SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO

vom 29. Januar 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Das deutsche Bundeskindergeldgesetz (BKGG) in der Fassung vom 31. Januar 1975 bestimmt:

„§ 1: *Anspruchsberechtigte*

Nach den Vorschriften dieses Gesetzes hat Anspruch auf Kindergeld für seine Kinder,

1) wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat,

..."

„§ 8: *Andere Leistungen für Kinder*

1) Kindergeld wird nicht für ein Kind gewährt, für das einer Person, bei der das Kind nach § 2 Abs. 1 berücksichtigt wird, eine der folgenden Leistungen zusteht:

...

4. Leistungen für Kinder, die von einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung gewährt werden und dem Kindergeld vergleichbar sind."

Die Kommission ist der Ansicht, die Bundesrepublik Deutschland habe durch den Erlaß von § 8 Absatz 1 Nr. 4 BKGG gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 67 Absatz 2 des Beamtenstatuts (im folgenden: Statut) und aus zwei weiteren Bestimmungen gleichen Inhalts, nämlich aus Artikel 68 Absatz 2 des Statuts und aus Artikel 20 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten, verstoßen.

Artikel 67 Absatz 2 des Statuts lautet:

„Beamte, die Familienzulagen nach diesem Artikel erhalten, haben die anderweitig gezahlten Zulagen gleicher Art anzugeben; diese werden von den nach Anhang VII Artikel 1, 2 und 3 gezahlten Zulagen abgezogen."

Die letztgenannten Vorschriften regeln die Gewährung der Haushaltszulage, der Kinderzulage und der Erziehungsbeilage.

I — Aus Artikel 67 Absatz 2 des Statuts geht eindeutig hervor, daß der Rat bei Erlaß dieser Vorschrift von der Feststellung oder zumindest von der Annahme ausgegangen ist, daß den europäischen Beamten von der zuständigen Stelle eines Mitgliedstaats unter bestimmten Umständen Familienbeihilfen *gezahlt werden.* Um eine ungerechtfertigte Bereicherung zu verhindern, verpflichtete der Rat daher zum einen die betroffenen Beamten, diese Zulagen anzugeben, und zum anderen die Gemeinschaftsorgane, sie von den aufgrund des Statuts gewährten Zulagen abzuziehen.

Für die Entscheidung in der vorliegenden Rechtssache kommt es darauf an, ob der Rat außerdem mittels dieser Bestimmung vorschreiben wollte, daß die nationalen Stellen für die Kinder von europäischen Beamten Familienbeihilfen zahlen *müssen.*

In ihrer Klageschrift hat die Kommission sehr eindeutig diese Auffassung vertreten,

* Aus dem Französischen übersetzt.

indem sie im Abschnitt II.2 folgendes ausführte: „Indem der Gemeinschaftsgesetzgeber bestimmt hat, daß die nationalen Bezüge in erster Linie zu beziehen und anzurechnen sind, ist er von dem Grundsatz ausgegangen, daß im Prinzip auch Kinder der Bediensteten der Gemeinschaft Anspruch auf Leistungen haben, sofern die hierfür im nationalen Recht vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind."

Diese Auffassung der Kommission ist folgerichtig, soweit man der ihr zugrundeliegenden Prämisse zustimmt.

Sobald man nämlich mit der Kommission davon ausgeht, daß Artikel 67 Absatz 2 des Statuts mehr als eine bloße Antikumulierungsvorschrift ist und daß er den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung auferlegt, kann diese Verpflichtung nur den von der Kommission bezeichneten Inhalt haben, also dahin gehen, immer dann nationale Familienbeihilfen zu zahlen, wenn die hierfür im nationalen Recht vorgesehenen Voraussetzungen gleich welcher Art erfüllt sind.

Die Ansicht der Kommission erscheint mir jedoch durchaus nicht überzeugend.

Sie findet zunächst keine Stütze im Wortlaut des Artikels 67 Absatz 2 des Statuts, der sich, worauf ich soeben schon hingewiesen habe, nur an die europäischen Beamten und in zweiter Linie an die Gemeinschaftsorgane richtet.

Ferner würde sie für die verschiedenen Mitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebiet Beamte der Gemeinschaft wohnen, zu ungleichen Belastungen führen.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die wie die Bundesrepublik Deutschland für alle in ihrem Hoheitsgebiet wohnenden Kinder Familienbeihilfen gewähren, wären verpflichtet, die Familienbeihilfen für alle Kinder von in ihrem Gebiet wohnenden europäischen Beamten aufzubringen, während die Kommission nur einen Zuschlag hierzu bezahlen müßte.

