

die den Empfängern von Leistungen der sozialen Sicherheit ein Mindesteinkommen sichern soll, das über dem Betrag der Leistungen liegt, die sie allein aufgrund ihrer Versicherungszeiten und Beiträge verlangen könnten.

Due

Pescatore

Chloros

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Dezember 1981.

Der Kanzler

Der Präsident der Zweiten Kammer

A. Van Houtte

O. Due

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
SIR GORDON SLYNN
VOM 19. NOVEMBER 1981 ¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Herr Robert Stanley ist ein irischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz im Vereinigten Königreich. Er wurde am 8. Mai 1908 geboren; von September 1935 bis Januar 1955 war er in Irland beschäftigt und unterlag dem damals geltenden nationalen Versicherungssystem für Angestellte. Er begab sich dann in das Vereinigte Königreich, wo er noch ungefähr 17 Jahre arbeitete; er unterlag dabei den einschlägigen nationalen Versicherungsvorschriften. Am 8. Mai 1973 erreichte er das Rentenalter und beantragte beim Department of Health and Social Security, dem zuständigen Träger im Vereinigten Königreich, eine Altersrente. Der In-

surance Officer berechnete seinen Rentenanspruch anhand von Artikel 46 der Verordnung Nr. 1408/71 (ABl. L 149 vom 5. 7. 1971, S. 2) und stellte den fälligen Betrag aufgrund von Artikel 46 Absatz 1 fest, da dieser höher war, als wenn er nach Artikel 46 Absatz 2 berechnet worden wäre. Herr Stanley erhielt außerdem eine Staffelfrente nach Section 36 des National Insurance Act 1965 sowie eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen dem Gesamtbetrag der ihm nach den englischen und irischen Vorschriften zustehenden Renten und der Einheitsrente, die ihm nach den englischen Vorschriften zugestanden hätte, wenn er alle Versicherungszeiten im Vereinigten Königreich zurückgelegt hätte. Diese Zulage wurde aufgrund von

¹ — Aus dem Englischen übersetzt.

Artikel 50 der Verordnung Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971, so wie er damals ausgelegt wurde, gewährt.

Der Insurance Officer kam später zu der Auffassung, die Gewährung der Zulage beruhe auf einer falschen Auslegung des Artikels 50, und setzte am 27. Januar 1977 die Rente des Herrn Stanley um diesen Betrag herab. Nach erfolgloser Beschwerde bei einem Local Tribunal hatte Herr Stanley mit seinem Rechtsmittel beim Social Security Commissioner — damals National Insurance Commissioner genannt — Erfolg. Nach Ansicht des Commissioner bezieht sich der Begriff „Mindestleistung“ in Artikel 50 auf den niedrigsten Betrag, der nach den Vorschriften des Wohnstaats für den gesamten vom zuständigen Träger berücksichtigten Zeitraum zu zahlen wäre. Der niedrigste Betrag sei im Falle des Herrn Stanley der Betrag der Einheitsrente (unter Außerachtlassung der Staffelleistung), die zu zahlen wäre, wenn er alle Versicherungszeiten im Vereinigten Königreich zurückgelegt hätte. Nach seiner Ansicht liegt eine Mindestleistung offenbar dann vor, wenn die Höhe des Anspruchs allein von der Dauer der Versicherungszeiten abhängt und die Beiträge nicht einkommensabhängig, sondern fest sind.

Die Beteiligten stimmen anscheinend darin überein, daß die Rentenansprüche des Herrn Stanley nach englischem Recht gemäß dem National Insurance Act 1965 und den dazu ergangenen Vorschriften festzusetzen sind. Nach Section 30 dieses Gesetzes hat der Versicherte Anspruch auf ein Ruhegehalt, wenn er i) das Rentenalter erreicht hat, ii) jede regelmäßige Beschäftigung aufgegeben hat und iii) die Beitragsbedingungen erfüllt. Die letzte Voraussetzung besteht aus zwei Teilen: a) Der Antragsteller muß zwischen seinem Eintritt in die Versicherung und dem maßgebenden Zeit-

