SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 5. März 1998 *

1. In der Rechtssache Snares [1] hatte der Social Security Commissioner Ihnen die Frage vorgelegt, ob die „disability living allowance" (Unterhaltsbeihilfe für Behinderte; im folgenden: DLA) seit dem am 1. Juni 1992 erfolgten Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 1247/92 [2] geänderten Fassung (im folgenden: Verordnung oder Verordnung Nr. 1408/71) exportierbar ist; in der vorliegenden Rechtssache befragt er Sie zur Exportierbarkeit der „attendance allowance" (Pflegegeld für Behinderte; im folgenden: AA).

2. Da das Urteil Snares in der Zwischenzeit ergangen ist, werde ich mich weitgehend darauf und auf meine Schlußanträge vom 6. Mai 1997 beziehen, da sich die beiden Rechtssachen nur sehr wenig unterscheiden. Die Erklärungen der Regierung des Vereinigten Königreichs, des Rates und der Kommission verweisen ebenfalls im wesentlichen auf die in der Rechtssache Snares eingereichten Erklärungen.

Rahmen des Rechtsstreits

3. Es ist geboten, kurz den nationalen rechtlichen Rahmen darzustellen.

4. Die AA ist eine beitragsunabhängige Leistung, die unabhängig von der vorherigen Feststellung der Arbeitsunfähigkeit und unabhängig von der Bedürftigkeit Personen gewährt wird, die aufgrund körperlicher oder geistiger Behinderung pflegebedürftig sind; die Höhe der Leistung richtet sich nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit. Die Gewährung der Leistung ist an Voraussetzungen in bezug auf die Anwesenheit und den Wohnort des Antragstellers in Großbritannien geknüpft.

5. Seit der Reform vom 1. April 1992 in Großbritannien ist diese Leistung in den meisten Fällen durch die DLA ersetzt worden, die unter den gleichen Voraussetzungen gewährt wird. Die AA wird jedoch weiterhin mindestens 65 Jahre alten Personen gewährt, die besonderer Pflege und Aufmerksamkeit bedürfen [3].

* Originalsprache: Französisch.

1 — Urteil vom 4. November 1997 in der Rechtssache C-20/96 (Slg. 1997, I-6057).

2 — Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 (ABl. L 230, S. 6) geänderten und aktualisierten Fassung, geändert durch die Verordnung Nr. 1247/92 des Rates vom 30. April 1992 (ABl. L 136, S. 1).

3 — Die nationalen Rechtsvorschriften sind in den Nummern 3 bis 6 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares dargestellt.

6. Frau Partridge, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, befindet sich genau in dieser letztgenannten Situation, da ihr im Alter von 83 Jahren mit Wirkung vom 21. Juli 1992 an eine AA bewilligt wurde.

7. Die Zahlung der AA wurde jedoch am 28. Juli 1993, dem Tag ihrer endgültigen Niederlassung in Frankreich, eingestellt, da die zuständige Behörde der Ansicht war, daß sie ab diesem Zeitpunkt nicht mehr die Voraussetzungen in bezug auf die Anwesenheit und den Wohnort in Großbritannien erfülle, unter denen die AA gewährt werde.

8. Nachdem ihr Antrag auf erneute Prüfung erfolglos geblieben war, rief die Klägerin das Blackpool Social Security Appeal Tribunal (im folgenden: Appeal Tribunal) an, vor dem sie ebenfalls unterlag.

9. Der mit einem Rechtsmittel angerufene Social Security Commissioner ist der Ansicht, daß die Entscheidung des Appeal Tribunal als rechtsfehlerhaft aufzuheben sei, da sie nicht die einschlägige Gemeinschaftsregelung berücksichtige [4].

4 — Für die Darstellung der Gemeinschaftsregelung verweise ich auf die Nummern 7 bis 20 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares.

10. Der Social Security Commissioner meint, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens ungeachtet dessen, daß sie Großbritannien verlassen habe, weiterhin Anspruch auf Gewährung der AA gehabt hätte, wenn ihr die AA bewilligt worden wäre und sie ihren Wohnort vor dem 1. Juni 1992, dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1247/92, aus Großbritannien verlegt hätte [5].