Die Mitgliedstaaten, die wie Belgien die Zahlung von Familienbeihilfen vom Anschluß an eine Sozialversicherungskasse abhängig machen, würden nur dann Familienbeihilfen zahlen, wenn einer der Ehegatten nicht europäischer Beamter ist, sondern einen anderen Beruf ausübt. Selbst in diesem Fall müßte sich ein Land, das wie Frankreich Familienbeihilfen für das erste Kind nur bis zum dritten Lebensjahr zahlt, nicht an der Finanzierung der Familienbeihilfen für das erste Kind von in seinem Hoheitsgebiet wohnenden europäischen Beamten beteiligen, wenn dieses Kind das genannte Alter überschritten hat.

Diejenigen Mitgliedstaaten schließlich, die wie Luxemburg ein gemischtes System anwenden, indem sie für alle in ihrem Hoheitsgebiet wohnenden Kinder Familienbeihilfen gewähren, zugleich aber die Arbeitgeber und Selbständigen, die über Einkünfte verfügen, einer Beitragspflicht unterwerfen, müßten den europäischen Beamten die Familienbeihilfen zahlen, wobei sie sie mittellosen Personen gleichstellen würden.

Ich vermag nicht zu glauben, daß der Rat mit Artikel 67 Absatz 2 des Statuts in seiner derzeitigen Fassung eine Regelung schaffen wollte, die für die Mitgliedstaaten so unterschiedliche Folgen hätte.

Die Kommission beruft sich für ihre Auffassung indessen auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juli 1983 in der Rechtssache 152/82 (Forcheri/Belgien, Slg. 1983, 2323, Randnr. 9 der Entscheidungsgründe), wonach „die Rechtsstellung der Beamten der Gemeinschaft in dem Mitgliedstaat ihrer dienstlichen Verwendung in zweierlei Hinsicht in den Anwendungsbereich des Vertrages fällt, nämlich wegen ihres Beschäftigungsverhältnisses mit der Gemeinschaft und insoweit, als sie in den Genuß aller Vorteile kommen müssen, die sich für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Freizügigkeit, der Niederlassung und des sozialen Schutzes ergeben".

Meines Erachtens kann der Grundsatz der Anwendung der im Land der dienstlichen Verwendung geltenden Bestimmungen über den sozialen Schutz gegenüber europäischen Beamten nur insoweit eingreifen, als das Statut keine Sonderregelung getroffen hat.

Nun ist aber festzustellen, daß die europäischen Beamten in bezug auf Krankenversicherung, Unfallversicherung und Versorgungssystem nicht den Rechtsvorschriften des Landes, in dem sie ihre Tätigkeit ausüben, sondern einer Sonderregelung unterliegen.

So unterliegen im Vereinigten Königreich arbeitende Beamte der Gemeinschaft weiterhin dem durch das Statut eingeführten Krankenversicherungssystem und nicht dem in diesem Land bestehenden System der kostenlosen medizinischen Versorgung.

Es wäre daher unverständlich, wenn die Beamten der Gemeinschaften in bezug auf die ebenfalls im Statut geregelten Familienbeihilfen mit Vorrang unter die Rechtsvorschriften des Aufnahmelandes fallen würden. Dies gilt um so mehr, als die Vorschriften des Statuts über die Familienzulagen im Abschnitt „Dienstbezüge" enthalten sind.

Schließlich überzeugt mich, wie ich in meinen am 15. Mai 1986 in der Rechtssache 186/85 (Kommission/Königreich Belgien) vorgetragenen Schlußanträgen eingehend dargelegt habe, auch keineswegs das Vorbringen der Kommission, für ihre Auslegung des Artikels 67 Absatz 2 des Statuts spreche eindeutig der Umstand, daß der Rat die Finanzen der Gemeinschaft habe entlasten wollen.

Es hat mich denn auch keineswegs überrascht, daß die Kommission in der vorliegenden Rechtssache selbst schrittweise von der anfänglich von ihr vertretenen Ansicht abgerückt ist. Sie hat ihr ursprüngliches Vorbringen zunächst dadurch „abgewandelt", daß sie die Gewährung des deutschen Kindergelds nur noch in den Fällen verlangt, in denen der Ehegatte des europäischen Beamten hierauf einen Anspruch hätte (Abschnitt 7 der Erwiderung).

In der mündlichen Verhandlung ist die Kommission schließlich noch einen Schritt weiter gegangen, indem sie vorgetragen hat, ihre Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland betreffe eigentlich nur „Randgebiete", nämlich die Fälle, in denen Kinder, für die bisher die nationale Regelung gegolten habe, von einem Ehegatten mit in die Ehe gebracht würden, sowie die Kinder von im Ruhestand lebenden Beamten und von Witwern oder Witwen europäischer Beamter.

Es ist jedoch zu fragen, woher die Kommission das Recht zu einer von ihr so genannten „minimalistischen Auslegung" einer Vorschrift nimmt, der nach ihrem Vorbringen grundsätzlich eine viel weiter gehende Bedeutung zukommt. Denn entweder hat Artikel 67 Absatz 2 des Statuts die Bedeutung, die die Kommission ihm anfänglich beigemessen hat; dann kann weder sie selbst noch ein anderes Organ ihm eine engere Bedeutung beilegen. Oder diese Vorschrift betrifft in Wirklichkeit nur „Randgebiete"; dann muß diese Auslegung auch anderen Mitgliedstaaten gegenüber, insbesondere gegenüber Belgien, gelten. In Artikel 67 ist jedoch in keiner Weise von solchen „Randgebieten" die Rede.