punkt (hier: das Erreichen des Rentenalters) wenigstens 156 wöchentliche Beiträge gezahlt haben; b) der jährliche Durchschnitt der von ihm gezahlten oder ihm gutgeschriebenen Beiträge darf nicht geringer als 50 sein. Die Rentenzahlung wöchentlich in der in Schedule 3 des Gesetzes aufgeführten einheitlichen Höhe. Dieser Betrag kann erhöht werden, etwa um Unterhaltsberechtigte des Antragstellers zu berücksichtigen, oder er kann verringert werden, etwa wenn der Antragsteller das Beschäftigungsverhältnis nach Erreichen des Rentenalters fortsetzt (vgl. Section 30 (7) des Gesetzes). Offenbar wird Herrn Stanley die Staffellung in Form einer Erhöhung des Rentenbetrags gewährt.

Für die Argumentation im vorliegenden Fall ist von Bedeutung, daß der Einheitsbetrag der Altersrente herabgesetzt werden kann, wenn der Antragsteller den zweiten Teil der dritten Voraussetzung für den Anspruch auf eine Altersrente nicht erfüllt. Nach den National Insurance (Widow's Benefit and Retirement Pensions) Regulations 1972 [Vorschriften über die staatliche Sozialversicherung — Witwengeld und Altersrente] hat der Antragsteller Anspruch auf eine Rente in vermindelter Höhe, wenn der jährliche Durchschnitt der gezahlten oder ihm gutgeschriebenen Beiträge unter 50 liegt. Die Höhe dieser Kürzung bestimmt sich nach dem jährlichen Durchschnitt der geleisteten Beiträge in der Zeit zwischen dem Eintritt in die Versicherung und — im vorliegenden Fall — dem Erreichen des Rentenalters. Liegt der Durchschnitt unter 13, so besteht gar kein Rentenanspruch. Zwischen 13 und 49 ist der jährliche Durchschnitt in mehrere Gruppen unterteilt, und die Höhe des Rentenanspruchs hängt von der Gruppe ab, zu der der Durchschnittsbeitrag des Antragstellers gehört. Der geringste Betrag ergibt sich bei einem jähr-

lichen Durchschnitt von 13 bis 17 Beiträgen. Die Gesamtzahl der von Herrn Stanley nach englischem und irischem Recht gezahlten oder ihm gutgeschriebenen Beiträge, dividiert durch die Anzahl der Jahre zwischen seinem Eintritt in die Versicherung in Irland im Jahre 1935 und dem Zeitpunkt, als er das Rentenalter erreichte, ergibt einen jährlichen Durchschnitt von etwas über 50. Erfolgt diese Berechnung jedoch lediglich unter Berücksichtigung der nach dem englischen System berechneten Beiträge und der unter diesem System zurückgelegten Versicherungszeit, so verringert sich der jährliche Durchschnitt auf 38.

Der Insurance Officer rief den Divisional Court der Queen's Bench Division des High Court of Justice of England and Wales an, um die Entscheidung des Commissioner aufheben zu lassen. Der Divisional Court hat am 18. Dezember 1980 im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens die folgenden Fragen vorgelegt:

„1. Liegt eine Mindestleistung im Sinne des Artikels 50 ... vor, wenn die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats den Anspruch auf eine Einheitsaltersrente davon abhängig machen, daß der jährliche Durchschnitt der vom Antragsteller von seinem Eintritt in die Versicherung bis zur Erreichung des Rentenalters gezahlten oder ihm gutgeschriebenen wöchentlichen Einheitsbeiträge nicht geringer als fünfzig ist, und wenn sie, ist diese Voraussicht nicht erfüllt, der jährliche Durchschnitt jedoch nicht geringer als dreizehn, eine verminderte Höhe der Altersrente vorsehen, die allein nach Maßgabe des durchschnittlichen Beitrags des Antragstellers während dieses Zeitraums berechnet wird?

