URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
16. Juli 1992 *

In der Rechtssache C-78/91

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Social Security Commissioner Belfast in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Rose Hughes

gegen

Chief Adjudication Officer Belfast

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung mehrerer Vorschriften, insbesondere der Artikel 4 Absatz 1 und 73, der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 (ABl. L 230, S. 6) sowie über die Auslegung von Vorschriften, insbesondere des Artikels 7 Absatz 2, der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten R. Joliet, der Richter J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg und D. A. O. Edward,

Generalanwalt: W. Van Gerven
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

* Verfahrenssprache: Englisch.

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von Rose Hughes, vertreten durch Solicitor John O'Neill, Belfast Law Centre,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Rosemary Caudwell, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Beistand: Brian Kerr, QC, und Barrister David Pannick,

— der deutschen Regierung, vertreten durch Ernst Röder und Joachim Karl als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Nicholas Khan, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Frau Hughes, vertreten durch Solicitor Nick Hanna und Barrister Gerry Grainger, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Sue Cochrane als Bevollmächtigte und durch Barrister Eleanor Sharpston, und der Kommission in der Sitzung vom 19. März 1992,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Mai 1992,

folgendes

Urteil

1 Der Social Security Commissioner Belfast hat mit Entscheidung vom 14. Januar 1991, beim Gerichtshof eingegangen am 26. Februar 1991, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen nach der Auslegung mehrerer Vorschriften, insbesondere der Artikel 4 Absatz 1 und 73, der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juli 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 Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 (ABl. L 230, S. 6) sowie über die Auslegung von Vorschriften, insbesondere des Artikels 7 Absatz 2, der Verordnung (EWG)

Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Rose Hughes und dem Chief Adjudication Officer Belfast über den Anspruch von Frau Hughes auf „Family credit" (Familienunterstützung).

3 „Family credit" ist eine beitragsfreie wöchentliche Geldleistung, die gemäß der Social Security (Northern Ireland) Order 1986 (Verordnung über die soziale Sicherheit [Nordirland] 1986) und den Family credit (General) Regulations (Northern Ireland) 1987 (allgemeine Verordnung über die Familienunterstützung [Nordirland] 1987; nachstehend: Regulations) einkommensschwachen Familien gewährt wird.

4 Artikel 21 der Social Security (Northern Ireland) Order 1986 lautet:

„1) Die gesetzlich vorgesehenen Systeme haben die folgenden Leistungen zu gewähren (in dieser Verordnung als ‚einkommensbezogene Leistungen' bezeichnet):

a) Einkommensbeihilfe (‚Income support')

b) Familienunterstützung (‚Family credit')

c) Wohngeld (‚Housing benefit')

...

5) Vorbehaltlich des Artikels 52 Section 1 Buchstabe a hat eine Person in Nordirland auf Antrag oder wenn ein Antrag als gestellt gilt Anspruch auf Familienunterstützung, sofern

a) ihr Einkommen

i) den anwendbaren Betrag nicht übersteigt oder

ii) ihn übersteigt, jedoch nur um so viel, daß nach dem in Artikel 22 Section 3 vorgesehenen Abzug ein Restbetrag verbleibt;

b) sie oder, falls sie mit einer anderen Person in ehelicher oder nichtehelicher Gemeinschaft zusammenlebt, sie oder ihr Partner gewöhnlich einer entgeltlichen Beschäftigung nachgeht und

c) sie oder, falls sie mit einer anderen Person in ehelicher oder nichtehelicher Gemeinschaft zusammenlebt, sie oder ihr Partner für ein Mitglied desselben Haushalts unterhaltspflichtig ist, das ein Kind ist oder einem rechtlich festgelegten Personenkreis angehört."

