Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

6. November 2014*

„Soziale Sicherheit — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 — Familienleistungen — Regeln für den Fall der Kumulierung von Ansprüchen auf Familienleistungen“

In der Rechtssache C-4/13

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bundesfinanzhof (Deutschland) mit Entscheidung vom 27. September 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 2. Januar 2013, in dem Verfahren

Agentur für Arbeit Krefeld – Familienkasse

gegen

Susanne Fassbender-Firman

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz sowie der Richter A. Rosas (Berichterstatter), E. Juhász, D. Šváby und C. Vajda,

Generalanwalt: M. Wathelet,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der griechischen Regierung, vertreten durch T. Papadopoulou als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch V. Kreuschitz als Bevollmächtigten,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. April 2014

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 76 Abs. 2 der Verordnung (EWG) 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 (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 (ABl. 1997, L 28, S. 1) geänderten und aktualisierten Fassung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1606/98 des Rates vom 29. Juni 1998 (ABl. L 209, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1408/71).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Agentur für Arbeit Krefeld – Familienkasse (im Folgenden: Familienkasse) und Frau Fassbender-Firman, die in Belgien wohnt und in Deutschland abhängig beschäftigt ist, wegen der Rückforderung von Kindergeld, das ihr von der Familienkasse gezahlt worden war.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Art. 13 („Allgemeine Regelung“) der Verordnung Nr. 1408/71 bestimmt:

„(1) Vorbehaltlich der Artikel 14c und 14f unterliegen Personen, für die diese Verordnung gilt, den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats. Welche Rechtsvorschriften diese sind, bestimmt sich nach diesem Titel.

(2) Soweit nicht die Artikel 14 bis 17 etwas anderes bestimmen, gilt Folgendes:

a) Eine Person, die im Gebiet eines Mitgliedstaats abhängig beschäftigt ist, unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Staates, und zwar auch dann, wenn sie im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt oder ihr Arbeitgeber oder das Unternehmen, das sie beschäftigt, seinen Wohnsitz oder Betriebssitz im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats hat;

...“

4 Art. 73 der Verordnung Nr. 1408/71 sieht vor:

„Ein Arbeitnehmer oder ein Selbständiger, der den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt, hat, vorbehaltlich der Bestimmungen in Anhang VI, für seine Familienangehörigen, die im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des ersten Staates, als ob diese Familienangehörigen im Gebiet dieses Staates wohnten.“

5 Art. 76 der Verordnung lautet:

„(1) Sind für ein und denselben Zeitraum für ein und denselben Familienangehörigen in den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dessen Gebiet die Familienangehörigen wohnen, Familienleistungen aufgrund der Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorgesehen, so ruht der Anspruch auf die nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats gegebenenfalls gemäß Artikel 73 bzw. 74 geschuldeten Familienleistungen bis zu dem in den Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaats vorgesehenen Betrag.

(2) Wird in dem Mitgliedstaat, in dessen Gebiet die Familienangehörigen wohnen, kein Antrag auf Leistungsgewährung gestellt, so kann der zuständige Träger des anderen Mitgliedstaates Absatz 1 anwenden, als ob Leistungen in dem ersten Mitgliedstaat gewährt würden."

6 Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 (ABl. L 74, S. 1) in der durch die Verordnung Nr. 118/97 geänderten und aktualisierten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 574/72) sieht vor:

„a) Der Anspruch auf Familienleistungen oder -beihilfen, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats geschuldet werden, nach denen der Erwerb des Anspruchs auf diese Leistungen oder Beihilfen nicht von einer Versicherung, Beschäftigung oder selbständigen Tätigkeit abhängig ist, ruht, wenn während desselben Zeitraums für dasselbe Familienmitglied Leistungen allein aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats oder nach Artikel 73, 74, 77 oder 78 der Verordnung [Nr. 1408/71] geschuldet werden, bis zur Höhe dieser geschuldeten Leistungen.