2. Falls Frage 1 zu bejahen ist, ist dann die ‚Mindestleistung‘

- a) der geringste Betrag der Leistung, die einem Versicherten nach den Rechtsvorschriften dieses Staates gezahlt werden kann, d. h. für einen Durchschnitt von dreizehn Beiträgen;
- b) der Betrag, der an den Antragsteller nach den Rechtsvorschriften dieses Staates zu zahlen wäre, wenn alle nach den Rechtsvorschriften dieses Staates zu zahlen wäre, wenn alle nach den Rechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten, die für ihn gegolten haben, zurückgelegten Versicherungszeiten berücksichtigt würden; oder
- c) ein anderer (und wenn ja, welcher) Betrag?“

Die Überschrift und der Text des Artikels 50 der Verordnung Nr. 1408/71 lauten folgendermaßen:

„Die Gewährung einer Zulage, wenn die Summe der nach den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten geschuldeten Leistungen nicht den Mindestbetrag erreicht, der in den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats vorgesehen ist, in dessen Gebiet der Empfänger wohnt.

Der Empfänger von Leistungen nach diesem Kapitel darf in dem Mitgliedstaat, in dessen Gebiet er wohnt und nach dessen Rechtsvorschriften ihm eine Leistung zusteht, keinen niedrigeren Leistungsbetrag als die Mindestleistung erhalten, die nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats für eine Versicherungs- oder Wohnzeit vorgesehen ist, welche den Zeiten insgesamt entspricht, die bei der Feststellung seiner Leistung gemäß den vorstehenden Artikeln angerechnet wurden. Der zuständige Träger dieses Staates zahlt dem Betroffenen gegebenenfalls während der gesamten Zeit, in der er im Gebiet dieses Staates wohnt, eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen der Summe der nach diesem

Kapitel geschuldeten Leistungen und dem Betrag der Mindestleistung.“

In der mündlichen Verhandlung ist von seiten der Kommission geltend gemacht worden, Artikel 50 könne nicht isoliert von der Erklärung betrachtet werden, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71 abzugeben hätten und in der die Mindestleistungen im Sinne des Artikels 50 angegeben würden. Wenn nationale Vorschriften in der Frage, ob es eine Mindestleistung gebe, mehrdeutig oder unklar seien und in der Erklärung festgestellt werde, daß es keine Mindestleistung gebe, so komme dieser Erklärung besonderes Gewicht zu, auch wenn sie nicht ausschlaggebend sei. Die erste derartige Erklärung, die vom Vereinigten Königreich abgegeben wurde, enthält unter der Überschrift „Mindestleistungen im Sinne von Artikel 50 der Verordnung“ folgende Feststellung: „Die Pauschsätze der Alterspensionen oder -renten und der Leistungen an Hinterbliebene hängen von dem Jahresdurchschnitt der während der Versicherungslaufbahn gezahlten oder gutgeschriebenen Beiträge ab; diese Sätze werden in Verordnungen festgelegt, die aufgrund“ des National Insurance Act 1965 und der Änderungsvorschriften erlassen werden (ABl. C 43 vom 18. 6. 1973, S. 7). Als im Jahr 1975 der National Insurance Act durch den Social Security Act 1975 abgelöst wurde, erhielt die Erklärung folgende neue Fassung: „Der Mindestbetrag der Alterspensionen oder -renten, der Witwengelder, der Zulagen an Witwen für unterhaltsberechtigte Kinder oder Witwenpensionen oder -renten nach dem Gesetz über die soziale Sicherheit 1975 [Social Security Act 1975] . . .“ (ABl. C 245 vom 25. 10. 1975, S. 2). Im Jahr 1977 wurde die Erklärung jedoch nunmehr so geändert, daß es dort heißt: „Keine“ (ABl. C 89 vom 14. 4. 1977, S. 2). Es ist geltend gemacht worden,

diese Änderung sei reiflich überlegt und auf Erfahrungen gestützt; sie sei daher ein starkes Indiz.

