SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 3. Februar 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Sie hatten bereits mehrfach Veranlassung, Vorabentscheidungsfragen nach den Voraussetzungen der Anwendung des Artikels 73 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 [1] (im folgenden: Artikel 73) und des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 [2] (im folgenden: Artikel 10) über die Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 zu beantworten. Mit der Fallgestaltung, um die es in der folgenden Rechtssache geht und die, wie die Kommission bemerkt hat, auf einem „Zufall" beruht, hatten Sie sich jedoch noch nie zu befassen.

Frau Beverly Leila Burchell, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, (im folgenden: Klägerin) die geschieden und arbeitslos ist, lebt mit ihren beiden Kindern im Vereinigten Königreich, während ihr früherer Ehemann in den Niederlanden geblieben ist, wo er eine Arbeitnehmertätigkeit ausübt. Sie erfüllte, als sie im Jahr 1980 bei dem zuständigen britischen Sozialversicherungsträger einen entsprechenden Antrag stellte, alle gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen für unterhaltsberechtigte Kinder nach britischem Recht.

Ihr früherer Ehemann erhielt für dieselben Kinder gleichzeitig Familienleistungen in den Niederlanden, denn die Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats lassen die Gewährung von Familienleistungen auch dann zu, wenn die Familienangehörigen nicht in den Niederlanden wohnen — der Kommission zufolge ein in der Gemeinschaft einmaliger Fall.

Auf diese Weise entstanden zwei verschiedene Ansprüche zugunsten derselben Kinder und für dieselben Zeiträume, und zwar ausschließlich aufgrund der Anwendung von zwei nationalen Regelungen, die damals beide keine Antikumulierungsklausel enthielten; der niederländische Gesetzgeber hat eine solche erst mit Wirkung vom 1. August 1985 eingeführt.

2. Die Entscheidung in dieser Rechtssache hängt von der Antwort auf die Frage ab, ob in einem derartigen Fall — insbesondere unter Berücksichtigung Ihres Urteils in der Rechtssache Beeck/Bundesanstalt für Arbeit [3], auf das der Beklagte des Ausgangsverfahrens für seine Weigerung, der Klägerin die aufgrund der britischen Rechtsvorschriften beantragten Sozialleistungen zu gewähren, im wesentlichen Bezug genommen hat — Artikel 73 Anwendung findet.

Nur wenn Artikel 73 tatsächlich angewendet wird, kann nämlich die Regelung des Artikels 10 zum Zuge kommen [4]. Der Fall der Klägerin wird nun aber bereits deshalb nicht von der ersten dieser beiden Vorschriften erfaßt, weil sie keine Arbeitnehmertätigkeit ausübt und ihre Kinder wie sie im Vereinigten Königreich wohnen.

Wie steht es mit ihrem früheren Ehemann? Aus Ihrem Urteil in der Rechtssache Kromhout/Raad van Arbeid Leiden [5] folgt, daß

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — ABl. L 149, S. 2.

2 — ABl. L 74, S. 1.

3 — Urteil vom 19. Februar 1981 in der Rechtssache 104/80, Slg. 1981, 503.

4 — Urteil vom 3. Februar 1983 in der Rechtssache 149/82, Robards/Insurance Officer, Slg. 1983, 171, Randnr. 12.

5 — Urteil vom 4. Juli 1985 in der Rechtssache 104/84, Slg. 1985, 2205, 2213.

die Antikumulierungsvorschrift des Artikels 10 der Klägerin hätte entgegengehalten werden können, wenn ihr früherer Mann in den Niederlanden Sozialleistungen aufgrund von Artikel 73 erhalten hätte, weil dann „das Kind, für das Familienleistungen oder -beihilfen geschuldet werden, als Familienangehöriger eines der Leistungsberechtigten in den persönlichen Geltungsbereich der Gemeinschaftsbestimmungen ... fällt, [wobei] es unerheblich [ist], ob diese Bestimmungen auch für den anderen Leistungsberechtigten gelten, dem ebenfalls Familienleistungen oder -beihilfen für dasselbe Kind geschuldet werden" (Tenor, Nr. 1).

Darüber, ob Artikel 73 auf den Vater anwendbar ist, kann nicht unabhängig von den Durchführungsbestimmungen zu Artikel 51 EWG-Vertrag entschieden werden, der Gegenstand der dritten Frage ist.