b) Wird jedoch

i) in dem Fall, in dem Leistungen allein aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats oder nach Artikel 73 oder 74 der Verordnung [Nr. 1408/71] geschuldet werden, von der Person, die Anspruch auf die Familienleistungen hat, oder von der Person, an die sie zu zahlen sind, in dem unter Buchstabe a) erstgenannten Mitgliedstaat eine Berufstätigkeit ausgeübt, so ruht der Anspruch auf die allein aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaats oder nach den genannten Artikeln geschuldeten Familienleistungen, und zwar bis zur Höhe der Familienleistungen, die in den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats vorgesehen sind, in dessen Gebiet das Familienmitglied wohnhaft ist. Leistungen, die der Mitgliedstaat zahlt, in dessen Gebiet das Familienmitglied wohnhaft ist, gehen zu Lasten dieses Staates;

…"

7 Die Verordnung Nr. 1408/71 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166, S. 1) ersetzt, und an die Stelle der Verordnung Nr. 574/72 ist die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung Nr. 883/2004 (ABl. L 284, S. 1) getreten; die neuen Verordnungen gelten gemäß Art. 91 der Verordnung Nr. 883/2004 und Art. 97 der Verordnung Nr. 987/2009 seit dem 1. Mai 2010. Unter Berücksichtigung des Zeitraums, auf den sich der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens erstreckt, gelten dafür jedoch die Verordnungen Nrn. 1408/71 und 574/72.

Deutsches Recht

8 § 65 („Andere Leistungen für Kinder") des Einkommensteuergesetzes in der auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung bestimmt:

„(1) Kindergeld wird nicht für ein Kind gezahlt, für das eine der folgenden Leistungen zu zahlen ist oder bei entsprechender Antragstellung zu zahlen wäre:

1. Kinderzulagen aus der gesetzlichen Unfallversicherung oder Kinderzuschüsse aus den gesetzlichen Rentenversicherungen,

2. Leistungen für Kinder, die im Ausland gewährt werden und dem Kindergeld oder einer der unter Nummer 1 genannten Leistungen vergleichbar sind,

...“

9 In § 4 („Andere Leistungen für Kinder“) des Bundeskindergeldgesetzes in der auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung heißt es:

„(1) Kindergeld wird nicht für ein Kind gewährt, für das eine der folgenden Leistungen zu zahlen ist oder bei entsprechender Antragstellung zu zahlen wäre:

1. Kinderzulagen aus der gesetzlichen Unfallversicherung oder Kinderzuschüsse aus den gesetzlichen Rentenversicherungen,

2. Leistungen für Kinder, die außerhalb Deutschlands gewährt werden und dem Kindergeld oder einer der unter Nummer 1 genannten Leistungen vergleichbar sind,

...“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

10 Frau Fassbender-Firman, eine deutsche Staatsangehörige, und ihr Ehemann, der die belgische Staatsangehörigkeit besitzt, haben einen im Jahr 1995 geborenen Sohn. Die Familie zog im Juni 2006 von Deutschland nach Belgien und hat seither dort ihren Wohnsitz. Frau Fassbender-Firman übt in Deutschland eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus. Ihr Ehemann arbeitet seit November 2006 für ein belgisches Zeitarbeitsunternehmen und war zuvor arbeitslos.

11 Frau Fassbender-Firman bezog für ihren Sohn fortlaufend in Deutschland Kindergeld. Ihr Ehemann hatte vergleichbare Leistungen in Belgien nicht beantragt und daher auch nicht erhalten.

12 Als die Familienkasse vom Umzug der Familie nach Belgien erfuhr, hob sie den Bescheid über die Gewährung von Kindergeld an Frau Fassbender-Firman mit Wirkung ab Juli 2006 auf und forderte das für den Zeitraum von Juli 2006 bis März 2007 (im Folgenden: streitiger Zeitraum) gezahlte Kindergeld zurück.

13 Im Verfahren über den von Frau Fassbender-Firman dagegen erhobenen Einspruch vertrat die Familienkasse die Auffassung, dass Frau Fassbender-Firman für den streitigen Zeitraum zwar ein Kindergeldanspruch nach der deutschen Regelung zustehe, zugleich jedoch ein Anspruch auf Familienbeihilfen in Belgien bestehe. Letzterer habe von Juli bis September 2006 pro Monat 77,05 Euro und von Oktober 2006 bis März 2007 pro Monat 78,59 Euro betragen. Nach den Art. 76 bis 79 der Verordnung Nr. 1408/71 ruhe der deutsche Kindergeldanspruch in Höhe der belgischen Familienbeihilfen, und es könne nur die Differenz zwischen den in Deutschland und in Belgien geschuldeten Beträgen ausgezahlt werden. Dass die in Belgien vorgesehenen Familienbeihilfen nicht beantragt worden seien, sei nach Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 unerheblich. Denn diese Regelung solle gerade verhindern, dass das Zuständigkeitssystem der Verordnung Nr. 1408/71 dadurch umgangen werde, dass ein Versicherter darauf verzichte, Familienbeihilfen zu beantragen.

