

Prüfung der Voraussetzungen für die
Anwendung von Gemeinschaftsrecht auf
nicht aus der Europäischen Union
Stammende Arbeitskräfte

Juan Antonio Sagardoy
Ordinarius für Arbeitsrecht an der
Universidad Complutense von Madrid

Index

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Beziehungen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und bilateralen Abkommen im Bereich der sozialen Sicherheit, die zwischen einem Mitgliedsland und einem nicht der Europäischen Union angehörenden Staat abgeschlossen wurden | 206 |
| 1.1 | Erstreckung des Gültigkeitsbereichs der Regelungen des Gemeinschaftsrechts auf Bürger von Nicht-EU-Staaten, mit denen das Mitgliedsland ein bilaterales Abkommen schließt | 207 |
| 1.2 | Die Erstreckung des Anwendungsbereichs eines zwischen einem Mitgliedsland und einem Nicht-EU-Staat geschlossenen bilateralen Abkommens auf Arbeitnehmer aus der EU | 208 |
| 1.3 | Auswirkungen des zwischen einem Mitgliedsland und einem Nicht-EU-Staat geschlossenen bilateralen Abkommens auf EU-Arbeitnehmer, die in einem Land außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums tätig sind | 210 |
| 2. | Die Beziehungen zwischen dem europäischen System sozialer Sicherheit und den Konventionen des Europarats im Bereich der Sozialen Sicherheit | 211 |
| 2.1 | Die vorläufigen Europäischen Abkommen vom 11. Dezember 1953 über soziale Sicherheit, an deren Stelle das am 14. Dezember 1972 in Paris geschlossene Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit und das entsprechende Zusatzabkommen getreten sind | 212 |
| 2.2 | Die Europäische Konvention über Soziale und Medizinische Betreuung | 212 |
| 2.3 | Konvention über den Rechtsstatus von Wanderarbeitern | 213 |
| 3. | Kooperations- oder Assoziationsverträge zwischen der EU und Drittländern | 214 |
| 3.1 | Abkommen mit internationalen Regionalorganisationen | 214 |
| 3.2 | Mit diversen Staaten abgeschlossene Abkommen | 216 |
| | Fussnoten | 221 |

Prüfung der Voraussetzungen für die Anwendung von Gemeinschaftsrecht auf nicht aus der Europäischen Union stammende Arbeitskräfte

Juan Antonio Sagardoy

In diesem Vortrag geht es um die Analyse verschiedener Sachverhalte, bei denen jeweils die im Sozialversicherungsbereich auf Dienstnehmer, die keine Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedslandes besitzen, anzuwendende Rechtsordnung zu ermitteln ist; anders gesagt, wir wollen jene Fälle prüfen, in denen die Anwendung von Gemeinschaftsrecht auf nicht aus EU-Ländern stammende ausländische Arbeitskräfte in Frage kommt.

Wir werden dabei im Verlauf dieser Ausführungen die Fragestellung immer wieder auf drei verschiedenen Ebenen entwickeln:

1. Auf der ersten Ebene geht es um die Prüfung der Anwendbarkeit der Verordnungen 1408/71¹ und 574/1972² über den Status von Arbeitskräften ohne Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedslandes hinsichtlich der Systeme der sozialen Sicherheit, und zwar unter Berücksichtigung des Bestehens bilateraler Abkommen zwischen dem Mitgliedsland, in dem der betreffende Arbeitnehmer wohnt und arbeitet, und seinem im EU-Ausland gelegenen Herkunftsstaat.
2. Darüber hinaus werden wir die Beziehungen zwischen dem Europäischen System der sozialen Sicherheit und jenen Abkommen über Soziale Sicherheit des Europarats, die von europäischen Nicht-EU-Mitgliedsländern ratifiziert wurden, prüfen, und zwar aufgrund der Anwendung der Meistbegünstigungsklausel in den Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit, die es jeder Vertragspartei eines solchen vorläufigen Abkommens gestattet, nicht nur die innerstaatlichen Bestimmungen der sonstigen Vertragsparteien – Prinzip der Gleichbehandlung – für sich in Anspruch zu nehmen, sondern auch jene der internationalen Vereinbarungen, die jede von ihnen gegebenenfalls mit anderen Vertragsparteien abgeschlossen hat.
3. Zuletzt werden wir auf die Hypothese der Anwendung von Gemeinschaftsrecht auf Wanderarbeiter aus nicht der EU angehörigen Ländern eingehen, mit denen die Europäische Union Abkommen im Sozialversicherungsbereich abgeschlossen hat.

Letztendlich richtet sich unsere Absicht vor allem darauf, die Möglichkeiten der Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen im Sozialversicherungsbereich auf Bürger von nicht der Europäischen Union angehörenden Drittländern zu prüfen, die aber dennoch irgendeinen Bezug zu der EU aufweisen, sei es das Element des Wohnsitzes oder des Ortes der Erbringung von Dienstleistungen auf dem Staatsgebiet eines Mitgliedslandes, der jedenfalls von dem Staat, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen, unterschieden ist.

1. Beziehungen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und bilateralen Abkommen im Bereich der sozialen Sicherheit, die zwischen einem Mitgliedsland und einem nicht der Europäischen Union angehörenden Staat abgeschlossen wurden

Wie allgemein bekannt, gründet sich die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts auf das Territorialitätsprinzip. Die Normen des Gemeinschaftsrechts stellen Regeln für Normenkonflikte bereit, indem sie die anwendbare Rechtsordnung für jene Fälle festlegen, in denen ein Auslandsfaktor zu berücksichtigen ist. In diesem Zusammenhang wirft die Anwendung des *lex locis laboris* als Norm zur Bestimmung der anwendbaren Rechtsordnung Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf. Eine dieser Fragen ist die nach dem Bestehen bilateraler Abkommen zwischen einem Mitgliedsland und einem Nicht-EU-Land.

Tatsächlich geht es bei diesem Punkt zunächst um eine Prüfung der Beziehung, die zwischen im Sozialversicherungsbereich zwischen einem EU-Land und einem Drittstaat bestehenden bilateralen Verträgen und dem Gemeinschaftsrecht besteht, um so dessen Anwendbarkeit unter den in der Folge dargestellten Voraussetzungen bestimmen zu können:

a) Aus Nicht-EU-Ländern stammende Arbeitskräfte, die in einem Mitgliedsland wohnen und arbeiten. Hier geht es um die hypothetische Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht auf nicht aus der EU stammende Arbeitskräfte aus einem Staat, mit dem ein bilaterales Abkommen im Sozialversicherungsbereich abgeschlossen wurde.

b) Aus EU-Ländern stammende Arbeitskräfte, die in einem Mitgliedsland wohnen und arbeiten, dessen Staatsbürgerschaft sie nicht besitzen. Dieses Fallbeispiel bezieht sich auf die Anwendbarkeit eines bilateralen, zwischen einem Mitgliedsland und einem Drittstaat geschlossenen Abkommens im Sozialversicherungsbereich auf Dienstnehmer aus einem anderen Mitgliedsland; dazu hat der EuGH bei diversen Gelegenheiten Stellung genommen; sowie

c) Aus EU-Ländern stammende Arbeitskräfte, die in einem Nichtmitgliedsland wohnen, das nicht vertragschließende Partei des Abkommens ist.

Zum Zweck der Analyse der vorgetragenen Fragen gilt es von den Bestimmungen der Verordnung (EWG) über das Bestehen von bilateralen Abkommen zwischen zwei oder mehr Mitgliedsländern oder zwischen Mitgliedsländern und Drittstaaten auszugehen.

In der Verordnung finden wir zunächst einmal eine Definition eines Abkommens über die soziale Sicherheit: Diesbezüglich heißt es, unter einem Abkommen über die soziale Sicherheit habe man folgendes zu verstehen: "... jede zwei- oder mehrseitige Vereinbarung, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für [...] mindestens zwei Mitgliedstaaten und ein oder mehrere Drittländer jetzt oder künftig in Kraft ist". Des weiteren erhalten wir dort die Erklärung, dass die Beziehung zwischen den Bestimmungen der EU-Rechtsordnung und den genannten internationalen Vertragsdokumenten eine Substitutionsbeziehung sein muss, was uns dazu führt, zwischen zwei Situationen zu unterscheiden:

- **Die eine bezieht sich auf bilaterale oder multilaterale Akommen zwischen Mitgliedsländern.** In diesem Fall sind die Artikel 6 und 8 der Verordnung heran-

zuziehen, da diese einerseits die vorsehen, dass bestehende Abkommen im Sozialversicherungsbereich durch die Verordnung ersetzt werden, andererseits jedoch auch die Möglichkeit der Existenz von Abkommen zwischen Mitgliedsländern einrichten, sofern diese die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts einhalten und der Anzeigepflicht gegenüber der EU Genüge getan wurde.