11. Bis zum Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1247/92 war die AA nämlich einer Leistung bei Invalidität im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b gleichgestellt. Diese Qualifizierung ergibt sich zum einen aus einer Analogie zur „mobility allowance" (Mobilitätsbeihilfe; im folgenden: MA), einer „Zwillings"-Leistung der AA [6], die in Ihrem Urteil vom 20. Juni 1991 (Newton) [7] unter bestimmten Umständen in dieser Weise qualifiziert wird. Zum anderen wurde (und wird) die AA vom Vereinigten Königreich in seiner Erklärung gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71 unter den Systemen genannt, die unter Artikel 4 Absatz 1 fallen [8].

5 — Vorlagebeschluß, Nr. 21.

6 — Zur Ähnlichkeit zwischen der MA und der AA siehe insbesondere die Nummern 5 und 60 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares.

7 — Urteil in der Rechtssache C-356/89 (Slg. 1991, I-3017). In diesem Urteil (auf das insbesondere in den Randnrn. 25, 43, 44 und 45 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares verwiesen wird) haben Sie vor der Reform von 1992 die MA einer Leistung bei Invalidität im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung gleichgestellt, wenn sie Personen gewährt wurde, die nach den britischen Rechtsvorschriften versichert waren oder zuvor einmal versichert waren.

8 — Abschnitt L der Mitteilung des Rates über die Aktualisierung der Erklärungen der Mitgliedstaaten zu Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71, zuletzt geändert im Dezember 1986 (ABl. C 338, S. 1). In den Nrn. 9, 39 und 60 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares wird auf diese Erklärung verwiesen.

12. In dieser Eigenschaft galt für die AA gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 der Grundsatz der Aufhebung der Wohnortklauseln, so daß sie unabhängig von einem Wohnortwechsel des Leistungsempfängers gewährt werden konnte [9].

13. Das vorlegende Gericht führt aber aus [10], da die streitige AA erst nach dem 1. Juni 1992 gewährt worden sei und die Klägerin des Ausgangsverfahrens nach diesem Zeitpunkt ihren Wohnort gewechselt habe, müßten ihre Ansprüche aus der Verordnung Nr. 1408/71 unter Berücksichtigung der Änderungen geprüft werden, die die Verordnung Nr. 1247/92 gebracht habe. Sie könne sich nämlich nicht auf die Übergangsbestimmungen des Artikels 2 der Verordnung Nr. 1247/92 berufen, da ihr Anspruch nach dem festgestellten Sachverhalt nicht vor dem Inkrafttreten der mit dieser Verordnung eingeführten Vorschriften entstanden sei [11].

14. Im Rahmen dieser geänderten Regelung stelle sich die Frage, ob die AA entsprechend dem vor der Änderung von 1992 geltenden Recht weiterhin als eine Leistung bei Invalidität im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung anzusehen sei oder ob sie seit diesem Zeitpunkt als „beitragsunabhängige Sonderleistung" im Sinne des neuen Artikel 4 Absatz 2a zu qualifizieren sei. Im erstgenannten Fall würde die in Artikel 10 vorgesehene Aufhebung der Wohnortklauseln gelten, so daß die streitige Leistung trotz eines Wohnortwechsels weiter gewährt werden könnte; im zweitgenannten Fall könnte die streitige Leistung nach dem neuen Artikel 10a unter der Wohnortvoraussetzung gewährt werden.

15. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht [12], daß die Argumente für die Forderung der Klägerin des Ausgangsverfahrens im vorliegenden Fall mindestens ebenso schwer wiegen wie die im Fall von Herrn Snares [13]. Hinzu komme, daß weder die genannte Erklärung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71, in der klargestellt werde, daß die streitige Leistung unter Artikel 4 Absatz 1 falle, noch Anhang VI Abschnitt L Nummer 11, worin die AA für die Anwendung von Artikel 10 als eine Leistung bei Invalidität definiert sei, im Jahr 1992 oder später geändert worden seien.

16. Das vorlegende Gericht fügt dem hinzu [14], sollte der Gerichtshof zugunsten von Herrn Snares entscheiden, indem er zu dem Ergebnis komme, daß das Recht, eine Leistung bei Invalidität wie die DLA gemäß Artikel 10 Absatz 1 zu exportieren, ungeachtet der 1992 erfolgten Einbeziehung dieser Leistung in die Kategorie der beitragsunabhängigen Sonderleistungen fortbestehe, so erscheine es als unvermeidlich, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens ebenfalls den Export der ihr gewährten AA verlangen

9 — A. a. O., Nr. 39.