14 Das von Frau Fassbender-Firman angerufene Finanzgericht entschied, dass der Bescheid der Familienkasse über die Aufhebung der Festsetzung und die Rückforderung des Kindergelds rechtswidrig sei.

15 Es führte aus, zwar seien die Tatbestandsvoraussetzungen für eine nur anteilige Gewährung des deutschen Kindergelds erfüllt. Die Familienkasse habe jedoch das ihr nach Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 zustehende Ermessen nicht ausgeübt. Da es um Ansprüche wegen mehrfacher Erwerbstätigkeit gehe, sei Art. 76 der Verordnung die einschlägige Antikumulierungsvorschrift. Die Familienkasse habe sich zu Unrecht zur Anrechnung der belgischen Familienbeihilfen verpflichtet gefühlt und deswegen rechtswidrig gehandelt.

16 Die Entscheidung über die Anrechnung der Beihilfen, die in Belgien gewährt worden wären, auf das deutsche Kindergeld stehe nach Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 im Ermessen der Behörde. Es handele sich somit in einem solchen Fall nicht um eine gebundene Entscheidung der Familienkasse.

17 Mit ihrer beim vorlegenden Gericht gegen das Urteil des Finanzgerichts eingelegten Revision macht die Familienkasse geltend, Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 sei nicht so zu verstehen, dass er der Verwaltung bei der rechtlichen Würdigung des Sachverhalts ein Ermessen im Sinne des deutschen Steuer- und Sozialrechts einräume. In Art. 76 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 werde die Grundregel zur Auflösung der Konkurrenz von Ansprüchen auf Familienleistungen aufgestellt. Aus ihr ergebe sich, dass der Anspruch auf deutsches Kindergeld bis zur Höhe der Familienbeihilfen ruhe, die Frau Fassbender-Firman in ihrem Wohnstaat für den Fall zustünden, dass die Zahlung solcher Leistungen aufgrund einer Erwerbstätigkeit vorgesehen sei. Dies bedeute, dass ein Anspruch auf Familienleistungen zwar grundsätzlich bestehe, aber nicht tatsächlich realisiert worden sein müsse. Auch wenn es sich um einen Anspruch handele, der möglicherweise nicht geltend gemacht werde, trete die Rechtsfolge des Ruhens automatisch ein.

18 Das Wort „kann“ in Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71, der die Möglichkeit vorsehe, Abs. 1 dieses Artikels anzuwenden, lasse sich nicht dahin auslegen, dass der Verwaltung ein Ermessen eingeräumt werde; es bedeute lediglich, dass der Mitgliedstaat, dessen Leistung ruhe, auch dann nicht mehr als den auf ihn entfallenden Teil der Familienleistungen erbringen müsse, wenn in dem Mitgliedstaat, in dem die Familie wohne, kein Antrag auf Gewährung von Familienleistungen gestellt worden sei.

19 Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 solle aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit verhindern, dass eine Person, die Anspruch auf Familienleistungen habe, durch die Beantragung dieser Leistungen oder ein Absehen hiervon festlegen könne, welcher Mitgliedstaat mit der Zahlung der Leistungen belastet werde.

20 Dagegen hält Frau Fassbender-Firman das Urteil des Finanzgerichts für zutreffend. Sie entnimmt dem Wortlaut von Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71, dass es in das Ermessen der Behörden eines Mitgliedstaats gestellt sei, ob er die von einem anderen Mitgliedstaat gezahlten Familienleistungen auf seine eigenen Leistungen anrechne oder nicht. Im Rahmen dieses Ermessens sei die Möglichkeit zu berücksichtigen, es einem potenziellen Empfänger von Familienleistungen zu verwehren, den Mitgliedstaat festzulegen, der die Leistungen schulde.

21 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts wird dem zuständigen Träger durch Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 ein Ermessen eingeräumt, ob er bei unterbliebener Antragstellung im Wohnmitgliedstaat der Familienangehörigen eines Wandererwerbstätigen Art. 76 Abs. 1 dieser Verordnung anwendet und so den Anspruch auf die von ihm geschuldeten Familienleistungen ganz oder teilweise zum Ruhen bringt.