- **Die andere, für uns in Anbetracht unseres Themas interessantere Situation ist die betreffend bilaterale oder multilaterale Abkommen, bei denen Drittstaaten vertragsschließende Parteien sind.** Diesbezüglich verfügt die Verordnung, dass dieselbe an die Stelle jener bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedsländern und einem oder mehreren Drittländern tritt, an deren Regelung sich kein "Träger" eines der als Vertragspartei auftretenden Nicht-EU-Mitgliedsländer zu beteiligen hat. Dies bedeutet nun *e contrario*, dass die Bestimmungen der Verordnung keine Auswirkungen auf jene Abkommen haben, bei deren Regelung sehr wohl eine Institution eines Drittstaates tätig wird.

Unter den Ausnahmen von der Regel, dass die Verordnungen an die Stelle früherer Verträge treten, sind die ILO-Konventionen zu nennen, des weiteren die Vorläufigen Europäischen Abkommen, bestimmte internationale Verträge über sehr konkrete Angelegenheiten – so seien unter anderen das Abkommen über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer und jenes der internationalen Transportarbeiter genannt – und die in Anhang III festgelegten Abkommen im Bereich der Sozialen Sicherheit.

1.1 Erstreckung des Gültigkeitsbereichs der Regelungen des Gemeinschaftsrechts auf Bürger von Nicht-EU-Staaten, mit denen das Mitgliedsland ein bilaterales Abkommen schließt

Unter diesem Punkt werden wir versuchen, den Geltungsbereich und die Auslegungsmöglichkeiten der in den bilateralen Abkommen enthaltenen Bestimmungen über Gleichbehandlung oder Diskriminierungsverbote zu analysieren. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die zwischen den Staaten vereinbarte Vertragsnorm es gestattet, das Abkommen als innerstaatliche Rechtsbestimmung des Staates anzusehen, wodurch der Geltungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen auf die Bürger des vertragsschließenden Nicht-EU-Staates ausgedehnt würde, oder ob es sich nicht eher darum handelt, eine wechselseitige Gleichbehandlung zwischen den Staatsangehörigen der beiden vertragsschließenden Länder im Sozialversicherungsbereich herzustellen, wobei die Anwendung derselben auf die innerstaatliche Rechtsordnung jedes Staates beschränkt bliebe.

Erinnern wir uns daran, dass die bilateralen Abkommen internationale, zwischen zwei Staaten geschlossene Vereinbarungen darstellen, aus denen sich Rechtspflichten für beide Seiten ergeben. In der spanischen Rechtsordnung ist der Art. 96 CE [*Spanische Verfassung*] der Haupt-Bezugspunkt der innerstaatlichen Rechtsordnung, weil dort die Gültigkeit der abgeschlossenen Abkommen verfügt wird, sobald diese kundgemacht und damit Bestandteil der inländischen Rechtsordnung geworden sind.

Die meisten bilateralen Abkommen gründen sich auf die Prinzipien der Gegenseitigkeit, der Gleichbehandlung, des Erhalts bereits erworbener oder im Anwartschaftsstadium befindlicher Rechte sowie die Bestimmung der anwendbaren

Rechtsordnung. In unserem konkreten Fall zeigt es sich, dass Spanien Abkommen dieser Art im Sozialversicherungsbereich mit Ländern wie: Andorra³, mit lateinamerikanischen Staaten (Argentinien⁴, Mexiko⁵, Panama⁶, Paraguay⁷, Peru⁸, Chile⁹, Ecuador¹⁰, Brasilien¹¹, Uruguay¹² und Venezuela¹³) sowie mit Ländern aus anderen Kontinenten, nämlich Australien¹⁴, Kanada¹⁵, USA¹⁶, den Philippinen¹⁷, Marokko¹⁸ und Russland¹⁹ abgeschlossen hat.

Die Frage, die sich uns nun stellt, ist folgende: Ist das Gemeinschaftsrecht des betreffenden Mitgliedslandes, in welchem der nicht aus der EU stammende Arbeitnehmer wohnt und arbeitet, auf Grund des in dem internationalen Abkommen festgeschriebenen Prinzips der Gleichbehandlung auf denselben anwendbar?

Das Haupthindernis für eine solche Erstreckung des Geltungsbereichs liegt im Fehlen der inländischen Staatsbürgerschaft des Arbeitnehmers, wodurch er von der Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts ausgeschlossen ist. Für diese Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit für inländische EU-Arbeitnehmer und Nicht-EU-Arbeitnehmer spricht dagegen die Idee der Eingliederung des Gemeinschaftsrechts in die inländische Rechtsordnung.

Aufgrund dessen würde uns nämlich eine weite Auslegung der Begriffe "inländische Rechtsordnung" zu der Annahme führen, dass diese nicht bloß die von den gesetzgebenden Organen des betreffenden Staates erlassenen Bestimmungen, sondern sämtliche zwischenstaatlichen Abkommen – bilaterale wie multilaterale –, welche unterzeichnet und in das inländische Recht eingegliedert worden sind, umfasst.

Wenngleich in der Lehre bisweilen dieser indirekte Weg zur Anwendung von Gemeinschaftsrecht auf nicht EU-Bürger als nicht gangbar angesehen worden ist, hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften diese Streitfrage einer Lösung zugeführt. Tatsächlich hat der EuGH zu der Auswirkung des Bestehens bilateraler Abkommen zwischen einem Mitgliedsland und einem Drittstaat auf EU-Arbeitnehmer Stellung genommen, für die die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts hinsichtlich des freien Personenverkehrs für Wanderarbeiter gelten. Diesbezüglich kam der Gerichtshof zu der Erkenntnis, dass Arbeitnehmer ohne EU-Staatsangehörigkeit, die in ein Sozialversicherungssystem eingegliedert sind, nicht die für diesen Bereich geltenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in Anspruch nehmen dürfen. So genießt ein Argentinier, der in Spanien arbeitet und nach Frankreich wandert, also innerhalb der EU den Wohnsitz wechselt, nicht den Schutz der EU-Normen, sondern jenen der internationalen Verträge, die gegebenenfalls mit diesen EU-Ländern bestehen.

Aus der Analyse der EU-Rechtslage und deren Anwendung durch die Rechtsprechung ergibt sich also der Schluss, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten, die im EU-Raum von einem Land zum anderen wandern, nicht denselben Schutz genießen wie EU-Staatsangehörige, Staatenlose oder Flüchtlinge.

1.2 Die Erstreckung des Anwendungsbereichs eines zwischen einem Mitgliedsland und einem Nicht-EU-Staat geschlossenen bilateralen Abkommens auf Arbeitnehmer aus der EU

Die nächste Frage ist die, ob es möglich ist, die Bestimmungen eines bilateralen Abkommens zwischen einem EU-Land und einem Drittstaat auf Staatsangehörige

eines anderen EU-Mitgliedslandes anzuwenden. Diesbezüglich liegen zahlreiche EuGH-Entscheidungen vor. Es sei nur auf die Entscheidung im Fall *Mateucci* (C-235/1987) verwiesen, in der die Doktrin aufgestellt wurde, die Bürger eines Landes der Gemeinschaft dürften sich stets auf internationale bilaterale Abkommen zwischen Mitgliedsländern berufen, unbeschadet der Tatsache, dass in einem solchen Abkommen die Anwendung auf Staatsbürger der übrigen Mitgliedsländer ausgeschlossen wird, all dies auf Grund des Prinzips der Gleichbehandlung zwischen inländischen Arbeitnehmern und solchen aus anderen EU-Ländern mit Wohnsitz im Staatsgebiet eines Mitgliedslandes.

In diesem Fall läuft die Lösung über eine partielle Erweiterung des Geltungsbereichs des bilateralen Abkommens auf EU-Bürger mit Wohnsitz in dem Mitgliedsland, der das betreffende Abkommen geschlossen hat. Das bedeutet natürlich nicht, dass dem anderen vertragschließenden Staat dadurch irgendwelche Verpflichtungen hinsichtlich dieser EU-Bürger erwachsen würden. Diese Regel der partiellen Erweiterung des Geltungsbereichs entfaltet nur für den EU-Staat Wirkungen.

So spricht sich im *Peschiutta-Fall* (C-51/1991), in dem die Erweiterung des Geltungsbereichs von in einem bilateralen Abkommen zwischen Frankreich und Monaco über Sozialversicherungsangelegenheiten vorgesehenen Vergünstigungen auf einen in Frankreich wohnhaften und arbeitenden italienischen Staatsbürger zur Debatte stand, die Kommission für die Anwendung dieser Vergünstigungen aus, weil für diesen EU-Staatsbürger die sozialen Schutzbestimmungen für unselbständig Erwerbstätige des Mitgliedslands gelten, das Signatarstaat des bilateralen Abkommens ist.