10 — Vorlagebeschluß, Nr. 23.

11 — Vgl. Nr. 68 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares.

12 — Vorlagebeschluß, Nr. 25.

13 — Die Auffassung des Klägers in der Rechtssache Snares ist in Nr. 25 meiner Schlußanträge in dieser Rechtssache dargestellt.

14 — Vorlagebeschluß, Nr. 26.

könne. Sollte der Gerichtshof dagegen in einem für Herrn Snares ungünstigen Sinn entscheiden, so ergäbe sich nach Ansicht des Beklagten des Ausgangsverfahrens aus der genannten Erklärung des Vereinigten Königreichs oder dem Anhang VI Abschnitt L Nummer 11 nicht mit hinreichender Deutlichkeit, daß für die unter den Umständen des vorliegenden Falles gewährte AA anders als für die DLA, um die es in der Rechtssache Snares gehe, der Grundsatz der Aufhebung der Wohnortklauseln gelte.

17. Aufgrund dieser Erwägungen hat der Social Security Commissioner das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

Würden sich die Antworten auf die in der Rechtssache C-20/96 (Snares/ Adjudication Officer) vorgelegten Fragen im Fall eines Klägers, der nach den Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs als Arbeitnehmer oder Selbständiger Anspruch auf die Attendance allowance hat, im Licht der Erklärung des Vereinigten Königreichs vom 31. Dezember 1986 gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates und von Nummer 11 des Abschnitts O (früher Abschnitt L) des Anhangs VI dieser Verordnung ändern und, wenn ja, inwiefern?

Zum Urteil Snares

18. Im Urteil Snares haben Sie entgegen der vom Social Security Commissioner vertretenen Auffassung entschieden, daß auf den Fall einer Person, die — wie der Kläger des Ausgangsverfahrens — nach dem 1. Juni 1992, dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1247/92, die Voraussetzungen für die Gewährung der DLA erfüllt, ausschließlich die durch den neuen Artikel 10a der Verordnung Nr. 1408/71 geschaffene Koordinierungsregelung anzuwenden ist. Daher kann eine solche beitragsunabhängige Sonderleistung fortan unter einer Wohnortvoraussetzung gewährt werden.

19. Auf die zweite Frage, die Ihnen gestellt wurde, haben Sie für Recht erkannt: „Die Prüfung der Verordnung Nr. 1247/92, soweit diese hinsichtlich der Disability Living Allowance die Anwendung des in Artikel 10 der Verordnung Nr. 1408/71 vorgesehenen Grundsatzes der Aufhebung der Wohnortklauseln ausschließt, hat nichts ergeben, was ihre Gültigkeit in Frage stellen könnte." Das vorlegende Gericht wirft im vorliegenden Fall zwar offensichtlich auch die Frage der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1247/92 auf, indem es sich *auf die* „Antworten auf die in der Rechtssache Snares vorgelegten Fragen" bezieht; ich werde in der nachfolgenden Erörterung auf diese Frage jedoch nicht eingehen [15], da im vorliegenden Verfahren insoweit kein neues Argument vorgebracht wird.

20. Ich meine, daß sich die Überlegungen, denen Sie im Urteil Snares bei der Beantwor-

15 — Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1247/92 ist Gegenstand der Prüfung in den Nrn. 70 bis 104 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares, auf die ich, soweit erforderlich, verweise.

tung der ersten Frage gefolgt sind, vollständig auf den vorliegenden Fall übertragen lassen.

Zur Beantwortung der Frage

21. Zunächst ist die Aufmerksamkeit des vorlegenden Gerichts darauf zu lenken, daß es wichtig ist, sich Gewißheit darüber zu verschaffen, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens tatsächlich in den *persönlichen Geltungsbereich* der Verordnung Nr. 1408/71 fällt, wie er in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung festgelegt ist. Hierfür genügt bekanntlich — ungeachtet der Tatsache, daß sie keine Erwerbstätigkeit ausübt —, daß für sie persönlich oder in ihrer Eigenschaft als überlebender Ehegatte eines Arbeitnehmers ein System der sozialen Sicherheit eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gegolten hat [16].

