hinblick auf die Hinterbliebenenrente nur der Arbeitnehmer selbst das Recht hätte, diese Rente frei nach Algerien zu transferieren²⁴.

45. Die Möglichkeit, Alters- oder Invalidenrenten nach Algerien zu transferieren, ist vor allem für in den Ruhestand getretene Arbeitnehmer algerischer Staatsangehörigkeit oder für deren verwitwete Ehegatten wichtig. Diese freie Übertragbarkeit bietet Arbeitnehmern algerischer Staatsangehörigkeit wahrscheinlich einen Anreiz, eine Beschäftigung in einem Mitgliedstaat aufzunehmen. Das Gleiche gilt für den verwitweten Ehegatten eines solchen Arbeitnehmers, der darauf vertraut, dass er eine Hinterbliebenenrente nach Algerien transferieren kann. Eine Auslegung, nach der der überlebende Ehegatte eines Arbeitnehmers in den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens fällt, erleichtert also die Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

46. Auch wenn Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens keine ausdrücklichen Vorgaben zum Wohnsitzstaat des Berechtigten macht, gibt es keinen Zweifel daran, dass die Möglichkeit, Renten „nach Algerien“ zu transferieren, auch den Fall erfasst, dass ein Hinterbliebener eines Arbeitnehmers algerischer Staatsangehörigkeit, der Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente in einem Mitgliedstaat hat, seinen Wohnsitz nach Algerien verlegt. Es gibt keine andere plausible Erklärung für die Verwendung dieser Worte in dieser Bestimmung.

47. Schließlich vermag das Argument des Svb, Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens setze voraus, dass der Hinterbliebene in einem Mitgliedstaat wohne, weil sich Art. 68 Abs. 1 dieses Abkommens auf Arbeitnehmer algerischer Staatsangehörigkeit, die in einem Mitgliedstaat beschäftigt sind, und „die mit ihnen zusammenlebenden Familienangehörigen“ beziehe, nicht zu überzeugen, da diese Auslegung den Ausdruck „frei nach Algerien zu transferieren“ in Art. 68 Abs. 4 seiner gewöhnlichen Bedeutung berauben und dieser Bestimmung ihre praktische Wirksamkeit nehmen würde.

48. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens dahin auszulegen, dass der in Algerien wohnende überlebende Ehegatte eines algerischen Arbeitnehmers in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt.

4. Zur zweiten Frage: Entfaltet Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens unmittelbare Wirkung?

49. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Bestimmung eines von der Europäischen Union mit Drittländern geschlossenen Abkommens als unmittelbar anwendbar anzusehen, wenn sie eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen. Dies erfordert eine Prüfung des Wortlauts der Bestimmung sowie des Gegenstands und der Art des Abkommens einschließlich seines Zwecks²⁵.

50. In den Nrn. 34 bis 40 der vorliegenden Schlussanträge habe ich ausgeführt, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründet, den freien Transfer von Hinterbliebenenrenten zu erlauben. In den Nrn. 41 bis 48 der vorliegenden Schlussanträge habe ich dargelegt, dass die einzig plausible Auslegung dieser Bestimmung dahin geht, dass der in Algerien wohnende verwitwete Ehegatte eines Arbeitnehmers algerischer

²⁴ Vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, Rn. 40).

²⁵ Vgl. z. B. Urteile vom 5. April 1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, Rn. 21 bis 24 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 16. Juni 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Staatsangehörigkeit in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt. Nach dem Wortlaut von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens muss eine solche Person daher die Möglichkeit haben, Hinterbliebenenrenten zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaats bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen frei nach Algerien zu transferieren.

51. Die Wendung „[muss eine solche Person die Möglichkeit haben, eine Rente] zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaates bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen frei nach Algerien zu transferieren“ muss nach ihrer gewöhnlichen Bedeutung ausgelegt werden. Die Möglichkeit, etwas frei zu tun, bedeutet, dass es ohne Beschränkungen oder Kontrollen getan werden kann. Die Mitgliedstaaten dürfen daher einem Berechtigten, der eine Rente transferieren möchte, weder Hindernisse in den Weg legen noch diesbezügliche materielle Beschränkungen auferlegen.