An dieser Stelle gilt es sich die Frage zu stellen, ob diese Doktrin – die auch als „Doktrin der Spaltbarkeit des Abkommens“ bezeichnet wird – auch umgekehrt anwendbar wäre, das heißt, ob nicht ein Arbeitnehmer aus einem Nicht-EU-Staat mit der Staatsbürgerschaft eines Landes, mit dem ein bilaterales Abkommen geschlossen wurde, sich auf Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts berufen kann, wenn er von der Überlegung ausgeht, dass das Gemeinschaftsrecht einen Teil des innerstaatlichen Rechtssystems des EU-Landes darstellt.

Diesbezüglich hat der EuGH in seinem Urteil vom 2. August 1992 über den Rechtsfall 23/92 zu der Beziehung zwischen existierenden bilateralen Abkommen und den EU-Verordnungen Stellung genommen. Dabei geht er von der Annahme aus, dass internationale Abkommen nicht unter die von der Verordnung vorgesehene Definition von „Rechtsordnung“ fallen, und dass sie deshalb Gegenstand spezifischer Regelungen in derselben sind. Demzufolge nimmt der EuGH an, dass die Verordnung in ihren Anwendungsbereich ausschließlich jene internationalen Abkommen einbezieht, bei denen wenigstens zwei Mitgliedsländer als vertragschließende Parteien auftreten. Wird das Abkommen mit einem oder mehreren Drittländern geschlossen, dann ist die Verordnung nur insoweit anzuwenden, als sie die Beziehungen zwischen Mitgliedsländern betrifft. Demzufolge tritt die EU-Verordnung nur an die Stelle der internationalen Abkommen, bei denen zwei oder mehr Mitgliedsländer oder wenigstens zwei Mitgliedsländer mit einem oder dem anderen Drittland beteiligt sind.

Art. 6 der EU-Verordnung bezieht sich auf Abkommen, die wenigstens zwei Mitgliedsländer an einen oder mehrere andere Staaten binden, spricht aber in keinem Fall von dem Bestehen von Abkommen, die zwischen einem Mitgliedsland und einem oder mehreren Drittländern abgeschlossen wurden. Das bedeutet

wiederum, dass die EU-Verordnung keine Regeln oder Kriterien dafür enthält, in welchem Ausmaß solche EU-Recht an die Stelle solcher Abkommen treten soll und nicht einmal dafür, ob hinsichtlich dieser bilateralen Abkommen überhaupt der Gleichheitsgrundsatz anwendbar ist.

Nun, dieses Schweigen der EU-Verordnung wird von einem Teil des Gerichtshofs als Wille des Gesetzgebers zum Ausschluss solcher Abkommen aus dem Geltungsbereich derselben interpretiert. In diesem Zusammenhang ist das Obergericht in seiner Auslegung des in der Verordnung vorgesehenen Konzepts der "Rechtsprechung" sehr kategorisch: dieses sei so zu interpretieren, "dass unter diesen Begriff nicht die zwischen einem Mitgliedsland und einem Drittstaat abgeschlossenen bilateralen Abkommen subsummiert werden können".

Dergestalt gelangt der EuGH auf der rechtlichen Grundlage der Einheitlichkeit der Wirkung der Verordnung in dem gesamten Bereich der Europäischen Union zu dem Schluss, dass aus der Eingliederung des Abkommens in das innerstaatliche Recht des Mitgliedslands nicht notwendigerweise der Einschluss desselben in den Anwendungsbereich des Abkommens folgt. Diesbezüglich präzisiert der Gerichtshof: "... die Wirkung der Verordnung muss in allen Mitgliedsländern gleich sein, um die einheitliche Anwendung derselben in der gesamten Gemeinschaft sicherzustellen, und sie kann deshalb nicht von der Art der Eingliederung von den verschiedenen Mitgliedsländern geschlossenen Sozialversicherungsabkommen in die Rechtsordnung derselben abhängen".

1.3 Auswirkungen des zwischen einem Mitgliedsland und einem Nicht-EU-Staat geschlossenen bilateralen Abkommens auf EU-Arbeitnehmer, die in einem Land außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums tätig sind

An dieser Stelle steht die Möglichkeit der Ausdehnung des Geltungsbereichs für das bilaterale Abkommen über das Staatsgebiet der Vertragsstaaten hinaus zur Debatte. Worum es dabei in Wirklichkeit geht, das ist die Frage ob der EU-Arbeitnehmer, der seine Tätigkeit in einem von den Vertragsstaaten unterschiedenen Drittstaat ausübt, Anrecht auf die Anwendung der Gleichbehandlungsklauseln des Abkommens im Bereich der sozialen Sicherheit hat oder nicht.

Zur Entscheidung dieser Frage gilt es die Bestimmungen des Abkommens zu prüfen, denn diese könnten verfügen, dass die dort enthaltenen Normen auch außerhalb des jeweiligen Staatsgebiets Gültigkeit haben sollen oder nicht, stets natürlich unter Wahrung des Elementes der entsprechenden Staatszugehörigkeit eines der Signatarstaaten. Außerdem wäre das Prinzip der Bestimmung der anwendbaren Rechtsordnung auf Grund des Kriteriums der *lex loci laboris* zu berücksichtigen.

Worum geht es bei diesen Anforderungen nun wirklich? Die Antwort ist ganz einfach: der Wanderarbeiter unterliegt der Rechtsordnung des Arbeitsorts oder, mit anderen Worten, jedes Land wendet die eigene Rechtsordnung auf den ausländischen Staatsbürger an, der auf seinem Staatsgebiet arbeitet. Dahingehend hat sich das TSJ [= *Oberlandesgericht*] von Andalusien (Málaga) in seinem Urteil vom 2. Mai 1991, Ar. 3117 betreffend die Anwendung des Territorialitätsprinzips des Sozialversicherungsabkommens zwischen Spanien und der Schweiz ausgesprochen.

Das Prinzip der ultraterritorialen Geltung wird auch in Art. 13.2 der EU-Verordnung betrachtet. Der Zweck der ausdrücklichen Einbeziehung desselben

scheint in der Idee zu suchen sein, dass der Staat, auf dessen Territorium der Arbeitnehmer seiner Tätigkeit nachgeht und in dem er daher Beiträge zum Sozialversicherungssystem leistet, auch die Kosten für ihn übernehmen soll.

Dennoch – es könnte gar nicht anders sein – weist dieses allgemeine Prinzip einige Ausnahmen auf, die in Art 14 der EU-Verordnung aufgezählt sind, und zwar:

- der Fall des unselbständig Erwerbstätigen, der von seinem Unternehmen zur Ausführung einer Arbeit für dessen Rechnung vorübergehend in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats entsandt wird, sofern die voraussichtliche Dauer dieser Arbeit zwölf Monate nicht überschreitet, mit dem Vorbehalt, dass auch die Genehmigung zu einem längeren Verbleib erteilt werden kann.
- der Fall des Erwerbstätigen, der seine Tätigkeit gewöhnlich im Gebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten ausübt.

Ein Problem stellt sich dann, wenn der EU-Arbeitnehmer seine Tätigkeit außerhalb des Staatsgebietes irgendeiner der vertragschließenden Parteien ausübt, weil dann das in dem bilateralen Abkommen vorgesehene Prinzip – die Regel des Sitzortes des Unternehmens oder des Wohnorts – in keiner Weise anwendbar ist.

Ermöglicht dagegen das Abkommen zwischen einem Mitgliedsland und einem Drittland die Anwendung seiner Bestimmungen auf Staatsbürger jedes Vertragsstaats unabhängig von deren Tätigkeitsort, dann würde damit die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Abkommens über das Staatsgebiet jedes der Vertragsstaaten hinaus impliziert.

Trotzdem geht hier nicht klar hervor, ob der EU-Bürger den Schutz der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen genießt, es sei denn, er würde sein Recht auf Niederlassungsfreiheit innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums geltend machen.

2. Die Beziehungen zwischen dem europäischen System sozialer Sicherheit und den Konventionen des Europarats im Bereich der Sozialen Sicherheit

Im Rahmen des Europarats wurden internationale Vertragsdokumente im Bereich der Sozialen Sicherheit ausgearbeitet, die das Prinzip der Gleichbehandlung zwischen den Staatsbürgern der Signatarstaaten vorsehen. Dabei sind im wesentlichen die folgenden zu unterscheiden:

- die vorläufigen Europäischen Abkommen vom 11. Dezember 1953 über soziale Sicherheit, an deren Stelle das am 14. Dezember 1972 in Paris geschlossene Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit und das entsprechende Zusatzabkommen²⁰ getreten sind
- die Europäische Konvention über Soziale und Medizinische Betreuung²¹
- das am 24. November 1977 in Straßburg geschlossene Europäische Abkommen über den Rechtsstatus von Wanderarbeitern.