22 Der Begriff „vorgesehene Leistungen“ in Art. 76 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 erfasse nicht den Fall nicht beantragter Leistungen. Art. 76 Abs. 2 sei, wie sich vor allem aus der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift ergebe, eine Sonderregelung für den speziellen Fall, dass ein möglicher Leistungsempfänger keinen Leistungsantrag gestellt habe. Die Anfügung des Abs. 2 in Art. 76 der Verordnung Nr. 1408/71 sei eine Reaktion des Unionsgesetzgebers auf die frühere Rechtsprechung

des Gerichtshofs (vgl. Urteile Salzano, 191/83, EU:C:1984:343, Ferraioli, 153/84, EU:C:1986:168, und Kracht, C-117/89, EU:C:1990:279), wonach die fehlende Antragstellung im Wohnmitgliedstaat der Familienangehörigen eines Wanderarbeitnehmers nicht zum Ruhen des Anspruchs auf Familienleistungen im Beschäftigungsmitgliedstaat dieses Arbeitnehmers habe führen dürfen.

23 Die Frage des durch Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 eingeräumten Ermessens sei bereits im Rahmen der Rechtssache angesprochen worden, die zum Urteil Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605) geführt habe, doch habe sich der Gerichtshof dort mit dieser Frage nicht befassen müssen.

24 Nach deutschem Rechtsverständnis werde mit der Verwendung des Wortes „kann“ in einem Gesetzes- oder Verordnungstext nicht zwingend zum Ausdruck gebracht, dass der Verwaltung ein Ermessen eingeräumt werde, da der Gesetz- oder Verordnungsgeber dieses Wort bisweilen auch als Synonym für „ist befugt“ oder „ist ermächtigt“ verwende. Für eine solche Auslegung gebe es im Anwendungsbereich von Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 als einer Prioritätsregel für konkurrierende Ansprüche jedoch keinen Anhaltspunkt. Außerdem sei zwar ungeklärt, welche Kriterien für eine Ermessensausübung relevant sein könnten, doch spreche die Tatsache, dass die Auslegung von Art. 76 der Verordnung Nr. 1408/71 mehrere denkbare Kriterien erkennen lasse, dafür, dass es sich um eine Vorschrift handele, die der Verwaltung ein Ermessen einräume.

25 Sofern Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 dem zuständigen Träger ein Ermessen einräume, ob er bei fehlender Beantragung von Leistungen im Wohnmitgliedstaat Art. 76 Abs. 1 der Verordnung zur Anwendung bringe, stelle sich die Frage, welche Ermessenserwägungen der Träger bei seiner Entscheidung anzustellen habe. In diesem Fall stelle sich außerdem die Frage nach dem Umfang der richterlichen Kontrolle einer solchen Entscheidung.

26 Unter diesen Umständen hat der Bundesfinanzhof beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 dahin auszulegen, dass es im Ermessen des zuständigen Trägers des Beschäftigungsmitgliedstaats steht, Art. 76 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 anzuwenden, wenn im Wohnmitgliedstaat der Familienangehörigen kein Antrag auf Leistungsgewährung gestellt wird?

2. Für den Fall, dass die erste Frage bejaht wird: Aufgrund welcher Ermessenserwägungen kann der für Familienleistungen zuständige Träger des Beschäftigungsmitgliedstaats Art. 76 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 anwenden, als ob Leistungen im Wohnmitgliedstaat der Familienangehörigen gewährt würden?

3. Für den Fall, dass die erste Frage bejaht wird: Inwieweit unterliegt die Ermessensentscheidung des zuständigen Trägers der gerichtlichen Kontrolle?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

27 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 dahin auszulegen ist, dass der zuständige Träger des Beschäftigungsmitgliedstaats eines Wanderarbeitnehmers über ein Ermessen hinsichtlich der Anwendung der Antikumulierungsregel in Art. 76 Abs. 1 der Verordnung verfügt, wenn im Wohnmitgliedstaat der Familienangehörigen dieses Arbeitnehmers kein Antrag auf Familienleistungen gestellt worden ist.