52. Es ist jedoch auch klar, dass die Wendung „zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaates ... geltenden Sätzen“ die freie Übertragbarkeit der dieser Bestimmung unterliegenden Renten einschränkt. Sie lässt den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum, da sie Gesetze erlassen können, um die Höhe der Rente, die nach Algerien transferiert werden kann, anzupassen²⁶.

53. Nach Ansicht des Svb kann Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens keine unmittelbare Wirkung entfalten, weil er den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlege. Art. 67 Abs. 1 bestimmt, dass „[j]eder Mitgliedstaat ... für die Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit Algeriens besitzen ..., eine Regelung [gewährt], die ... keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen beinhaltet“. Aus dem sachlichen Anwendungsbereich von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens ergibt sich eindeutig, dass die Mitgliedstaaten – ebenso wie im Hinblick auf Art. 67 Abs. 1 dieses Abkommens – verpflichtet sind, diese Bestimmung durchzuführen und zu gewährleisten, dass die zuständigen nationalen Behörden sie einhalten²⁷. Das Vorbringen des Svb zu diesem Punkt überzeugt mich daher nicht.

54. Der Svb und die niederländische Regierung machen geltend, da die Bestimmungen über die Aufhebung der Wohnortklauseln in Art. 7 der Verordnung Nr. 883/2004 und Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 3/80 klarer und eindeutiger formuliert seien als in Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens, könne die zuletzt genannte Bestimmung keine unmittelbare Wirkung entfalten. Auch dieses Vorbringen überzeugt mich nicht. Der Umstand, dass andere Bestimmungen anders formuliert sind, kann keinen Einfluss auf die Frage haben, ob Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung begründet.

²⁶ Es dürfte zuerst erwähnenswert sein, dass in der niederländischen Sprachfassung dieses Satzes das Wort „koers“ [„Kurs“] benutzt wird, das nahezu ausschließlich zur Bezeichnung eines Wechselkurses („wisselkoers“) oder des Marktwerts der an einer Börse gehandelten Aktien und Wertpapiere verwendet wird. Andere Sprachfassungen folgen enger der englischen Fassung, indem sie das entsprechende Wort für „rate“ im Sinne von Betrag, Tarif oder Preis verwenden.

²⁷ Die Erwägungsgründe des Assoziationsabkommens enthalten eine Zusage des Inhalts, dass die Mitgliedstaaten in dem Wunsch handeln, die Ziele ihrer Assoziation in vollem Umfang zu verwirklichen und zu diesem Zweck die einschlägigen Bestimmungen dieses Abkommens durchführen.

55. Nach ständiger Rechtsprechung steht die Tatsache, dass der Assoziationsrat gemäß Art. 70 des Assoziationsabkommens nach dessen Inkrafttreten die Bestimmungen zur Durchführung der Grundsätze von Art. 68 erlassen soll, der unmittelbaren Wirkung von Art. 68 Abs. 4 nicht entgegen²⁸. Das Vorbringen des Svb zu diesem Punkt vermag daher ebenfalls nicht zu überzeugen.

56. Daher empfehle ich dem Gerichtshof, zu bestätigen, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens nach seinem Wortlaut und im Licht der Umstände, unter denen dieses Abkommen geschlossen wurde, unmittelbar anwendbar ist, so dass Personen, auf die diese Bestimmung Anwendung findet, das Recht haben, sich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten unmittelbar auf sie zu berufen.

5. Zur dritten Frage: Steht Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens der Kürzung einer Hinterbliebenenleistung entgegen, die dem Umstand Rechnung tragen soll, dass die Lebenshaltungskosten in Algerien niedriger sind als in den Niederlanden?

57. Die dritte Frage rückt den Teilsatz „zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaates bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen“ in Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens in den Fokus. Dieser Teilsatz deutet darauf hin, dass es im Ermessen der Mitgliedstaaten steht, die Höhe der Renten im Fall eines Transfers nach Algerien anzupassen²⁹.

58. Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens legt den Grundsatz fest, dass Renten frei nach Algerien transferiert werden können. Wie in Nr. 51 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, bedeutet die Möglichkeit, etwas frei zu tun, dass die Mitgliedstaaten einem Berechtigten, der eine Rente transferieren möchte, weder Hindernisse in den Weg legen noch diesbezügliche materielle Beschränkungen auferlegen dürfen.