Diese internationalen Vertragsdokumente erlauben es Arbeitnehmern, Rechte aus diesen Abkommen in Anspruch zu nehmen, sofern sie die Staatsbürgerschaft eines der Unterzeichnerstaaten besitzen.

2.1 Die vorläufigen Europäischen Abkommen vom 11. Dezember 1953 über soziale Sicherheit, an deren Stelle das am 14. Dezember 1972 in Paris geschlossene Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit und das entsprechende Zusatzabkommen getreten sind

Jedes dieser vorläufigen Abkommen behandelt unterschiedliche Leistungen. So werden im ersten Abkommen Alters-, Invaliditäts- sowie Hinterbliebenenansprüche geregelt, das zweite behandelt Leistungen der Krankenversicherung, Mutterschutz, Leistungen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Unterstützungszahlungen im Todesfall und Familienbeihilfeleistungen. Tatsächlich bleiben von dem materiellen Geltungsbereich dieser Abkommen lediglich die besondern Regelungen für Beamte und die Kriegsopferansprüche ausgenommen.

Die in der Person gelegenen Voraussetzungen für die Geltung der Abkommen sind die Staatsbürgerschaft und der gewöhnliche Wohnsitz.

Die Unterzeichnung und Ratifizierung dieser Abkommen²² erlaubt es, auf den Bürger eines Unterzeichnerstaates nicht nur die innerstaatliche Rechtsordnung des Landes, in dem dieser arbeitet, sondern auch die Bestimmungen der internationalen Abkommen, die der Unterzeichnerstaat mit anderen Unterzeichnerstaaten gegebenenfalls abgeschlossen hat, anzuwenden.

Der EuGH hat verschiedentlich zu dem Verhältnis zwischen diesen Abkommen und den gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen Stellung genommen; so wurde in den Rechtssachen *Callemeyn* und *Frascoigna* (C-187/73 bzw. C-157/84) die Anwendung der vorläufigen Abkommen bei den dem EU-Recht unterworfenen Mitgliedsstaaten erörtert. Die EU-Rechtsprechung sieht in diesem Zusammenhang die Regel der vorrangige Anwendbarkeit der EU-Verordnung gegenüber den vorläufigen Abkommen vor, wenn dies für die Betroffenen günstiger ist.

2.2 Die Europäische Konvention über Soziale und Medizinische Betreuung

Die Europäische Konvention über Soziale Sicherheit und das Zusatzabkommen zur Anwendung derselben, unterzeichnet am 11.12.83 in Paris, enthalten die grundlegenden Prinzipien des internationalen Sozialversicherungsrechts, nämlich: Gleichbehandlung, Bestimmung der anwendbaren Rechtsordnung, Erhaltung der bereits erworbenen Rechte oder der Anwartschaft auf dieselben und Leistungen an Ausländer. Laut NAGEL (RSS 1998, Nr. 39, S. 28), gibt es zwei Voraussetzungen für die Anwendung dieser Konvention :

- a) Einerseits der Rahmenvertragscharakter der Konvention, in dem Sinn, dass sie ab ihrem Inkrafttreten nur hinsichtlich eines Teils ihrer Bestimmungen anwendbar ist. Außerdem sind nur die Bestimmungen über den subjektiven und objektiven Geltungsbereich des Abkommens sofort anwendbar, darüber hinaus die Grundsatzbestimmungen desselben, das II. Hauptstück hinsichtlich des Zusammenrechnens der zum Erwerb des Leistungsrechts erforderlichen Fristen, sowie jene Sonderbestimmungen des III. Hauptstücks, die für Invaliditäts-, Alters-, Witwen- und Waisen-, Unfalls- und Berufskrankheitsrenten vorgesehen sind.
- b) Andererseits handelt es sich um ein Modellabkommen, da die indirekt wirksamen Bestimmungen desselben als Modell für den Abschluss bilateraler oder multilateraler Verträge dienen können. Tatsächlich legt das Zusatzabkommen die Kriterien für die Anwendung des Abkommens fest, wobei es an den eigentlichen Text des Vertragsdokuments eine Reihe von Anhängen anfügt, die sich auf die

zuständigen Behörden und Institutionen, die Institutionen des Wohnorts, die Institutionen des vorübergehenden Aufenthaltsortes, Verbindungsorgane, Anwendungsbestimmungen für in Kraft bleibende bilaterale Verträge, Bankinstitute und sonstige von den zuständigen Behörden der Unterzeichnerstaaten benannte Institutionen beziehen.

Die Konvention tritt nicht nur an die Stelle der früheren, zwischen zwei oder mehreren Vertragsstaaten geschlossenen bi- oder multilateralen Abkommen, sondern auch an die der vorläufigen Abkommen von 1953. Dennoch sind die Vertragsstaaten frei, jene Abkommen, die ihnen dafür geeignet erscheinen, weiterhin in Geltung zu behalten, sowie auch neue bilaterale Abkommen im Bereich der sozialen Sicherheit untereinander abzuschließen, wenn diese den in der Konvention aufgestellten Grundsätzen entsprechen; ja, sie können sogar den Anwendungsbereich dieser Verträge auf die Staatsbürger aller Unterzeichnerstaaten ausdehnen.

Dennoch erfasst die Konvention nicht die ILO-Abkommen und auch nicht die Vorschriften für den Sozialversicherungsbereich, die in den Römischen Verträgen niedergelegt sind.

Die verschiedenen Vertragsstaaten (Österreich, Belgien, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und die Türkei), die die Konvention ratifiziert haben, müssen bilaterale oder multilaterale Abkommen über die Durchführung der durch solche Abkommen aufschiebend bedingten Bestimmungen ausarbeiten.

Die Konvention kann freilich auch von Staaten ratifiziert werden, die nicht Mitglieder des Europarats sind, wenn dies zuvor dem Ministerausschuß angezeigt wird und diesbezüglich das einstimmige Einverständnis der Unterzeichnerstaaten vorliegt.

Bezüglich des persönlichen Geltungsbereichs des Abkommens ist darauf zu verweisen, dass dieser weitestgehend mit dem subjektiven Geltungsbereich der Verordnung 1408/1971 zusammenfällt. In diesem Sinn fallen darunter Personen, für die die Rechtsordnung eines oder mehrerer der Vertragsstaaten gilt, Flüchtlinge oder Staatenlose, die auf dem Staatsgebiet eines Vertragsstaates ihren Wohnsitz haben, sowie ihre Familienmitglieder und die Witwen und Waisen solcher Personen, unabhängig von deren Staatsbürgerschaft, wenn diese Witwen und Waisen die Staatsbürgerschaft eines Vertragsstaates besitzen, oder wenn sie Flüchtlinge oder Staatenlose mit Wohnsitz im Ausland sind. In jedem Fall sind Beamte oder ihnen gleichzuhaltende Personen, für die die Rechtsordnung eines Staates gilt, von der Anwendung ausgeschlossen.

2.3 Konvention über den Rechtsstatus von Wanderarbeitern

Diese Konvention beabsichtigt die Regelung des Rechtsstatus von Wanderarbeitern, die die Staatsbürgerschaft von Mitgliedsländern des Europarats besitzen, um diesen eine Behandlung zu sichern, die nicht weniger günstig ist als die der inländischen Arbeitnehmer, was Lebens- und Arbeitsbedingungen betrifft: Dienstverhältnisse, Reisen, Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, Familienzusammenführung, Arbeitsbedingungen, Ausübung des Rechts auf gewerkschaftliche Betätigung, usw..

In dieser Konvention wird der Grundsatz der Gleichbehandlung für Wanderarbeiter sowie deren Familien im Verhältnis zu Inländern des Signatarstaats festgeschrieben – sie ist jedoch nicht auf Grenzgänger oder Saisonarbeiter

anwendbar –, weiters die Erhaltung der anwartschaftlichen Rechte und der bereits erworbenen Rechte sowie der Vollzug der Leistungen auch im Ausland.

Vertragsparteien dieser Konvention können nur Mitgliedsländer des Europarats sein, das heißt, die Ratifizierung durch Drittländer ist – im Unterschied zum Beispiel zur Europäischen Konvention über soziale Sicherheit – hier nicht zulässig.

Zuletzt wollen wir noch kurz auf die Europäische Sozialcharta in Beziehung auf deren mögliche Anwendung auf Wanderarbeiter und deren Familienmitglieder eingehen. Dafür ist erforderlich, dass die Staaten, die sie ratifizieren, bilaterale oder multilaterale Abkommen über soziale Sicherheit abschließen, in welchen die Gleichbehandlung zwischen inländischen Arbeitnehmern und Wanderarbeitern festgeschrieben wird und ein Koordinationssystem vorgesehen ist, das für die Wahrung der genannten Rechte sorgt.