Mangels besonderer Angaben werde ich davon ausgehen, daß dieses Kriterium erfüllt ist, da sich das vorlegende Gericht seinerseits auf den Hinweis beschränkt, daß dieser Punkt unstreitig sei, und mangels eines direkten Zugangs zu den Akten über die Beiträge zur Sozialversicherung „davon ausgeht, daß die Klägerin unter Artikel 2 fällt" [17].

22. Nach dem neuen Artikel 10a der Verordnung erhalten die Personen, für die diese Verordnung gilt, die in Artikel 4 Absatz 2a aufgeführten beitragsunabhängigen Sonderleistungen in bar, sofern diese Leistungen im neuen Anhang IIa der Verordnung aufgeführt sind [18]. In Randnummer 29 des Urteils Snares haben Sie darauf hingewiesen, daß dies auf die DLA zutrifft. In gleicher Weise genügt der Hinweis, daß die AA in Abschnitt L Buchstabe d dieses Anhangs genannt ist.

23. In Randnummer 30 des Urteils Snares haben sie die Auffassung vertreten, daß sich aus dieser Nennung „ergibt ..., daß die auf der Grundlage dieser Regelung gewährten Leistungen beitragsunabhängige Sonderleistungen sind, die unter Artikel 10a der Verordnung Nr. 1408/71 fallen" [19].

24. Außerdem weise ich darauf hin, daß sich die charakteristischen Merkmale der AA, die mit denen der DLA identisch sind, aus ihrer „Mischnatur" ergeben, die sowohl der Sozialfürsorge als auch der sozialen Sicherheit zuzuordnen ist; dies charakteristisch für

16 — A. a. O., Nrn. 30 und 31.

17 — Vorlagebeschluß, Nr. 22.

18 — Nrn. 51 und 52 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares.

19 — Vgl. die Nrn. 54 bis 56 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares.

beitragsunabhängige Sonderleistungen, die nunmehr in Artikel 4 Absatz 2a der Verordnung geregelt sind [20].

25. Der einzige Unterschied, der letztlich zwischen der AA und der DLA, um die es im Urteil Snares ging, besteht, liegt, worauf das vorlegende Gericht in seiner Frage hinweist, darin begründet, daß die AA zwar, wie ich bemerkt habe, in die Kategorie „beitragsunabhängige Sonderleistungen" des neuen Anhangs IIa der Verordnung eingeordnet ist, für die nunmehr Artikel 10a gilt, gleichzeitig aber weiterhin sowohl im unverändert gebliebenen Anhang VI (Abschnitt L Nummer 11) der Verordnung — worin sie als „Leistung bei Invalidität" qualifiziert wird — als auch in der ebenfalls unveränderten Erklärung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 5 der Verordnung unter den „Rechtsvorschriften und Systemen, die unter Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung fallen" genannt ist.

26. Dieser Widerspruch ist in Wirklichkeit nur ein scheinbarer.

27. Die AA kann nämlich seit der Reform von 1992 je nach dem Zeitpunkt, zu dem der Anspruch entstanden ist, in zweierlei Weise unterschiedlich qualifiziert werden.

28. Nach den Übergangsvorschriften des Artikels 2 der Verordnung Nr. 1247/92, wonach diese Verordnung nicht die Fortgeltung der Rechte derjenigen beeinträchtigt, die schon vor ihrem Inkrafttreten die Leistung erhielten (Absatz 1) oder die Voraussetzungen für deren Gewährung erfüllten (Absatz 2), ist die vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1247/92 nach der früheren Regelung gewährte AA als eine Leistung anzusehen, die in den Anwendungsbereich des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung fällt, was ihre Nennung in Anhang VI Abschnitt L Nummer 11 bestätigt. Für eine vor dem 1. Juni 1992 gewährte AA gilt somit auch heute noch der Grundsatz der Aufhebung der Wohnortklauseln, wie er in Artikel 10 der Verordnung vorgesehen ist.