5 Regulation 3 (1) der Regulations stellt folgende Voraussetzungen hinsichtlich des Wohnsitzes und des Aufenthalts in Nordirland auf:

„Eine Person wird als in Nordirland befindlich angesehen, wenn sie am Tag der Antragstellung

a) ihren Aufenthalt und Wohnsitz in Nordirland hat,

b) ihr etwaiger Partner seinen Wohnsitz im Vereinigten Königreich hat,

c) ihr Einkommen oder das ihres etwaigen Partners zumindest teilweise auf einer entgeltlichen Beschäftigung im Vereinigten Königreich oder in Irland beruht und

d) ihr Einkommen oder das ihres etwaigen Partners nicht völlig auf einer entgeltlichen Beschäftigung außerhalb des Vereinigten Königreichs oder Irlands beruht."

6 Frau Hughes wohnt mit ihrem Mann und drei Kindern in Irland. Sie ist nicht erwerbstätig. Ihr Mann, der die Staatsangehörigkeit des Vereinigten Königreichs besitzt, arbeitet in Nordirland im Landwirtschaftsministerium und ist niemals außerhalb Nordirlands erwerbstätig gewesen.

7 Am 30. März 1988 stellte Frau Hughes bei der zuständigen Behörde in Nordirland Antrag auf „Family credit". Dieser Antrag wurde zunächst vom Chief Adjudication Officer und sodann im Rechtsbehelfsverfahren vom Enniskillen Social Security Appeal Tribunal abgelehnt, weil Frau Hughes das Wohnsitzerfordernis des Artikels 21 Section 5 der Social Security (Northern Ireland) Order 1986, wie es in der Regulation 3 (1) der Regulations definiert ist, nicht erfülle.

8 Frau Hughes ist der Auffassung, auch wenn sie dieses Wohnsitzerfordernis nicht erfülle, habe sie doch kraft Gemeinschaftsrechts Anspruch auf „Family credit". „Family credit" sei als Familienleistung eine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung Nr. 1408/71, so daß diese Verordnung, insbesondere ihr Artikel 73, anzuwenden sei. Hilfsweise macht Frau Hughes geltend, daß „Family credit" eine soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 sei und daß das durch das britische Recht aufgestellte Wohnsitzerfordernis eine nach dieser Vorschrift verbotene indirekte Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern darstelle.

9 Der Chief Adjudication Officer ist der Auffassung, daß „Family credit" keine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr.

1408/71 sei und damit außerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung Nr. 1408/71 liege. Nach seiner Ansicht handelt es sich um eine soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68, auf die sich jedoch nur Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen berufen könnten, in dem die betreffende Person ihre Beschäftigung ausübe.

10 Der im Rechtsmittelverfahren mit der Rechtssache befaßte Social Security Commissioner hat das Verfahren ausgesetzt und folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist der „Family credit" eine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71?

2) Wenn ja, hat der Ehegatte eines Arbeitnehmers, für den die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats (Mitgliedstaat A) gelten, im Hinblick auf Familienangehörige dieses Arbeitnehmers, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen (Mitgliedstaat B), gemäß Artikel 73 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 Anspruch auf Familienunterstützung, die in den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats A vorgesehen ist, wenn dieser Ehegatte im Mitgliedstaat A weder wohnhaft noch erwerbstätig ist oder war?

3) Falls der „Family credit" keine Leistung der sozialen Sicherheit ist, handelt es sich dann um eine soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68?

4) Wenn ja, ist diese Verordnung anwendbar, wenn der Arbeitnehmer Staatsangehöriger des Mitgliedstaats ist, in dem er erwerbstätig ist und schon immer war?

5) Wenn ja, gibt diese Verordnung dem Ehegatten eines solchen Arbeitnehmers einen eigenen Anspruch, wenn dieser Ehegatte nicht in dem Mitgliedstaat wohnt, in dem der Arbeitnehmer erwerbstätig ist?

11 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des rechtlichen Rahmens des Ausgangsverfahrens, des Verfahrensablaufs und der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur ersten Frage

12 Mit seiner ersten Frage, die den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 betrifft, will das vorlegende Gericht wissen, ob eine Leistung wie der „Family credit" eine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 ist.