3. Kooperations- oder Assoziationsverträge zwischen der EU und Drittländern

In diesem Schlussteil geht es um die Prüfung internationaler Abkommen der Gemeinschaft, in welchem in spezifischer Form, mit Ausschließlichkeitsanspruch oder nicht, die Regelung von Arbeitskräfte betreffenden Fragen angestrebt wird, darunter die Koordination der Rechtsordnungen im Bereich der sozialen Sicherheit zum Schutz der Wanderarbeiter.

Zunächst werden wir die mit internationalen Regionalorganisationen geschlossenen Abkommen erörtern, danach die mit einzelnen Staaten abgeschlossenen Verträge; dabei werden wir konkret auf Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern eingehen, und zu guter Letzt auf jene mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten.

3.1 Abkommen mit internationalen Regionalorganisationen

Im Rahmen dieses Abschnitts zu den mit internationalen Regionalorganisationen im Bereich der sozialen Sicherheit abgeschlossenen Abkommen gilt unser Hauptaugenmerk einerseits den Verträgen mit der Europäischen Freihandelszone (EFTA) und andererseits jenen mit der Vereinigung der AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik).

3.1.1 *Abkommen mit den EFTA-Staaten*

Der Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften fassten am 13. Dezember 1993²³ den gemeinsamen Beschluss zum Abschluss des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsländern einerseits und Österreich, Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweden und der Schweiz andererseits.

Durch dieses Abkommen sollte der sogenannte “Europäische Wirtschaftsraum” (EWR) ins Leben gerufen werden, wobei als Zielsetzung die vier Freiheiten, auf denen die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften aufbauen, ins Auge gefasst wurden: freier Warenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr und freier Personenverkehr.

Hinsichtlich des Schutzes der Wanderarbeiter im Bereich sozialer Sicherheit sei vor allem auf Kapitel I des III. Teils über den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr hingewiesen. In dem genannten Kapitel wird die Bewegungsfreiheit

der unselbständig oder selbständig Erwerbstätigen für Arbeitskräfte aus den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaften und der EFTA festgehalten. In diesem Zusammenhang haben die Vertragsparteien solchen Arbeitskräften und deren Rechtsnachfolgern folgendes zu garantieren:

- Einerseits die Zusammenrechnung sämtlicher von den einzelnen nationalen Rechtsordnungen zum Erwerb und Erhalt des Anrechts auf Sozialleistungen und die Bezifferung derselben berücksichtigten Beschäftigungszeiten, was die Nicht-Diskriminierung der Staatsbürger aus Mitgliedsländern beider "Organismen" hinsichtlich Anstellung, Entgeltzahlungen impliziert
- Andererseits den Export von Sozialleistungen, das heißt die Auszahlung dieser Leistungen an Personen, die im Staatsgebiet der Vertragsstaaten ihren Wohnsitz haben.

Natürlich wissen wir alle, dass einige der betroffenen Staaten in der Folge der EU beigetreten sind (Österreich, Schweden und Finnland). Das bedeutet für sie die direkte Anwendung der EU-Rechtsvorschriften bereits kraft *imperium* der Gründungsverträge und nicht auf Grund von Außenabkommen der Gemeinschaften.

Hinsichtlich der verbleibenden Staaten ist darauf zu verweisen, dass die Übergangsfrist für die tatsächliche Einführung des freien Personenverkehrs für die Schweiz und Liechtenstein am 1. Januar 1998 abgelaufen ist. Außerdem wurden für die Übergangsperioden Sondermaßnahmen im Bereich der Sozialversicherung in Kraft gesetzt, vor allem hinsichtlich des Arbeitslosenanspruchs für Saisonarbeiter (Protokolle Nr. 15 und 16).

Zusätzlich zu alledem ist im Bereich der Sozialen Sicherheit der Anhang VI des Abkommens von besonderer Bedeutung, in welchem die Anwendung der Verordnungen 1408/71 und 574/72 auf die Staaten des EWR verfügt wird. Tatsächlich legt dieser Anhang die Details der Anwendung dieser EU-Verordnungen hinsichtlich der EWR-Staaten fest, und zwar: Personenkreis der Anwendung, Regelungen für selbständig Erwerbstätige oder Ausschluss nicht an Beitragszahlungen gebundener besonderer Leistungen, spezifische Umstände der Anwendung für einzelne Mitgliedsländer oder sogar Fälle, in denen auf ein und dieselbe Person zugleich die Rechtsordnungen von zwei Mitgliedsstaaten anzuwenden sind. Außerdem wird der Geltungsbereich der EU-Verordnungen auf jene Länder erstreckt, die sich in der sogenannten "Übergangsperiode" befinden.

3.1.2 Abkommen mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik, auch ACP)

Am 25. Februar 1991 haben der Rat und die Kommission den Abschluss es Abkommens AKP-EWG beschlossen²⁴. Dieses Abkommen ist das vierte mit diesen Ländern bislang abgeschlossene.

Von dem Vertragstext ist für uns hier vor allem der Anhang VI von Interesse, in welchem den unselbständig Erwerbstätigen bzw. den Dienstnehmern Gleichbehandlung bzw. Nicht-Diskriminierung hinsichtlich der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zugestanden wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ihnen die Freiheit des Personenverkehrs zugestanden würde.

Die Gleichbehandlung wird diesen Arbeitnehmern immer dann zugestanden, wenn sie in einem Dienstverhältnis stehen, sowie den Mitgliedern ihrer Familien, die mit ihnen im selben Haushalt leben, und zwar bezüglich der Sozialversicherungsleistungen aus diesem Dienstverhältnis. Außerdem ist Gleichbehand-

lung als solche nicht nur hinsichtlich der nationalen Rechtsbestimmungen im Sozialversicherungsbereich, sondern auch hinsichtlich der EU-Bestimmungen zu verstehen, wenigstens bezüglich der Sozialleistungen, die im Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis stehen und nicht nur durch den bloßen Aufenthalt erworben werden. Zudem sind neben diesem Prinzip die Mechanismen des Erhalts der erworbenen Rechte oder Anwartschaften anzuwenden, die in den EU-Verordnungen, vor allem in der Verordnung 1408/71, vorgesehen sind.

Die Bedeutung dieses Abkommens liegt vor allem in der großen Zahl der von dem genannten Anhang VI betroffenen Länder, bezüglich derer – wenigstens im Fall Spaniens – keine andere Art von Schutz vorgesehen war, da keine bilateralen Abkommen geschlossen worden waren und keine ILO-Konvention uns verpflichtet hätte, für den Schutz dieser Arbeitskräfte zu sorgen²⁵.

3.2 Mit diversen Staaten abgeschlossene Abkommen

3.2.1 Mittel- und Osteuropäische Länder

Unter dieser Abteilung unterscheiden wir zwischen zwei Ländergruppen: Die eine besteht aus den Staaten, die früher zu dem sogenannten "Satellitengürtel der Sowjetunion" gehörten, die andere aus den Staaten, die sich erst nach Auflösung der früheren UdSSR als Subjekte des Völkerrechts konstituiert haben.

3.2.1.1 Staaten, die früher zu dem sogenannten "Satellitengürtel der Sowjetunion" gehörten

Während der Jahre 1993 und 1994 haben wir die Kundmachung der Entscheidungen des Rates und der Kommission über die Assoziation Ungarns²⁶, Polens²⁷, Rumäniens²⁸, Bulgariens²⁹, der Tschechischen Republik³⁰ und der Slowakischen Republik³¹ mit den Europäischen Gemeinschaften erlebt.

Ende 1995 wurden Zusatzprotokolle zu den Assoziationsverträgen abgeschlossen, mit welchen den assoziierten Staaten die Teilnahme an den Rahmenprogrammen, den spezifischen Programmen, den Projekten oder sonstigen Aktionen der Gemeinschaft in einer Reihe von Bereichen ermöglicht wurde, darunter auch in dem der Sozial- und Gesundheitspolitik³².