29. Dagegen ist die weitere Nennung in Anhang VI der Verordnung für die Fälle, in denen die gleiche Leistung erst nach der Reform von 1992 gewährt worden ist, unerheblich. Da die AA seitdem vom Vereinigten Königreich in Anhang IIa Abschnitt L Buchstabe d genannt worden ist, findet auf sie Artikel 10a Anwendung; als unter den neuen Artikel 4 Absatz 2a fallende Leistung kann sie gemäß Artikel 10a nur unter der Wohnortvoraussetzung gewährt werden.

30. Somit schließt der Umstand, daß die Nennung der AA in Anhang VI nach der

20 — Vgl. Randnr. 33 des Urteils Snares, worin auf die Nrn. 59 bis 63 meiner Schlußanträge verwiesen wird.

Reform von 1992 nicht gestrichen wurde, nicht aus, daß Artikel 10a auf die AA in den Fällen Anwendung findet, in denen der betreffende Anspruch nach der Reform von 1992 entstanden ist. Der Anhang VI kann daher nicht das 1992 eingeführte Verhältnis zwischen den Artikeln 10 und 10a berühren.

31. Unter den Umständen des vorliegenden Falles steht fest, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1247/92 die AA erhalten hat. Nach dem Grundsatz der unmittelbaren zeitlichen Geltung des Gesetzes [21] fällt ihre Situation demzufolge wegen der Nennung der AA in Anhang IIa der Verordnung unter die neuen Bestimmungen der Artikel 4 Absatz 2a und 10a. Sie kann sich dagegen nicht auf den Grundsatz der Wahrung der wohlerworbenen Rechte berufen, um in den Genuß der Regelung zu kommen, die für die vor der Reform von 1992 gewährte AA, die in Anhang VI der Verordnung genannt ist [22], gilt, da ihr Anspruch nach dem 1. Juni 1992 entstanden ist.

32. An diesen Erwägungen ändert sich nichts dadurch, daß das Vereinigte Königreich in der genannten Erklärung gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 1408/71 die AA unter den „Rechtsvorschriften und Systemen, die unter Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung fallen" genannt hat. Es genügt nämlich der Hinweis, daß diese Erklärung zuletzt 1986, also vor der Reform von 1992, geändert wurde. Nach dem Grundsatz der unmittelbaren zeitlichen Geltung des Gesetzes sind seit dem Erlaß der Verordnung Nr. 1247/92 allein diese neuen Vorschriften auf die nach ihrem Erlaß entstehenden Situationen anwendbar.

33. Daraus schließe ich, daß eine nach dem 1. Juni 1992, dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1247/92, bewilligte AA als eine „beitragsunabhängige Sonderleistung" im Sinne von Artikel 4 Absatz 2a der Verordnung Nr. 1408/71 anzusehen ist, deren Gewährung — vorbehaltlich der wohlerworbenen Rechte des Antragstellers — aufgrund der Tatsache, daß sie in Anhang IIa dieser Verordnung genannt ist, von der Voraussetzung abhängig gemacht werden kann, daß der Wohnort im Hoheitsgebiet des Staates liegt, der sie gewährt.

34. Daher schließen weder Anhang VI der Verordnung noch die Erklärung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 5 dieser Verordnung die Anwendung der im Urteil Snares gefundenen Lösung auf die unter den Umständen des vorliegenden Falles gewährte AA aus.

21 — Vgl. die Nrn. 66 und 67 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Snares.

22 — Vgl. a. a. O., Nr. 68.

Ergebnis

35. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich Ihnen vor, dem Social Security Commissioner wie folgt zu antworten:

An der im Urteil vom 4. November 1997 in der Rechtssache C-20/96 (Snares) gegebenen Antwort auf die Vorlagefragen würde sich im Fall einer Person wie der Klägerin des Ausgangsverfahrens, die nach dem 1. Juni 1992, dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung (EWG) Nr. 1247/92 des Rates vom 30. April 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, die Voraussetzungen für die Gewährung der Attendance allowance (Pflegegeld für Behinderte) erfüllt, nichts ändern. Ein solcher Fall bestimmt sich ausschließlich nach der Koordinationsregelung, die durch Artikel 10a der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 geänderten und aktualisierten Fassung, geändert durch die Verordnung Nr. 1247/92, geschaffen wurde.