In Ihrem Urteil in der Rechtssache Pinna/Caisse d'allocations familiales de la Savoie[6] haben Sie im Einklang mit Ihrer früheren Rechtsprechung zur Gewährung von Sozialleistungen an Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, entschieden:

„Artikel 51 EWG-Vertrag [sieht] eine Koordinierung, nicht aber eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten [vor]. Artikel 51 läßt also Unterschiede zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten und folglich auch bezüglich der Ansprüche der dort Beschäftigten bestehen. Die materiellen und verfahrensmäßigen Unterschiede zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten und damit den Ansprüchen der dort Beschäftigten werden somit durch Artikel 51 EWG-Vertrag nicht berührt" (Randnr. 20 der Entscheidungsgründe).

6 — Urteil vom 15. Januar 1986 in der Rechtssache 41/84, Slg. 1986, 1, 17.

Auf dieser Linie ist meiner Ansicht nach die vorliegende Rechtssache zu entscheiden: Die Ansprüche der Arbeitnehmer auf Sozialleistungen ergeben sich in erster Linie aus der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften. Auf diesem Gebiet hat das primäre und das sekundäre Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand keine andere Rolle zu spielen als die, den Arbeitnehmern die Garantie dafür zu bieten, daß sie ihr Recht, sich innerhalb der Gemeinschaft zu bewegen, frei ausüben können. Es greift folglich in das Wirken der nationalen Rechte nur ein, wenn diese entweder für Wanderarbeitnehmer nicht die gleichen Garantien wie für Staatsangehörige des Mitgliedstaats der Niederlassung oder nicht die höchste Leistung vorsehen, die eines der anwendbaren nationalen Rechte bietet[7], oder aber wenn sie im Gegensatz dazu eine Bereicherung ohne rechtlichen Grund schaffen[8].

Die Auffassung, die der Adjudication Officer in seinen Erklärungen vertreten hat, daß nämlich die nationalen Rechte der sozialen Sicherheit durch das Gemeinschaftsrecht geändert würden, ist nicht haltbar. Das Gemeinschaftsrecht beruht auf dem Grundsatz der Koordinierung und soll nur ergänzend wirken, wenn ohne es die vom EWG-Vertrag verfolgten Ziele nicht erreicht werden könnten.

Es ist daher immer zu prüfen, ob die Anwendung der aufgrund von Artikel 51 ergangenen Verordnungen *erforderlich* ist, um die volle Verwirklichung dieser Ziele zu gewährleisten. Wenn dieses Ziel bereits allein durch die Anwendung der nationalen Rechte erreicht wird, besteht kein Anlaß, das Gemeinschaftsrecht eingreifen zu lassen.

Nicht zu folgen ist auch dem Vorbringen des Beklagten des Ausgangsverfahrens und

7 — Siehe insbesondere das Urteil vom 12. Juli 1980 in der Rechtssache 733/79, CCAF/Laterza, Slg. 1980, 1915.

8 — Urteil in der Rechtssache Kromhout, a. a. O., insbesondere Randnr. 13.

der Regierung der Niederlande, wonach der Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit der Verordnungen den einzelnen auf diesem Gebiet Rechte verleihe, die unabhängig von denen bestünden, über die sie aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften verfügten. Diese Argumentation, die wohl begründet ist, wenn es sich um gemeinschaftsrechtliche Vorschriften zur *Harmonisierung* handelt, verliert einen großen Teil ihrer Bedeutung, wenn es sich um Vorschriften zur *Koordinierung* handelt. In einem solchen Fall gibt es eine unmittelbare Anwendbarkeit nur dann, wenn zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft eine Koordinierung notwendig ist.

Dieses Ergebnis steht meiner Ansicht nach nicht im Widerspruch zu Ihrem Urteil in der Rechtssache Beeck. Dort haben Sie ausgeführt, daß

„nach Artikel 73 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 ... ein Arbeitnehmer, der den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt, für seine Familienangehörigen, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, *Anspruch* auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des ersten Staates *[hat]*, als ob die Familienangehörigen in diesem Staat wohnten", (a. a. O., Randnr. 6 der Entscheidungsgründe; Unterstreichung durch mich)

und daß die durch diese Vorschrift in Verbindung mit der Bestimmung des Artikels 13 Absatz 2 Buchstabe a derselben Verordnung geschaffene „Regelung", die

„gemäß der Zielsetzung der Verordnung Nr. 1408/71 sicherstellen [soll], daß alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten gleich behandelt werden und unabhängig von ihrem Arbeits- oder Wohnort in den Genuß der Leistungen der Sozialsicherheit kommen, ... in allen Mitgliedstaaten einheitlich auszulegen [ist], wie auch immer die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Erwerb des Anspruchs auf Familienleistungen ausgestaltet sein mögen" (Randnr. 7 der Entscheidungsgründe).