Ich bin nicht der Ansicht, daß diese Änderung der Erklärung von großer Bedeutung ist. Auch wenn ein Mitgliedstaat aufgrund seiner Erklärung womöglich nicht mehr abstreiten kann, daß eine bestimmte Leistung eine Mindestleistung im Sinne des Artikel 50 ist, so ist doch eine Erklärung, der zufolge eine Leistung keine Mindestleistung darstellt, nicht entscheidend dafür, daß dies zutrifft (Rechtssache 35/77, *Beerens/Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening*, Slg. 1977, 2249; Rechtssache 64/77, *Torri/ONPTS*, Slg. 1977, 2299).

Es ist Sache des vorlegenden Gerichts zu entscheiden, ob es nach nationalem Recht eine Mindestleistung im Sinne des Artikels 50 gibt, so wie er als gemeinschaftsrechtliche Materie vom Gerichtshof ausgelegt wird.

Der Vertreter von Herrn Stanley macht geltend, nach dem zum maßgeblichen Zeitpunkt im Vereinigten Königreich geltenden System sei die Mindestleistung für alle nach Artikel 50 anzurechnenden Zeiten dieselbe wie diejenige, die sich bei Anwendung des Artikels 46 Absatz 2 Buchstabe a ergebe, und werde dies stets sein. Der Umstand, daß beide Leistungen übereinstimmen, sei ohne Bedeutung. Ebensowenig sei es von Bedeutung, daß eine „Mindestleistung“ nach den Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten in anderer Weise festgesetzt werden könne. Sobald die Möglichkeit bestehe, eine Rente ohne Berücksichtigung anderer variabler Faktoren als die Zurücklegung von Versicherungszeiten und der Zahlung fester Beiträge für diese Zeiten zu berechnen, liege eine Mindestleistung im Sinne des Artikels 50 vor.

Der Vertreter des Insurance Officer verweist darauf, daß es im Versicherungssy-

stem des Vereinigten Königreichs keine Bestimmung gebe, die einem Versicherten einen Anspruch auf eine Rente unter der alleinigen Voraussetzung gewähre, daß er eine bestimmte Zahl von Beiträgen geleistet habe oder daß er der Versicherung eine bestimmte Zeit lang angehört habe. Ausschlaggebend sei nur die Versicherungslaufbahn des einzelnen und der spezifische Wert, der sich ergebe, wenn man die Zahl der Beiträge durch die Versicherungszeit dividiere, um den maßgeblichen Durchschnitt zu erhalten. Unter „Mindestleistung“ sei eine Leistung zu verstehen, die unter der alleinigen Voraussetzung gezahlt werde, daß der Versicherte eine Versicherungs- oder Wohnzeit zurückgelegt habe, unabhängig von anderen Voraussetzungen, die möglicherweise erfüllt werden müßten, bevor ein Anspruch entstehe.

Der Vertreter von Herrn Stanley mißt der Verwendung des Begriffs „determined“ [festgestellt] — („less than the minimum benefit determined by that legislation“ [niedriger als die nach diesen Rechtsvorschriften festgestellte Mindestleistung]) — große Bedeutung bei. Im englischen Wortlaut der Verordnung Nr. 1408/71 in der Sonderausgabe des Amtsblatts vom Dezember 1972 heißt es „fixed“ und nicht „determined“. Die Dokumente betreffend den Beitritt unter anderem des Vereinigten Königreichs enthalten in einer Neufassung des Artikels 50 den Begriff „determined“. Durch eine Berichtigung der Verordnung Nr. 1408/71 im Amtsblatt L 82 vom 27. März 1980, S. 13, ist „determined“ durch „fixed“ ersetzt. In anderen sprachlichen Fassungen des Artikels 50 werden anscheinend Begriffe verwendet, die zutreffender mit „fixed“ übersetzt werden. Auch wenn das Argument interessant ist, so sollte der Unterscheidung zwischen den Begriffen „fixed“ und „determined“ meiner Ansicht nach doch keine Bedeutung beigemessen werden.