59. Könnte ein Mitgliedstaat eine Rente im Fall eines Transfers auf einen Nennbetrag kürzen, so würde der Zweck von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens ausgehöhlt, die Bestimmung würde ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt³⁰, und das Ziel des Assoziationsabkommens, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise zu erleichtern, würde gefährdet³¹. Die freie Übertragbarkeit von Renten dürfte auch dazu beitragen, den Lebensstandard in Algerien zu verbessern. Diese Erwägung ist relevant, da es im zweiten Erwägungsgrund des Assoziationsabkommens heißt, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten Beziehungen auf der Grundlage u. a. von Solidarität und Entwicklungszusammenarbeit aufnehmen wollen.

60. Gleichwohl ist wichtig, zu berücksichtigen, dass Gegenstand und Zweck des Assoziationsabkommens wesentlich begrenzter sind als Gegenstand und Zweck der Art. 45 bis 48 AEUV, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union regeln. Nach ständiger Rechtsprechung ist selbst dann, wenn die Bestimmungen eines Abkommens einen ähnlichen

²⁸ Vgl. entsprechend Urteile vom 31. Januar 1991, Kziber (C-18/90, EU:C:1991:36, Rn. 19), und vom 5. April 1995, Krid (C-103/94, EU:C:1995:97, Rn. 21 bis 24 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie Beschluss vom 13. Juni 2006, Echouikh (C-336/05, EU:C:2006:394, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²⁹ Siehe Nr. 52 der vorliegenden Schlussanträge. Ich teile die Auffassung des vorlegenden Gerichts in der in Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge erwähnten Rechtsprechung, nach der eine Kürzung der Rente eine Ausfuhrbeschränkung darstellt.

³⁰ Vgl. entsprechend Urteile vom 31. Januar 1991, Kziber (C-18/90, EU:C:1991:36, Rn. 18), und vom 8. Mai 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, EU:C:2003:255, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³¹ Siehe Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge. Das Argument der niederländischen Regierung, dass das Assoziationsabkommen in diesem Zusammenhang das Ziel verfolge, verwaltungsrechtliche Hindernisse zu beseitigen, überzeugt mich nicht.

Wortlaut wie die in den Unionsverträgen enthaltenen Bestimmungen haben, die Übertragung einer sich auf einen unionsinternen Kontext beziehenden Rechtsprechung auf die Bestimmungen dieses Abkommens nicht gerechtfertigt³². Das in Art. 48 AEUV vorgesehene Ziel wird in der Europäischen Union insbesondere durch Art. 7 der Verordnung Nr. 883/2004³³ konkretisiert, die auf den vorliegenden Kontext nicht anwendbar ist³⁴ und deren Anwendung Art. 68 Abs. 1 Unterabs. 3 des Assoziationsabkommens ausdrücklich ausschließt. Zu beachten ist auch, dass der Assoziationsrat keine Durchführungsmaßnahmen erlassen hat, die eine Aufhebung der Wohnortklausel ähnlich der in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 des Beschlusses Nr. 3/80 vorsehen. Demzufolge sind die Schlussfolgerungen, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur Auslegung dieser Bestimmungen gezogen hat³⁵, auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar, und stattdessen sind es der Wortlaut und der Kontext von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens, die zu berücksichtigen sind.

61. Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens ist im Licht von Art. 68 Abs. 1 dieses Abkommens auszulegen, der vorsieht, dass eine Regelung für die algerischen Arbeitnehmer gilt, die keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, in denen sie beschäftigt sind, beinhaltet. In der mündlichen Verhandlung sind die Beteiligten aufgefordert worden, sich zu der Frage zu äußern, ob das einschlägige nationale Recht zu einer gegen Art. 68 Abs. 1 verstoßenden mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit führt. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Gleichbehandlung im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht gerechtfertigt ist³⁶.