Im Fall Beeck war die Gewährung von Familienleistungen zwar sowohl aufgrund der innerstaatlichen deutschen Rechtsvorschriften, so wie sie von dem zuständigen letztinstanzlichen Gericht, dem Bundessozialgericht, ausgelegt wurden, als auch auf der Grundlage des Artikels 73 möglich; die anwendbaren Antikumulierungsvorschriften waren aber je nachdem, ob das innerstaatliche Recht oder das Gemeinschaftsrecht galt, nicht dieselben. Das innerstaatliche Recht scheint nach dem Urteil und den Schlußanträgen die Gewährung der nationalen Familienleistungen in voller Höhe ausgeschlossen zu haben, wenn vergleichbare Familienleistungen außerhalb des Geltungsbereichs des innerstaatlichen Rechts gewährt wurden. Bei dieser Lösung fehlte die vom Gemeinschaftsrecht gewährte Garantie, auf die in dem Urteil hingewiesen wird und wonach die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Antikumulierungsvorschrift zu einer Aussetzung der Zahlung von Familienleistungen, die nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsstaats geschuldet werden, „nur in Höhe des Betrages ... [führt], den der Ehegatte, der eine Berufstätigkeit im Gebiet des Wohnsitzstaates ausübt, für denselben Zeitraum und für dasselbe Familienmitglied im Wohnsitzstaat erhält" (Frau Beeck übte nämlich im Wohnsitzstaat eine Arbeitnehmertätigkeit aus). Sie sind daher Generalanwalt Reischl gefolgt, der vor der Gefahr warnte, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu lassen, durch den Erlaß entsprechender Rechtsvorschriften die Antikumulierungsvorschriften des Gemeinschaftsrechts zu „verdrängen". Es kam also darauf an — was Sie auch getan haben —, Artikel 73 in einem derartigen Fall für anwendbar zu erklären, damit, was die Anwendung der An-

tikumulierungsvorschriften angeht, alle Garantien geboten würden. Mit anderen Worten: Kann man bei Anwendung des innerstaatlichen Rechts allein nicht sicher sein, daß für die Feststellung des Anspruchs, der mit einem anderen, höheren Anspruch zusammentrifft, die gemeinschaftsrechtlichen Garantien gegeben sind, ist die gemeinschaftsrechtliche Vorschrift heranzuziehen.

Im vorliegenden Fall ist festzustellen, daß die niederländischen Rechtsvorschriften für den betreffenden Zeitraum

— die Zahlung von Familienleistungen für in einem anderen Mitgliedstaat wohnende Kinder gewährleisteten und

— insoweit keine Antikumulierungsklausel enthielten.

Diese Rechtsvorschriften schlossen daher einen Rückgriff auf Artikel 73 und damit die Anwendbarkeit des Artikels 10 aus.

Gemeinschaftsrechtlich steht also der gleichzeitigen Anwendung der britischen und der niederländischen materiellen Vorschriften nichts entgegen. Gewiß ergibt sich daraus für den in Frage stehenden Zeitraum eine außergewöhnliche Situation zugunsten der Kinder der Klägerin im Verhältnis zu Kindern von Wanderarbeitnehmern, die nicht durch einen solchen „Zufall" begünstigt werden. Diese Situation kann jedoch nicht als eine ungerechtfertigte Bereicherung im Sinne Ihres Urteils in der Rechtssache Kromhout angesehen werden, da sie sich nicht aus der Anwendung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift ergibt und ihr Fortbestehen allein von den nationalen Gesetzgebern abhängt.

3. Ich schlage daher vor, dem Social Security Commissioner wie folgt zu antworten:

Die Antikumulierungsvorschrift des Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 574/72 gilt nur für Leistungen, die aufgrund der Artikel 73 oder 74 der Verordnung Nr. 1408/71 gewährt werden.

Nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 73 dieser Verordnung und damit der genannten Antikumulierungsvorschrift fallen Familienleistungen, die ausschließlich aufgrund von nationalen Rechtsvorschriften gewährt werden, sofern keine Antikumulierungsklausel des nationalen Rechts diese Leistungen dem Grunde oder der durch die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gewährleisteten Höhe nach in Frage stellt.