Hinsichtlich des spezifischen Bereichs der Schutzbestimmungen im Sozialversicherungsrecht für Wanderarbeiter wird keine Gleichbehandlung für Arbeitskräfte festgelegt, die einer legalen Beschäftigung nachgehen oder auch ihren legalen Wohnsitz in dem für die Sozialleistungen leistungspflichtigen Land haben. Man muss dafür die innerstaatlichen Rechtsordnungen heranziehen, um feststellen zu können, ob hinsichtlich der Ausländer dieses Prinzip für das Anrecht auf Sozialversicherungsleistungen gilt oder nicht. Was jedoch klar erscheint, das ist die Tatsache, dass Wanderarbeiter mit Staatsbürgerschaft der entsprechenden Staaten, welche sich legal auf dem von dem Assoziations- oder Kooperationsabkommen erfassten Gebiet aufhalten, Zugang zu Sozialversicherungsleistungen erhalten müssen, zumindest zu jenen, die in dem Abkommen selbst erwähnt sind, da die Grundsätze der Erhaltung der Rechte auf dem einen oder auf dem anderen Weg jedenfalls den Einschluss des Rechtssubjekts in den Anwendungsbereich des Sozialversicherungssystems des Zuwanderungs- bzw. Ziellandes bewirken.

Andererseits ist auch darauf hinzuweisen, dass vorrangiges Ziel der Abkommen die Koordination der Sozialversicherungssysteme für legal in jedem beliebigen der Staatsgebiet beschäftigte bzw. angestellte Arbeitnehmer sowie für deren dort in

legaler Weise wohnhaften Familienangehörigen ist, jedoch unbeschadet der in jedem Staat anwendbaren Bedingungen und Modalitäten. Diese Koordination beruht auf drei Hauptsäulen:

- a) Bestimmung der Zusammenrechnung der Versicherungs- bzw. Ansässigkeitszeiten, die diese Arbeitnehmer insgesamt erworben haben. So sind die entsprechenden Versicherungszeiten für den Erwerb des Anspruchs auf Krankenversorgung für den Arbeitnehmer und seine Familie einerseits und für die Berechnung der Pensionen oder Annuitäten für Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten andererseits zusammenzurechnen.
- b) Exporterlaubnis für die erworbenen Leistungsansprüche. In diesem Sinn können die Pensionsansprüche oder Annuitäten für Altersrenten, Renten auf Grund von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten sowie aus diesen resultierende Invalidität und Hinterbliebenenrenten mit Ausnahme der an Beitragszahlungen gebundenen Leistungen – je nach gegebenenfalls angewendetem Prozentsatz kraft staatlichen Gesetzes oder Rechtsvorschrift der Mitgliedsländer – frei transferiert werden.
- c) Familienleistungen. Der Schutz des Sozialversicherungssystems erstreckt sich auch auf die Familienmitglieder des Arbeitnehmers, die legal in dem Staatsgebiet ansässig sind, in welchem dieser seiner Tätigkeit nachgeht.

Sicherlich ist es zu Erreichung dieses Zieles noch erforderlich zu warten, bis die verschiedenen Assoziationsräte entsprechende Durchführungsbestimmungen erlassen haben. Jedenfalls aber haben diese Normen keinen Einfluss auf Rechte und Pflichten, die sich aus bilateralen, zwischen verschiedenen assoziierten Staaten und Mitgliedsstaaten der Gemeinschaften abgeschlossenen Abkommen ergeben, wenn solche Abkommen den Schutzbefohlenen im Einzelfall eine günstigere Behandlung zusichern.

3.2.1.2 Staaten, die sich erst bei der Auflösung der früheren UdSSR als Subjekte des Völkerrechts konstituiert haben

Die Verträge über Kooperation und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den beim Zerfall der ehemaligen UdSSR entstandenen Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Moldawien, Ukraine und Russland) wurden im Jahr 1998 im Spanischen Amtsblatt (BOE) kundgemacht³³.

Im Sozialversicherungsbereich ist auch hier wie bei der Gruppe der zuvor besprochenen Länder das Fehlen der Normierung eines der Grundsätze der völkerrechtlichen Koordinierung festzuhalten: des Prinzips der Gleichbehandlung. Für die Koordinierung werden statt dessen zwei Formeln vorgesehen:

- a) Die erste findet sich in den Abkommen mit Estland, Lettland und Litauen. Diese Abkommen verfügen für die Staatsbürger dieser Länder, die auf dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft in Dienstverhältnissen stehen, und für deren legal in dem genannten Land ansässigen Familienangehörigen, dass die EU-Staaten für den Erhalt erworbener Rechte und Anwartschaften hinsichtlich bestimmter Leistungen zu sorgen haben. In diesem Sinne haben die EU-Länder die freie Übertragung von Rentenansprüchen betreffend Berufsunfalls- und Altersrenten, Renten infolge ständiger Berufsunfähigkeit und Todesfalls auf Grund gewöhnlicher Unfälle, wobei nicht auf Beitragszahlungen beruhende Leistungen ausgeschlossen sind, Sorge zu tragen.

Des weiteren werden Familienleistungen einer spezifischen Regelung unterworfen. Der zufolge haben Arbeitnehmer Anspruch auf diese Leistung, jedoch nur für jene Mitglieder ihrer Familie, die in legaler Weise mit ihnen im gemeinsamen Haushalt auf dem Staatsgebiet des die Sozialleistungen gewährenden EU-Staates leben.

Estland, Lettland und Litauen ihrerseits sind auf Grund ihrer Assoziation mit der Europäischen Gemeinschaft nur für den Erhalt der erworbenen Rechte und der Familienleistungen an Staatsbürger aus den EU-Ländern verantwortlich.

b) Die zweite in den Abkommen verwendete Formel findet sich in jenen mit Moldawien, Russland und der Ukraine; sie sieht vor, dass die Staaten Abkommen zu schließen haben, damit die Arbeitnehmer aus beiden vertragschließenden Teilen Anspruch auf den Schutz ihrer Rechte in dem Sozialversicherungssystem des Gaststaates erhalten.

Dafür ist der Abschluss von bilateralen oder multilateralen "Ad hoc"-Verträgen durch jene Länder mit den EU-Staaten Voraussetzung, um so den Arbeitnehmern dieser Staaten wenigstens der Erhalt der bereits erworbenen Anspruchsrechte und Anwartschaften zu sichern.

Moldawien, Russland und der Ukraine ihrerseits sind nur dazu verhalten, sich in solchen Abkommen mindestens dazu zu verpflichten, Arbeitnehmern mit EU-Staatsbürgerschaft die Erhaltung erworbener Rechte betreffend durch Beitragszahlungen finanzierte Renten für Unfallfolgen aus Berufs- und allgemeinen Unfällen zu garantieren.

3.2.2 Mittelmeer-Anrainerstaaten

3.2.2.1 Das Abkommen mit der Türkei

Der Assoziationsvertrag mit der Türkei wurde am 12. September 1963 unterzeichnet³⁴. Betreffend den Schutz von Wanderarbeitern im Sozialversicherungsbereich findet sich die Regelung solcher Fragen in der Verordnung 270/72³⁵ als Protokoll zum Assoziationsvertrag mit der Türkei, die in ihrem II. Hauptstück den freien Personenverkehr vorsieht.

Weiters wird dort verfügt, der Rat möge Maßnahmen im Sozialversicherungsbereich zugunsten türkischer Arbeitnehmer und deren Familie mit Wohnsitz in der Europäischen Gemeinschaft ergreifen. Diese Maßnahmen stellen sich wie folgt dar:

a) Verfügung der Zusammenrechnung sämtlicher Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten, die in den verschiedenen Mitgliedsländern einerseits hinsichtlich der Krankenversorgung des Arbeitnehmers und seiner Familie und andererseits hinsichtlich der Alters-, Hinterbliebenen- oder Invalidenrenten aufgelaufen sind. Die gegebenenfalls getroffenen Bestimmungen dürfen in keinem Fall eine Verpflichtung der Mitgliedsländer zur Berücksichtigung von in der Türkei gesammelten solchen Zeiten beinhalten.

b) Ermöglichung des Exports der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrenten in die Türkei.

c) Was Familienleistungen anbelangt, soll die Zahlung der Familienbeihilfe für die Fälle garantiert werden, in denen die Familie des Arbeitnehmers in der Europäischen Gemeinschaft ansässig ist.

Die Weiterentwicklung dieser Maßnahmen finden wir in der Entscheidung Nr. 3/80 vom 19. Dezember³⁶, welche die Verordnung 1408/71 in ihrem ursprünglichen Inhalt in eingeschränkter Form wieder aufnimmt, wenngleich sie erlaubt, die

wichtigsten Mechanismen betreffend den Schutz von Wanderarbeitern einzuhalten.

Es gibt jedoch eine Rechtsprechung des EuGH, in der dieser nicht bloß anerkennt, dass die Gesamtheit der Entscheidungen des Assoziationsrats Bestandteil des Gemeinschaftsrechts wird, sondern auch ausspricht, dass – wengleich die Abkommen im wesentlichen pragmatische Bestimmungen enthalten –, dies kein Hindernis dafür darstellt, dass die Entscheidungen des Assoziationsrats direkte Auswirkungen hinsichtlich der Anwendung auf bestimmte Fragen haben können. Tatsächlich haben solche Organe die Befugnis, verpflichtende Verfügungen zu treffen.