62. Nach Art. 17 Abs. 3 ANW wird die Höhe der Hinterbliebenenrente durch eine prozentuale Kürzung angepasst, wenn ein Hinterbliebener seinen Wohnsitz nach Algerien verlegt. Diese Anpassung betrifft Personen, die in Algerien wohnen, unabhängig davon, ob sie die algerische oder die niederländische Staatsangehörigkeit oder beide besitzen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, liegt keine Ungleichbehandlung vor.

63. In Anbetracht dessen, dass das Ziel der nationalen Regelung darin besteht, den Hinterbliebenen ein Grundeinkommen zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten zu sichern, und dass die Vergleichbarkeit solcher Sachverhalte u. a. im Hinblick auf das Ziel der Regelung, die die Ungleichbehandlung festsetzt, zu prüfen ist³⁷, lässt sich die Auffassung vertreten, dass – wie der SvB und die niederländische Regierung in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht

³² Vgl. z. B. Urteile vom 9. Februar 1982, *Polydor und RSO Records* (270/80, EU:C:1982:43, Rn. 14 und 15), und vom 12. November 2009, *Grimme* (C-351/08, EU:C:2009:697, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³³ Urteil vom 19. September 2013, *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 51 und 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁴ Anders als etwa in dem Fall, der dem Urteil vom 21. März 2018, *Klein Schiphorst* (C-551/16, EU:C:2018:200, Rn. 28 und 29), zugrunde lag.

³⁵ Vgl. Urteile vom 2. März 1999, *Eddline El-Yassini* (C-416/96, EU:C:1999:107, Rn. 61), vom 16. September 2015, *Kommission/Slowakei* (C-361/13, EU:C:2015:601, Rn. 32), und vom 16. Juni 2022, *Kommission/Österreich* (Indexierung von Familienleistungen) (C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 43, 46, 47 und 50 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Diese Urteile bestätigen, dass Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 dahin auszulegen ist, dass eine strenge Äquivalenz zwischen der Höhe der Familienleistungen, die von einem Mitgliedstaat an Arbeitnehmer gezahlt werden, deren Familien in diesem Mitgliedstaat wohnen, und der Höhe der Familienleistungen, die an Arbeitnehmer gezahlt werden, deren Familien in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, zu fordern ist. Kaufkraftunterschiede können nicht rechtfertigen, dass Personen der ersten Kategorie Leistungen in anderer Höhe gewährt werden.

³⁶ Vgl. z. B. und entsprechend Urteil vom 14. Dezember 2004, *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁷ Vgl. entsprechend Urteil vom 18. November 2010, *Kleist* (C-356/09, EU:C:2010:703, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

haben – die in Algerien wohnenden Berechtigten sich in einer Situation befinden, die mit der der in den Niederlanden wohnenden Berechtigten nicht vergleichbar ist, so dass weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Diskriminierung vorliegt.

64. Wie die Kommission vorgetragen hat, ergebe sich aus der Kürzung der Leistung, wenn man den Geldbetrag absolut betrachte, jedoch eine Ungleichbehandlung zwischen den Personen, die weiterhin in den Niederlanden wohnten, und den Personen, die ihren Wohnsitz in Algerien hätten oder dorthin verlegten. Obwohl die nationale Regelung nicht nach der Staatsangehörigkeit unterscheide, sei sie in der Praxis geeignet, sich hauptsächlich auf algerische Staatsangehörige auszuwirken, da die Hinterbliebenen von Arbeitnehmern algerischer Staatsangehörigkeit, die Anspruch auf die betreffenden Hinterbliebenenleistungen hätten, eher in Algerien wohnten als niederländische Staatsangehörige. Daraus ergebe sich eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sofern die Maßnahme nicht durch von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Arbeitnehmer unabhängige Ziele gerechtfertigt sei und in einem angemessenen Verhältnis zu einem rechtmäßigen Ziel stehe³⁸.