Vorbemerkungen

28 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass Art. 73 der Verordnung Nr. 1408/71, der bestimmt, dass ein Erwerbstätiger, der den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt, für seine Familienangehörigen, die im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des ersten Staates hat, als ob diese Familienangehörigen im Gebiet dieses Staates wohnten, im Bereich der Familienleistungen zwar eine allgemeine, aber keine absolute Regel darstellt (vgl. Urteile Schwemmer, EU:C:2010:605, Rn. 41 und 42, und Wiering, C-347/12, EU:C:2014:300, Rn. 40).

29 Daher ist, falls eine Kumulierung der in den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats vorgesehenen Ansprüche mit den Ansprüchen nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsmitgliedstaats eintreten kann, Art. 73 der Verordnung Nr. 1408/71 den Antikumulierungsregeln dieser Verordnung und der Verordnung Nr. 574/72 – also insbesondere Art. 76 der Verordnung Nr. 1408/71 und Art. 10 der Verordnung Nr. 574/72 – gegenüberzustellen (vgl. Urteile Schwemmer, EU:C:2010:605, Rn. 43, und Wiering, EU:C:2014:300, Rn. 42).

30 Art. 76 der Verordnung Nr. 1408/71 enthält, wie sich schon aus seiner Überschrift ergibt, „Prioritätsregeln für den Fall der Kumulierung von Ansprüchen auf Familienleistungen gemäß den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates und den Rechtsvorschriften des Staates, in dem die Familienangehörigen wohnen“. Er soll nach seinem Wortlaut den Fall der Kumulierung von Ansprüchen auf Familienleistungen regeln, die zum einen insbesondere nach Art. 73 der Verordnung und zum anderen nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Wohnstaats der Familienangehörigen, die einen Anspruch auf Familienleistungen aufgrund der Ausübung einer Erwerbstätigkeit begründen, geschuldet werden (vgl. Urteile Dodl und Oberhollenzer, C-543/03, EU:C:2005:364, Rn. 53, sowie Schwemmer, EU:C:2010:605, Rn. 45).

31 Im Ausgangsverfahren hatte Frau Fassbender-Firman in Deutschland während des streitigen Zeitraums nach Art. 73 der Verordnung Nr. 1408/71 Anspruch auf Kindergeld für ihren Sohn. Außerdem geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass für denselben Zeitraum und dasselbe Kind auch ihr Ehemann in Belgien Anspruch auf Familienbeihilfen aufgrund der Ausübung einer Erwerbstätigkeit hatte, weil er in diesem Mitgliedstaat zunächst eine Leistung für Arbeitslose bezog und dann eine Erwerbstätigkeit ausübte.

32 Daraus folgt, dass Art. 76 der Verordnung Nr. 1408/71 auf einen Sachverhalt wie den des Ausgangsverfahrens anwendbar ist.

33 Nach der Antikumulierungsregel in Art. 76 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 ruht, wenn für ein und denselben Zeitraum für ein und denselben Familienangehörigen in den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats Familienleistungen aufgrund der Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorgesehen sind, der Anspruch auf die nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsmitgliedstaats des Wanderarbeitnehmers gemäß Art. 73 der Verordnung geschuldeten Familienleistungen bis zu dem in den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats vorgesehenen Betrag.

34 Im Ausgangsverfahren ruht gemäß dieser Regel der aufgrund der deutschen Rechtsvorschriften bestehende Kindergeldanspruch von Frau Fassbender-Firman somit grundsätzlich bis zu dem in den belgischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Betrag der Familienbeihilfen.

35 Aus der Vorlageentscheidung geht jedoch hervor, dass der Ehemann von Frau Fassbender-Firman in Belgien Familienbeihilfen weder beantragt noch erhalten hatte.

36 Nach Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 kann, wenn in dem Mitgliedstaat, in dessen Gebiet die Familienangehörigen wohnen, kein Antrag auf Leistungsgewährung gestellt wird, der zuständige Träger des Beschäftigungsmitgliedstaats Abs. 1 dieses Artikels anwenden, als ob Leistungen im Wohnmitgliedstaat gewährt würden.

37 Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass die letztgenannte Vorschrift es dem Beschäftigungsmitgliedstaat ermöglichen soll, den Anspruch auf Familienleistungen auch dann ruhen zu lassen, wenn im Wohnmitgliedstaat kein Antrag auf Leistungsgewährung gestellt worden ist und dieser Mitgliedstaat folglich keine Zahlung geleistet hat (vgl. Urteile Schwemmer, EU:C:2010:605, Rn. 56, und Pérez García u. a., C-225/10, EU:C:2011:678, Rn. 49).