In der Rechtssache 64/77 (*Torri*, a.a.O.) vertrat Herr Torri die Ansicht, nach dem belgischen System der Altersrenten entspreche die Mindestleistung im Sinne des Artikels 50 dem Betrag der nach Artikel 46 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung berechneten theoretischen Rente. Auch wenn sich jener Fall von dem vorliegenden insoweit unterscheidet, als die Leistungen aufgrund der Lohn- und Gehaltshöhe und der Dauer der zurückgelegten Versicherungszeiten berechnet wurde, so scheint klar, daß der Gerichtshof diese allgemeine Annahme abgelehnt hat. Er hielt den Anwendungsbereich des Artikels 50 für begrenzt, und zwar auf die Fälle, in denen die Beschäftigungszeiten des Arbeitnehmers gemäß den staatlichen Rechtsvorschriften, denen er unterworfen war, „verhältnismäßig kurz waren, so daß der Gesamtbetrag der von den betreffenden Staaten geschuldeten Leistungen ein angemessenes Lebenshaltungsniveau nicht erreicht“. Der Gerichtshof entschied daher, daß die Anwendbarkeit des Artikels 50 davon abhängt, ob die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem der Versicherte wohnt, selbst eine Mindestrente vorsehen.

Meiner Ansicht nach soll Artikel 46 der Verordnung sicherstellen, daß einem Arbeitnehmer im Hinblick auf seine Rente keine Nachteile daraus erwachsen, daß er in mehr als einem Mitgliedstaat beschäftigt gewesen ist. Er sieht eine Verteilung der Zuständigkeit für die Zahlung der errechneten Rente zwischen den Mitgliedstaaten vor. Kapitel 3 der Verordnung enthält detaillierte Vorschriften, um dieses Ziel zu erreichen. Selbstverständlich ist es möglich, daß einzelne Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen, wonach der aufgrund von Versicherungs- oder Wohnzeiten zu zahlende Betrag höher ist als die Summe der Leistungen, die sich bei Anwendung der

Vorschriften des Kapitels 3 ergibt. In bezug auf diese Möglichkeit hat Artikel 50 ein doppeltes Ziel: erstens sicherzustellen, daß alle Versicherungszeiten, die für die nach Artikel 40 bis 49 des Kapitels 3 durchzuführende Berechnung der Leistung angerechnet werden, in dem Staat, in dem der Leistungsempfänger wohnt, dazu herangezogen werden können, um den Anspruch auf eine Mindestleistung zu begründen, und zweitens sicherzustellen, daß der Betroffene die Vergünstigung der Mindestleistung nicht einfach durch Anwendung jener Vorschriften des Kapitels 3 verliert, die dem Artikel 50 vorausgehen.

Maßgeblich ist die Mindestleistung, die „nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats für eine Versicherungs...zeit vorgesehen ist“. Artikel 1 Buchstabe r der Verordnung definiert als Versicherungszeiten „die Beitrags- oder Beschäftigungszeiten, die nach den Rechtsvorschriften, nach denen sie zurückgelegt worden sind oder als zurückgelegt gelten, als Versicherungszeiten bestimmt oder anerkannt sind, sowie alle gleichgestellten Zeiten, soweit sie nach diesen Rechtsvorschriften als den Versicherungszeiten gleichwertig anerkannt sind“.

Die Tatsache, daß eine Mindestleistung die Leistung ist, die nach den nationalen Rechtsvorschriften „für eine Versicherungs- oder Wohnzeit“ vorgesehen ist, scheint eindeutig dafür zu sprechen, daß der Mindestbetrag von der Erfüllung einer Wartezeit abhängig gemacht werden kann und daß der Betrag für verschiedene Wartezeiten variieren kann. Ich sage „gemacht werden kann“, da ich im Augenblick nicht davon überzeugt bin, daß, wie dem Gerichtshof vorgetragen worden ist, eine Mindestleistung nicht unter Artikel 50 fallen kann, wenn sie unabhängig von der Erfüllung einer besonderen Wartezeit zu zahlen ist, wie

dies offenbar in Griechenland für Landarbeiter der Fall ist.