Geradezu undenkbar wäre es, dieser Vorschrift im Verhältnis zu den einzelnen Mitgliedstaaten eine verschiedene Bedeutung zuzusprechen und sie beispielsweise gegenüber Belgien im Falle des einen anderen Beruf ausübenden Ehegatten, gegenüber Deutschland dagegen nur in „Randgebieten" anzuwenden.

In Wirklichkeit zeigt das Lavieren der Kommission, daß Artikel 67 Absatz 2 des Statuts und die beiden anderen fraglichen Bestim-

mungen nichts anderes als bloße Antikumulierungsvorschriften sind, die nur dann eingreifen sollen, wenn tatsächlich aufgrund einer nationalen Regelung Familienbeihilfen gezahlt werden. Sie schränken die Befugnis der Mitgliedstaaten zur selbständigen Entscheidung über die Gewährung von Sozialleistungen — dieser Grundsatz liegt der gesamten Rechtsetzung durch die Gemeinschaft zugrunde — nicht ein.

II — Allerdings geht Artikel 67 Absatz 2 des Statuts von dem Gedanken aus, daß die zuständigen nationalen Stellen unter bestimmten Umständen Familienbeihilfen für Kinder von Beamten der Gemeinschaften zahlen.

Daher stellt sich die Frage, ob nicht bei Erlaß des Statuts zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eine Art stillschweigendes Einvernehmen über die Fälle bestand, in denen solche Zahlungen in Betracht kamen. Leider verfügen wir insoweit kaum über Informationen.

Die in der Rechtssache 186/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 2029) vorgelegten Dokumente und die jahrelange Praxis Belgiens legen jedoch die Vermutung nahe, daß sich dieser Mitgliedstaat und die Kommission seinerzeit im Grundsatz darüber einig waren, daß dann, wenn der Ehegatte eines europäischen Beamten in Belgien einen Beruf ausübte, der den Anschluß an eine Familienbeihilfekasse impliziert, die im Rahmen dieses Systems zu gewährenden Beihilfen vorrangig gezahlt werden sollten.

Nun haben aber die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 EWG-Vertrag der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern.

Nach Artikel 15 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen „legt [der Rat] ... das System der Sozialleistungen für die Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften fest". Artikel 19 desselben Protokolls sieht vor, daß „die Organe der Gemeinschaften und die verantwortlichen Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten" bei der Anwendung des Protokolls „im gegenseitigen Einvernehmen" handeln.

Daher setzt eine Änderung der bisherigen Praxis eines Mitgliedstaats die Herstellung eines solchen Einvernehmens voraus. Dies ist der Grund, weshalb ich dem Gerichtshof in der Rechtssache 186/85 vorgeschlagen habe, insoweit einen Vertragsverstoß Belgiens zu bejahen.

In der vorliegenden Sache hat die Kommission zwar die drei genannten Vorschriften in ihrer Klageschrift angeführt, ihre Verletzung aber nicht zum Gegenstand der Klage gemacht.

Der Gerichtshof kann daher nicht auf dieser Grundlage entscheiden, und es ist auch nicht erforderlich, zu prüfen, ob die Fassung des Bundeskindergeldgesetzes von 1975 tatsächlich eine Änderung gegenüber der früheren Situation mit sich brachte (so die Kommission) oder ob sie keine Neuregelung darstellte (so die Beklagte).

Gestatten Sie mir noch, hinzuzufügen, daß manches dafür spricht, die Ehegatten europäischer Beamter, die einen Beruf im Aufnahmeland ausüben, den Arbeitern oder Angestellten dieses Landes völlig gleichzustellen, und zwar auch in bezug auf die Familienbeihilfen. Es ließe sich auch die Ansicht vertreten, daß die Familienbeihilfen in solchen Fällen von dem System desjenigen Partners gezahlt werden sollten, der hauptsächlich die Lasten der Erziehung des Kindes trägt.

Wie dem auch sei, wenn die Kommission es für erforderlich hält, insoweit zu einer klaren und endgültigen Lösung zu kommen, steht es ihr jederzeit frei, dem Rat Vor-

schläge zur Ergänzung des Statuts zu unterbreiten oder aber eine ausdrückliche „Abmachung" mit den Mitgliedstaaten zu treffen.

Fest steht meines Erachtens, daß aus Artikel 67 Absatz 2 des Statuts keine Verpflichtung zur Zahlung nationaler Familienbeihilfen hergeleitet werden kann.

Ich schlage Ihnen daher vor, die Vertragsverletzungsklage der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.