65. Wie dem auch sei, bin ich nicht davon überzeugt, dass Art. 68 Abs. 1 des Assoziationsabkommens auf den Transfer von Renten an in Algerien wohnende Berechtigte anwendbar ist und daher in diesem Kontext die unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet. Erstens bezieht sich Art. 68 Abs. 1 des Assoziationsabkommens auf die Gleichbehandlung der im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten beschäftigten algerischen Arbeitnehmer und der mit ihnen zusammenlebenden Familienangehörigen. Nach ihrem Wortlaut und der Rechtsprechung des Gerichtshofs³⁹ verbietet diese Bestimmung jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten. Zweitens gilt diese Bestimmung ausdrücklich vorbehaltlich der folgenden Absätze einschließlich Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens. Es ist daher angemessen, Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens dahin auszulegen, dass er das in Art. 68 Abs. 1 des Abkommens vorgesehene Recht auf Gleichbehandlung einschränkt. Drittens beschränkt sich der persönliche Anwendungsbereich von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens auf Arbeitnehmer algerischer Staatsangehörigkeit und ihre überlebenden Ehegatten. Staatsangehörige der Mitgliedstaaten werden darin nicht erwähnt. Tatsächlich räumt diese Bestimmung den algerischen Staatsangehörigen ein Vorrecht ein, das die Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen nicht gewähren müssen.

66. Um die in den Nrn. 57 bis 60 der vorliegenden Schlussanträge aufgeworfene Frage zu beantworten, namentlich, wie das Recht eines algerischen Arbeitnehmers, Renten frei nach Algerien zu transferieren, mit dem Recht der Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden kann, im Fall eines Transfers die Sätze für solche Renten festzulegen, ist es meines Erachtens erforderlich, zu prüfen, ob die Regelung in Art. 17 Abs. 3 ANW objektiv gerechtfertigt ist und ob sie den Wesensgehalt des Rechts auf den freien Transfer von Renten berührt, das Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens algerischen Arbeitnehmern und ihren in Algerien wohnhaften Hinterbliebenen einräumt, indem sie die Ausübung dieses Rechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert⁴⁰.

³⁸ Vgl. entsprechend Urteile vom 14. Februar 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, Rn. 26 bis 29 und 39 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 23. Mai 1996, O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, Rn. 18 bis 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁹ Vgl. entsprechend die in Fn. 28 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung sowie Urteil vom 20. März 2001, Fahmi und Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado (C-33/99, EU:C:2001:176, Rn. 56 bis 58 und die dort angeführte Rechtsprechung), und Beschluss vom 17. April 2007, El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴⁰ Vgl. entsprechend Urteil vom 27. September 2001, Gloszczuk (C-63/99, EU:C:2001:488, Rn. 56).

67. Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, sind alle in den Niederlanden ansässigen Personen im Sinne der ANW versichert. Eine Hinterbliebenenrente steht dem Hinterbliebenen eines Versicherten zu, wenn der Hinterbliebene am Todestag des Versicherten in den Niederlanden wohnt. Der Hinterbliebene darf das Rentenalter noch nicht erreicht haben und muss (i) ein lediges Kind unter 18 Jahren haben, das nicht mit einer anderen Person in häuslicher Gemeinschaft lebt; oder (ii) arbeitsunfähig sein. Die niederländische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass die Höhe der Leistung nicht vom Wert eines etwaigen Beitrags des Arbeitnehmers abhängt. Wie auch in der mündlichen Verhandlung bestätigt worden ist, wird die Höhe der Leistung an die Entwicklung des Einkommens des Berechtigten angepasst. Der Höchstbetrag beläuft sich auf 70 % des monatlichen Nettomindestlohns in den Niederlanden. Die Leistung wird angepasst, um der Entwicklung des Mindestlohns Rechnung zu tragen, der seinerseits regelmäßig aktualisiert wird, um insbesondere der Inflationsrate in den Niederlanden, d. h. dem Anstieg der Preise für Waren und Dienstleistungen, Rechnung zu tragen⁴¹.

68. Daraus ergibt sich, dass der Zweck der Hinterbliebenenrente darin besteht, einem Hinterbliebenen, der noch keinen Anspruch auf eine Altersrente hat und der entweder ein Kind betreut oder wegen einer Behinderung nicht voll arbeitsfähig ist, ein Grundeinkommen zu sichern, das die Lebenshaltungskosten deckt. Nach den nationalen Rechtsvorschriften wird die Hinterbliebenenleistung bei einem Umzug des Hinterbliebenen nach Algerien angepasst, um den niedrigeren Lebenshaltungskosten in Algerien Rechnung zu tragen⁴². Ein in Algerien wohnender Berechtigter und ein in den Niederlanden wohnender Berechtigter erhalten somit in ihren jeweiligen Ländern, an der Kaufkraft gemessen, ein vergleichbares Einkommensniveau. Im Einklang mit dem Ziel der nationalen Rechtsvorschriften erhalten sie jeweils ein Einkommen, das gewährleisten soll, dass sie in der Lage sind, ihre Grundbedürfnisse zu decken.