Der Ausdruck „fixed“ oder „determined“ bezieht sich meines Erachtens eher auf die Höhe der Leistungen als auf die Voraussetzungen hierfür. Mit dem in Artikel 50 definierten Bezugszeitraum soll im wesentlichen dem Fall Rechnung getragen werden, daß die Höhe der Mindestleistung nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entsprechend der vom Antragsteller zurückgelegten Versicherungs- oder Wohnzeit schwankt. Zum Beispiel ist es in Luxemburg anscheinend so, daß die Invaliditäts- oder Altersrenten für Personen, die mindestens zehn Jahre versichert gewesen sind, zur Zeit nicht unter 107 809 Franken im Jahr und für diejenigen, die mindestens 35 Jahre versichert gewesen sind, nicht unter 216 657 Franken liegen dürfen (wobei beide Beträge entsprechend dem Index der Lebenshaltungskosten schwanken). Ist jemand 30 Jahre in Luxemburg versichert gewesen und in einem anderen Mitgliedstaat fünf Jahre, so bewirkt Artikel 50, daß bei einer Berücksichtigung beider Zeiten für die Berechnung der Leistung nach den vorausgehenden Artikeln der Verordnung diejenige Mindestleistung maßgebend ist, die für jene gilt, die mindestens 35 Jahre versichert gewesen sind.

Ich kann mich der Meinung nicht anschließen, daß eine Mindestleistung im Sinne des Artikels 50 einfach der niedrigste Betrag ist, der sich bei der Durchführung des jeweiligen Versicherungssystems ergibt. Der Begriff muß enger ausgelegt werden. Eine Mindestleistung im Sinne des Artikels 50 liegt vor, wenn ein Betrag aufgrund einer Versicherungszeit festgesetzt wird, ohne daß andere Bedingungen als die Zurücklegung der Versicherungszeit erfüllt sein müssen. Der „begrenzte Gegenstand“ des Artikels 50 besteht darin, einem Versicherten, der

nicht die Voraussetzungen erfüllt, um nach den vorausgehenden Artikeln der Verordnung eine höhere Rente zu erlangen, die Möglichkeit zu geben, in dem Staat, in dem er wohnt, den Mindestbeitrag zu erhalten, der im Hinblick auf alle angegebenen Versicherungszeiten vorgesehen ist. Die Mindestleistung braucht in den Vorschriften nicht unbedingt als eine bestimmte Geldsumme ausgewiesen zu sein. Sie kann ein Betrag sein, der sich anhand einer Formel errechnen läßt. Sie darf jedoch nicht von anderen als den von mir genannten Bedingungen abhängen.

In der ersten Vorlagefrage des Divisional Court der Queen's Bench Division wird die Rente nicht als lediglich von der Zurücklegung einer Versicherungszeit abhängig bezeichnet. Der Anspruch auf eine Einheitsrente ist davon abhängig,

daß der jährliche Durchschnitt der vom Eintritt in die Versicherung bis zur Erreichung des Rentenalters gezahlten oder gutgeschriebenen wöchentlichen Einheitsbeiträge nicht geringer als 50 ist; wird diese Bedingung nicht erfüllt, so ist eine Rente in nach Maßgabe des jährlichen Durchschnitts unterschiedlich verminderter Höhe zu zahlen, sofern der jährliche Durchschnitt nicht geringer als 13 ist.

Meiner Ansicht nach ist daher gemäß den Vorschriften, auf die der Gerichtshof hingewiesen worden ist, keine Mindestleistung im Sinne des Artikels 50 vorgesehen, da der Anspruch von einem jährlichen Beitragsdurchschnitt abhängig ist und dementsprechend unterschiedlich ausfällt. Wird nicht ein Durchschnitt von wenigstens 13 erreicht, so erhält der Betroffene überhaupt keine Leistung.

Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, daß die erste Vorlagefrage des Divisional Court zu verneinen ist und daß die anderen Fragen daher gegenstandslos sind.