38 Zwar hatte der Gerichtshof, bevor Art. 76 der Verordnung Nr. 1408/71 durch die Verordnung (EWG) Nr. 3427/89 des Rates vom 30. Oktober 1989 (ABl. L 331, S. 1) ein Abs. 2 angefügt wurde, entschieden, dass der Anspruch auf Familienleistungen, die im Beschäftigungsmitgliedstaat eines Elternteils zu zahlen sind, nicht ruht, wenn der andere Elternteil mit den Kindern in einem anderen Mitgliedstaat wohnt und dort eine Erwerbstätigkeit ausübt, wobei er jedoch keine Familienleistungen für die Kinder bezieht, weil nicht alle nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats erforderlichen Voraussetzungen für die tatsächliche Auszahlung dieser Leistungen, einschließlich der Voraussetzung einer vorherigen Antragstellung, erfüllt sind (Urteile Salzano, EU:C:1984:343, Rn. 11, Ferraioli, EU:C:1986:168, Rn. 15, und Kracht, EU:C:1990:279, Rn. 11); die genannte Änderung von Art. 76 der Verordnung Nr. 1408/71 ist aber erfolgt, um das in dessen Abs. 1 vorgesehene Ruhenlassen des Anspruchs auf Familienleistungen auch dann zu ermöglichen, wenn im Wohnmitgliedstaat kein Antrag auf Leistungsgewährung gestellt worden ist.

39 In Anbetracht des Wortlauts von Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71, dem zufolge der „zuständige Träger“ des Beschäftigungsmitgliedstaats Art. 76 Abs. 1 der Verordnung anwenden „kann“, ist somit zu prüfen, ob – wie Frau Fassbender-Firman vor dem vorlegenden Gericht geltend gemacht hat – ein Träger wie der im Ausgangsverfahren zuständige, d. h. die Familienkasse, über ein Ermessen verfügt, wenn er bei Fehlen eines im Wohnmitgliedstaat gestellten Antrags auf Gewährung von Familienleistungen beschließt, die nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsmitgliedstaats geschuldeten Familienleistungen bis zu dem in den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats vorgesehenen Betrag ruhen zu lassen.

Antwort des Gerichtshofs

40 Aus dem Wortlaut von Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 ergibt sich, dass er ein Ruhenlassen des Anspruchs auf die nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsmitgliedstaats geschuldeten Familienleistungen bis zu dem in den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats vorgesehenen Betrag nicht vorschreibt, sondern erlaubt.

41 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 48 und 49 seiner Schlussanträge festgestellt hat, ermöglicht es Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 selbst dann, wenn keine tatsächliche Kumulierung von Familienleistungen vorliegt, einem Wandererwerbstätigen oder seinen Familienangehörigen Leistungen vorzuenthalten, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gewährt werden, mit der Folge, dass sie als Familienleistungen möglicherweise einen Betrag erhalten, der sowohl unter dem im Recht des Beschäftigungsmitgliedstaats vorgesehenen als auch unter dem im Recht des Wohnmitgliedstaats der Familienangehörigen vorgesehenen Betrag liegt. Im Hinblick auf ihre Auswirkungen muss diese Bestimmung eng ausgelegt werden.

42 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine Leistung nach ständiger Rechtsprechung dann als Leistung der sozialen Sicherheit betrachtet werden kann, wenn sie den Begünstigten aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands ohne jede im Ermessen liegende individuelle

Prüfung der persönlichen Bedürftigkeit gewährt wird und wenn sie sich auf eines der in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 ausdrücklich aufgezählten Risiken bezieht (vgl. Urteil Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Das Erfordernis, wonach eine Familienleistung aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands zu gewähren ist, impliziert, dass nicht nur die Voraussetzungen ihrer Gewährung, sondern gegebenenfalls auch die Voraussetzungen ihres Ruhens in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, vorliegend des Beschäftigungsmitgliedstaats, umschrieben sein müssen.