69. Grundsätzlich bedeutet die Kürzung einer Rente um 60 % im Fall ihres Transfers in ein Drittland für den Berechtigten eine materielle Beschränkung. Im vorliegenden Fall scheint es jedoch, was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist, dass der Berechtigte nach der ANW Anspruch darauf hat und darauf vertraut, ein Grundeinkommen zu erhalten, das den Lebenshaltungskosten in dem Land entspricht, in dem er wohnt. Es ist daher weder unvernünftig noch unerwartet, dass die betreffende Leistung angepasst werden kann, um den niedrigeren Lebenshaltungskosten in einem bestimmten Drittland Rechnung zu tragen. Meines Erachtens ist diese Erwägung ein objektives Kriterium, das die in Rede stehende Beschränkung rechtfertigen kann, die zudem nicht gemäß Art. 68 Abs. 1 oder einer anderen Bestimmung des Assoziationsabkommens verboten ist und die – unter den konkreten Umständen des vorliegenden Falls – auch nicht den Wesensgehalt des Rechts auf einen freien Transfer berührt, das Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens algerischen Arbeitnehmern und ihren Hinterbliebenen einräumt.

70. Daher empfehle ich dem Gerichtshof, unter Berücksichtigung des Umstands, dass der Gegenstand und der Zweck des Assoziationsabkommens begrenzter sind als die der Art. 45 bis 48 AEUV, festzustellen, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens der Anpassung einer Hinterbliebenenleistung, die dem Berechtigten ein den Lebenshaltungskosten entsprechendes Grundeinkommen zur Verfügung stellen soll, nicht entgegensteht, solange diese Anpassung den Unterschied der Lebenshaltungskosten richtig wiedergibt. Mit diesem Ergebnis wird ein

⁴¹ Nach den auf der Website des Svb verfügbaren Informationen betrug der Nettohöchstbetrag dieser Leistung in den ersten sechs Monaten des Jahres 2023 monatlich ungefähr 1 000 Euro.

⁴² Aus der Vorlageentscheidung geht nicht hervor, dass die umstrittene Kürzung den Unterschied zwischen den Lebenshaltungskosten in den Niederlanden und in Algerien nicht richtig wiedergibt. Die Kostenindizes variieren je nach Quelle. Nach Angaben von Worlddata lagen die Niederlande unlängst auf Platz 23 mit einem Kostenindex (im Vergleich zu den Vereinigten Staaten von Amerika) von 90,0, während Algerien mit einem Kostenindex von 28,8 auf Platz 87 lag.

angemessener Ausgleich zwischen dem Recht auf einen freien Transfer der Renten nach Algerien und dem Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der im Fall eines solchen Transfers anzuwendenden Sätze erreicht.

C. Ergebnis

71. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Centrale Raad van Beroep (Berufungsgericht in Sachen der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes, Niederlande) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Art. 68 Abs. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Demokratischen Volksrepublik Algerien andererseits ist dahin auszulegen, dass

1. ein in Algerien wohnhafter Hinterbliebener eines algerischen Arbeitnehmers in den persönlichen Anwendungsbereich dieses Abkommens fällt, und
2. diese Bestimmung unmittelbar anwendbar ist, so dass Personen, auf die diese Bestimmung Anwendung findet, das Recht haben, sich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten unmittelbar auf sie zu berufen, und
3. diese Bestimmung einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, nach der eine Hinterbliebenenleistung, deren Höhe auf der Grundlage der Lebenshaltungskosten in einem Mitgliedstaat festgelegt wird und die darauf abzielt, dem Berechtigten ein Grundeinkommen zur Verfügung zu stellen, angepasst wird, um den niedrigeren Lebenshaltungskosten in Algerien Rechnung zu tragen.