Deshalb stellt der EuGH³⁷ fest, dass “eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern abgeschlossenen Abkommens als direkt anwendbar anzusehen ist, wenn sie hinsichtlich ihres Gehalts, ihres Gegenstands, sowie hinsichtlich der Natur des Abkommens eine klare und deutliche Verpflichtung enthält, deren Ausführung und deren Rechtswirkungen nicht vom Treffen einer weiteren Verfügung abhängig sind”.

3.2.2.2 Die Abkommen mit den Maghreb-Staaten

Die Abkommen mit den Maghreb-Staaten³⁸ (Algerien, Marokko und Tunesien) ihrerseits sind keine Assoziations-, sondern Kooperationsverträge. Die Ähnlichkeit all dieser Dokumente untereinander wird es uns erlauben, sie in diesem Kontext gemeinsam zu erörtern.

Halten wir zunächst einmal fest, dass in den Abkommen nicht die Freiheit des Personenverkehrs vorgesehen ist. Deshalb liegt es an den Staaten, kraft ihrer innerstaatlichen Befugnisse hinsichtlich der Einreise in ihr Staatsgebiet und den Verbleib auf demselben diesbezüglich das Vorgehen bei der Ausübung eines Dienstverhältnisses durch einen Arbeitnehmer und auch für seine Familienmitglieder festzulegen.

Hinsichtlich der Sozialversicherung genießen die EU-Staatsbürger bzw. die Staatsbürger der Maghreb-Staaten, sowie die Mitglieder ihrer Familien, die legal ihren Wohnsitz bei ihnen haben, das Recht auf gleiche Bedingungen, wie sie für die Staatsbürger der Mitgliedsländer gelten, in welchen das Dienstverhältnis besteht. Zusammen mit dem Prinzip der Gleichbehandlung wird auch das Prinzip des Erhalts der erworbenen Rechte in zweierlei Hinsicht normiert:

- a) Erhaltung der anwartschaftlichen Rechte. Das Zusammenrechnen der Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten in verschiedenen Mitgliedsländern betreffend die Krankenversicherungsleistungen für den Arbeitnehmer und seine Familie einerseits und die Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten andererseits. Die Maghreb-Staaten trifft dagegen keine Verpflichtung zum Zusammenrechnen.
- b) Erhaltung der erworbenen Rechte. Verfügt wird die Exportfähigkeit von Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditäts- sowie Arbeitsunfalls- und Berufskrankheitsrenten. In jedem Fall ist eine solche Ausfuhr von Rentenansprüchen dem von den Rechtsordnungen der Schuldner-Mitgliedsstaaten festgesetzten amtlichen Wechselkurs unterworfen.
- c) Was die Familienbeihilfeansprüche betrifft, soll die Zahlung von Familienbeihilfen dann garantiert werden, wenn die Familie des Wanderarbeiters in der Europäischen Gemeinschaft ansässig ist, so wie auch in dem Fall, dass der EU-Arbeitnehmer seine Tätigkeit in einem der Maghreb-Staaten ausübt.

Hinsichtlich der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme hat der Kooperationsrat jedes Abkommens zwei wichtige Aufgaben:

- Einerseits hat er die Bestimmungen festzulegen, die die Anwendung der oben ausgeführten Prinzipien ermöglichen. Solche Bestimmungen dürfen die aus bestehenden bilateralen Verträgen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Maghreb-Staaten resultierenden Rechte und Pflichten nicht berühren, wenn diese Verträge für die schutzbefohlenen Arbeitnehmer günstigere Bestimmungen vorsehen.
- Andererseits haben sie Maßnahmen oder Umstände einer administrativen Zusammenarbeit festzulegen, welche die erforderlichen Abwicklungs- und Kontrollgarantien vorsieht, um eine effektive Koordination zwischen den Rechtsordnungen im Bereich der sozialen Sicherheit sicherzustellen.

Gewiss sind bislang solche Bestimmungen noch nicht erlassen worden. Dennoch verfügen wir diesbezüglich über die ergänzende Rechtsprechung des EuGH. Als Beispiel sei der Fall Kziber zitiert³⁹. Frau Kziber lebte mit ihrem Vater, einem pensionierten Marokkaner, in Belgien, und beantragte eine Arbeitslosenunterstützung für junge Leute, die ihr Studium bzw. ihre Berufsausbildung abgeschlossen und keinen Arbeitsplatz gefunden haben. Diese Leistung wurde ihr auf Grund ihrer Staatsbürgerschaft verweigert. Der Kooperationsvertrag mit Marokko führt aus, dass das Verbot zur Aufrechterhaltung diskriminierender Maßnahmen auf Grund der Staatsbürgerschaft des Arbeitnehmers nur hinsichtlich der Familienbeihilfe sowie der Zusammenrechnung und der Exportierbarkeit von Leistungsansprüchen, und nur innerhalb der hierfür festgesetzten Grenzwerte, eingeschränkt werden dürfe. Daraus sei, so der EuGH, *contrario* zu schließen, dass solche Vorbehalte nicht so ausgelegt werden dürfen, "dass sie dem Diskriminierungsverbot seinen unbedingten Charakter gegenüber jedweder anderen auf dem Gebiet der Sozialversicherung auftauchenden Frage nehmen würden". Außerdem fügt der EuGH als Erklärung hinzu, dass dann, wenn in diesen Kooperationsverträgen von Sozialer Sicherheit die Rede ist, der verwendete Begriff analog zu dem in der Verordnung 1408/71 festgelegten zu interpretieren sei. All das führte dazu, dass Fr. Kziber die Arbeitslosenunterstützung zugesprochen wurde.

3.2.2.3 Das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation mit Israel

In diesem Vertrag⁴⁰ werden unter dem Titel "Soziale Fragen" verschiedene Regeln betreffend den Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit aufgestellt.

In diesem Sinn wird die Koordination der Sozialversicherungssysteme angestrebt, um das Eintreten eines schutzlosen Zustands für Wanderarbeiter zu vermeiden, wengleich eines der grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts im Bereich der Koordination nicht aufgenommen wurde: das Prinzip der Gleichbehandlung.

Für die Koordination der Sozialversicherungsnormen werden zwei grundlegende Regeln aufgestellt, und zwar betreffend die erworbenen Rechte und die Anwartschaften:

- a) Hinsichtlich der Erhaltung der Anwartschaften steht Israelis in legalen Beschäftigungsverhältnissen auf dem Staatsgebiet der Europäischen Gemeinschaft und ihren legal in diesem Land wohnhaften Familien das Recht zu, dass die EU-Staaten, in denen sie ihren Wohnsitz haben, alle in den verschiedenen Mitgliedsstaaten erworbenen Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten berücksichtigen müssen, und zwar einerseits für die Krankenversicherungsleistungen an den

Arbeitnehmer und seine Familie und andererseits für die Alters-, Dauerinvaliditäts- und Witwenrenten.

b) Hinsichtlich der Bewahrung der erworbenen Rechte wird die Exportierbarkeit der Pensionsansprüche für die Alters-, Dauerinvaliditäts- und Witwenrenten verfügt. Außerdem haben israelische Arbeitnehmer, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, immer dann Anrecht auf nicht durch Beitragszahlungen gedeckte Leistungen, wenn sie sich legal in einem EU-Land aufhalten, dessen Rechtsordnung dies vorsieht.

Israel seinerseits ist infolge des Assoziationsverhältnisses mit der Gemeinschaft lediglich zur Bewahrung der erworbenen Rechte und der Familienbeihilfeleistungen an die Staatsbürger der EU-Länder verpflichtet.

Schließlich wird, wie bei solchen Assoziationsverhältnissen üblich, ein Kooperationsrat eingesetzt, dem bezüglich der Koordination der Sozialversicherungsnormen zwei wichtige Aufgaben übertragen werden:

- Einerseits das Erlassen von Bestimmungen, welche die Anwendung der oben ausgeführten Prinzipien ermöglichen. Solche Bestimmungen dürfen die aus bestehenden bilateralen Verträgen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Maghreb-Staaten⁴¹ resultierenden Rechte und Pflichten nicht berühren, wenn diese Verträge für die schutzbefohlenen Arbeitnehmer günstigere Bestimmungen vorsehen.
- Andererseits die Regelung des Umfangs einer administrativen Zusammenarbeit, welche die erforderlichen Abwicklungs- und Kontrollgarantien vorsieht, um eine effektive Koordination zwischen den Sozialversicherungs-Rechtsordnungen sicherzustellen.