44 Das Erfordernis der Rechtssicherheit und der Transparenz gebietet es nämlich, dass die Rechtslage für Wandererwerbstätige und ihre Familienangehörigen hinreichend bestimmt und klar ist und dass sie in die Lage versetzt werden, nicht nur von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen, sondern gegebenenfalls auch von den Beschränkungen dieser Rechte (vgl. entsprechend Urteil Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 58 und 59).

45 Folglich darf – wie die Europäische Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat – der Anspruch der Versicherten auf Familienleistungen nicht im Ermessen des zuständigen Trägers liegen.

46 Daher ist davon auszugehen, dass Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 es dem Beschäftigungsmitgliedstaat erlaubt, in seinen Rechtsvorschriften vorzusehen, dass der zuständige Träger den Anspruch auf Familienleistungen ruhen lässt, wenn im Wohnmitgliedstaat kein Antrag auf Gewährung von Familienleistungen gestellt worden ist. Unter solchen Umständen verfügt der zuständige Träger nicht über ein Ermessen in Bezug darauf, ob er gemäß Art. 76 Abs. 2 der Verordnung die in Art. 76 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 vorgesehene Antikumulierungsregel anwendet, sondern er ist dazu verpflichtet, wenn ihre Anwendung in den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsmitgliedstaats vorgesehen ist und die dort aufgestellten Voraussetzungen dafür vorliegen.

47 Vorliegend ergibt sich – vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfung – aus der schriftlichen Antwort der deutschen Regierung auf eine Frage des Gerichtshofs, dass die deutschen Rechtsvorschriften – konkret § 65 des Einkommensteuergesetzes und § 4 des Bundeskindergeldgesetzes in ihrer auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung – vorsehen, dass der Anspruch auf Familienleistungen ruht, wenn im Wohnmitgliedstaat kein Antrag auf Gewährung von Familienleistungen gestellt worden ist; diese Rechtsvorschriften seien im Anschluss an das Urteil Hudzinski und Wawrzyniak (C-611/10 und C-612/10, EU:C:2012:339) unionsrechtskonform in der Weise ausgelegt und angewandt worden, dass stets die etwaige Differenz zwischen den deutschen Familienleistungen und den von einem anderen Mitgliedstaat gewährten Familienleistungen gezahlt werde.

48 In diesem Fall muss ein Träger wie der im Ausgangsverfahren zuständige den Anspruch auf die nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsmitgliedstaats geschuldeten Familienleistungen bis zu dem in den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats vorgesehenen Betrag ruhen lassen.

49 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 76 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71 dahin auszulegen ist, dass er es dem Beschäftigungsmitgliedstaat erlaubt, in seinen Rechtsvorschriften vorzusehen, dass der zuständige Träger den Anspruch auf Familienleistungen ruhen lässt, wenn im Wohnmitgliedstaat kein Antrag auf Gewährung von Familienleistungen gestellt worden ist. Unter diesen Umständen ist der zuständige Träger, falls der Beschäftigungsmitgliedstaat in seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften ein solches Ruhenlassen des Anspruchs auf Familienleistungen vorsieht, bei Vorliegen der in diesen Rechtsvorschriften aufgestellten Voraussetzungen nach Art. 76 Abs. 2 verpflichtet, den Anspruch ruhen zu lassen, ohne dass er insoweit über ein Ermessen verfügt.

Zur zweiten und zur dritten Frage

50 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage sind die zweite und die dritte Frage nicht zu beantworten.

Kosten

51 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 76 Abs. 2 der Verordnung (EWG) 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 (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 geänderten und aktualisierten Fassung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1606/98 des Rates vom 29. Juni 1998, ist dahin auszulegen, dass er es dem Beschäftigungsmitgliedstaat erlaubt, in seinen Rechtsvorschriften vorzusehen, dass der zuständige Träger den Anspruch auf Familienleistungen ruhen lässt, wenn im Wohnmitgliedstaat kein Antrag auf Gewährung von Familienleistungen gestellt worden ist. Unter diesen Umständen ist der zuständige Träger, falls der Beschäftigungsmitgliedstaat in seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften ein solches Ruhenlassen des Anspruchs auf Familienleistungen vorsieht, bei Vorliegen der in diesen Rechtsvorschriften aufgestellten Voraussetzungen nach Art. 76 Abs. 2 verpflichtet, den Anspruch ruhen zu lassen, ohne dass er insoweit über ein Ermessen verfügt.

Unterschriften