Das bedeutet, dass die Anwendung dieser Prinzipien auf Schwierigkeiten stoßen kann, solange noch kein spezifischer Beschluss des Assoziationsrats vorliegt. In diesem Zusammenhang verweisen wir jedoch auf den Spruch des EuGH betreffend die Abkommen mit den Maghreb-Staaten.

Fussnoten

1 Konsolidierte Version, kundgemacht in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 325 vom 10. Dezember 1992.

2 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 74, vom 27. März 1972

3 Abkommen über die Anwendung der Sozialversicherungsbestimmungen auf spanische und andorranische Arbeitnehmer vom 14. April 1978 (BOE [Amtsblatt] 20.07. 25.10), Administrativabkommen zur Anwendung des Abkommens vom 14. April 1978 (BOE [Amtsblatt] 20.07.78, 25.10.78) sowie Vertrag über die Umstände der Anwendung bestimmter Vorschriften des Abkommens und Administrativabkommens vom 10. November (BOE [Amtsblatt] vom 13. Mai 1983)

4 Abkommen über Soziale Sicherheit zwischen Spanien und der Republik Argentinien vom 28. Mai 1966 (BOE [Amtsblatt] 16.09, 19.10), Administrativabkommen zur Anwendung des Abkommens vom 18. Mai 1966 (BOE [Amtsblatt] 10.11.67) und Zusatzabkommen zum Abkommen von Buenos Aires vom 21. April 1969 (BOE [Amtsblatt] 05.07.69)

5 Sozialversicherungsabkommen vom 25. April 1994 (BOE [Amtsblatt] 17.03. 95), Administrativabkommen zur Anwendung des Abkommens vom 28. November 1994 (BOE [Amtsblatt] 17.03.94)

6 Administrativabkommen über Sozialversicherungsfragen vom 8. Mai 1978 (BOE

- [Amtsblatt] 03.05.78)
- 7 Allgemeines Sozialversicherungsabkommen vom 25. Juni 1959 (BOE [Amtsblatt] 18.04.60) Administrativabkommen über die Umsetzung des allgemeinen Abkommens und des Zusatzabkommens (BOE [Amtsblatt] 19.07.75) sowie Zusatzabkommen vom 2. Mai 1972 (BOE [Amtsblatt] 04.10.74)
 - 8 Sozialversicherungsabkommen vom 24. Juli 1964 (BOE [Amtsblatt] 02.09.69), Administrativabkommen über die Umsetzung des Abkommens vom 24. November 1978 (BOE [Amtsblatt] 12.06.85)
 - 9 Sozialversicherungsabkommen vom 28. Januar 1997 (BOE [Amtsblatt] 25.03.98), Administrativabkommen über die Umsetzung des Abkommens vom selben Tag.
 - 10 Allgemeines Sozialversicherungsabkommen vom 1. April 1960 (BOE [Amtsblatt] 23.10.62), Administrativabkommen über die Umsetzung des Abkommens vom 5. Dezember 1986 (BOE [Amtsblatt] 13.04.82, 29.06.86) und Zusatzabkommen vom 8. Mai 1974 (BOE [Amtsblatt] 29.07.75)
 - 11 Sozialversicherungsabkommen vom 16. Mai 1991 (BOE [Amtsblatt] 15.01.96, 20.04.96)
 - 12 Administrativabkommen über Sozialversicherungsangelegenheiten vom 21. Juni 1979 (BOE [Amtsblatt] 05.11.79) sowie Beschluss über die Billigung von Entwicklungsnormen vom 2. September 1982 (BOE [Amtsblatt] 12.11.82)
 - 13 Sozialversicherungsabkommen vom 12. Mai 1988 (BOE [Amtsblatt] 07.07.90), Administrativabkommen über die Umsetzung des Abkommens vom 5. Mai 1989 (BOE [Amtsblatt] 07.07.90)
 - 14 Sozialversicherungsabkommen vom 10. Februar 1990 (BOE [Amtsblatt] 11.07.91), Administrativabkommen über die Umsetzung des Abkommens vom selben Tag.
 - 15 Sozialversicherungsabkommen vom 10. November 1986 (BOE [Amtsblatt] 01.12.87, 02.02.88), Administrativabkommen über die Umsetzung des Abkommens vom selben Tag und Protokoll zum Sozialversicherungsabkommen vom 19. Oktober 1995 (BOE [Amtsblatt] 08.02.85) sowie Zusatzabkommen zum Abkommen von Buenos Aires vom 21. April 1969 (BOE [Amtsblatt] 05.07.69)
 - 16 Sozialversicherungsabkommen vom 30. September 1986 (BOE [Amtsblatt] 01.12.87, 02.02.88), Vertrag über Gegenseitigkeit im Bereich der Sozialversicherung vom 21. Oktober 1966 (BOE [Amtsblatt] 29.10.66) und Administrativabkommen über die Umsetzung des Abkommens vom selben Tag des Abkommens.
 - 17 Sozialversicherungsabkommen vom 20. Mai 1988 (BOE [Amtsblatt] 11.10.89, 10.11.89) und Administrativabkommen über die Umsetzung des Abkommens vom 21. Mai 1991 (BOE [Amtsblatt] 14.07.91)
 - 18 Sozialversicherungsabkommen und Administrativabkommen über die Umsetzung desselben, beide vom 19. Dezember 1985 (BOE [Amtsblatt] 14.07.85)
 - 19 Sozialversicherungsabkommen vom 11. April 1994 (BOE [Amtsblatt] 24.02.96), Administrativabkommen vom 12. Mai 1995 (BOE [Amtsblatt] 24.02.96)
 - 20 Dieses Abkommen tritt allgemein am 1. März 1977 und für Spanien am 25. April 1983 in Kraft, nach Ratifizierung mit Urkunde vom 10. Januar 1986, kundgemacht im BOE [Amtsblatt] de 12.11.86
 - 21 Ratifiziert durch Spanien am 10. Januar 1986 (BOE [Amtsblatt] 12.11.86), für unser Land am 25. April 1986 in Kraft getreten. Das Abkommen entfaltet seine allgemeine Gültigkeit ab 1. März 1977, da es am 14.12.72 in Paris unterzeichnet wurde.
 - 22 Spanien hat das erste der beiden am 09.02.81 unterzeichnet und am 31.01.84 ratifiziert, (BOE [Amtsblatt] 21.03.84), das zweite hingegen wird am 15.01.87 ratifiziert (BOE [Amtsblatt] 08.04.87)
 - 23 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 1 vom 03.01.94.
 - 24 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 229 vom 17. August 1991.
 - 25 Tatsächlich beschränkte sich in diesen Fällen der Schutz auf die Bereiche der Gegenseitigkeit, was in den meisten Fällen so gut wie nichts bedeutete.
 - 26 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 347, vom 31. Dezember 1993
 - 27 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 348, vom 31. Dezember 1993.

- 28 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 357, vom 19. Dezember 1994.
- 29 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 358, vom 19. Dezember 1994.
- 30 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 359, vom 19. Dezember 1994.
- 31 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 360, vom 19. Dezember 1994.
- 32 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 317, vom 30. Dezember 1995, in welchem die Entscheidungen 95/558 bis 562 des Rates und der Kommission, bezogen auf Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien bzw. auf die Tschechische Republik aufgenommen sind. Die Entscheidung betreffend die Slowakische Republik findet sich in der Entscheidung 93/300 vom 22. April 1996, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 115 vom 9. Mai 1996.
- 33 Jeweils in den BOE [*Amtsblätter*] vom: 6.3.98; 6.3.98; 11.3.98; 26.6.98; 30.1.98; 8.5.98.
- 34 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 217 vom 29. Dezember 1964
- 35 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 297 vom 19. Dezember 1972
- 36 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 25. April 1983.
- 37 Unter anderen Urteilen seien hier genannt: EuGH-Urteil vom 14. April 1989, Hellenische Republik gg. Kommission C-30/88, Samml. 1989; EUGH-Urteil vom 20. Oktober 1990, C-192/89, Samml. 1990-9 S.3503)
- 38 Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 263, 264 und 265, vom 27. September 1978, in Form der Verordnungen des Rates Nr. 2210, 2211, 2212, vom 26. September 1978, mit welchen Kooperationsverträge zwischen der EWG und den entsprechenden Staaten in der angeführten Reihenfolge geschlossen werden.
- 39 EUGH-Urteil vom 31. Januar 1991, Rechtssache C-18/90, Samml. 1991-1, S. I. 199)
- 40 Wenngleich 1985 abgeschlossen, wurde er im BOE [Amtsblatt] erst am 4.7.00 kundgemacht.
- 41 *So im Original; das gibt offensichtlich keinen Sinn, sondern ist das Ergebnis einer irrtümlichen Wiederholung aus dem vorhergehenden Abschnitt. Es muss hier wohl Israel heissen. (Anm. d. Übersetzers)*