13 Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 umfaßt der sachliche Geltungsbereich dieser Verordnung alle Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a bis h aufgezählten Zweige der sozialen Sicherheit; gemäß Artikel 4 Absatz 4 ist dagegen unter anderem die „Sozialhilfe" vom Geltungsbereich der Verordnung ausgeschlossen.

14 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, hängt die Unterscheidung zwischen Leistungen, die vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 ausgeschlossen sind, und solchen, die darunter fallen, im wesentlichen von den grundlegenden Merkmalen der jeweiligen Leistung ab, insbesondere von ihrem Zweck und den Voraussetzungen ihrer Gewährung, nicht dagegen davon, ob eine Leistung von den nationalen Rechtsvorschriften als eine Leistung der sozialen Sicherheit eingestuft wird.

15 Der Gerichtshof hat dazu in ständiger Rechtsprechung ausgeführt, daß eine Leistung dann als Leistung der sozialen Sicherheit betrachtet werden kann, wenn sie den Empfängern unabhängig von jeder auf Ermessensausübung beruhenden Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürftigkeit aufgrund einer gesetzlich umschriebenen Stellung gewährt wird und sich auf eines der in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 ausdrücklich aufgezählten Risiken bezieht (siehe insbesondere die Urteile vom 20. Juni 1991 in der Rechtssache C-356/89, Newton, Slg. 1991, I-3017, vom 24. Februar 1987 in den verbundenen Rechtssachen 379/85 bis 381/85 und 93/86, Giletti, Slg. 1987, 955, Randnr. 11, und vom 27. März 1985 in der Rechtssache 249/83, Hoeckx, Slg. 1985, 973, Randnrn. 12 bis 14).

16 Bei der Anwendung dieser Kriterien auf eine Leistung wie den „Family credit" zeigt sich eindeutig, daß, was die erste Voraussetzung angeht, die Bestimmungen über die Gewährung des „Family credit" den Empfängern einen Rechtsanspruch geben. Die britische und die deutsche Regierung sind jedoch der Auffassung, daß die persönliche Bedürftigkeit des Antragstellers eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung des „Family credit" sei, so daß er als Sozialhilfeleistung anzusehen sei.

17 Zwar sind für die Gewährung oder Versagung einer Leistung wie des „Family credits" ausschließlich das Vermögen und das Einkommen des Antragstellers sowie die Zahl und das Alter der ihm gegenüber unterhaltsberechtigten Kinder ausschlaggebend, doch folgt daraus nicht, daß die Gewährung dieser Leistung von einer für die Sozialhilfe kennzeichnenden Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürftigkeit des Antragstellers abhängt (siehe in diesem Sinne das Urteil vom 28. Mai 1974 in der Rechtssache 187/73, Callemeyn, Slg. 1974, 553, Randnrn. 7 und 8). Denn es handelt sich dabei um objektive und rechtlich festgelegte Voraussetzungen, deren Vorliegen den Anspruch auf diese Leistung eröffnet, ohne daß die zuständige Behörde sonstige persönliche Verhältnisse berücksichtigen darf.

18 Zur zweiten Voraussetzung macht die britische Regierung geltend, der „Family credit" beziehe sich auf keinen der in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 aufgezählten Zweige der sozialen Sicherheit, da diese Leistung hauptsächlich darauf abziele, gering bezahlte Arbeitnehmer mit Familie, die als Arbeitslose ein höheres Einkommen hätten, durch ein zusätzliches Einkommen anzuregen, weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

19 Wie aus der Akte hervorgeht, hat der „Family credit" in Wirklichkeit eine Doppelfunktion. Zum einen sollen durch ihn, wie die britische Regierung ausgeführt hat, gering bezahlte Arbeitnehmer angeregt werden, weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Zum anderen dient er dem Ausgleich von Familienlasten, wie sich insbesondere aus der Tatsache ergibt, daß er nur gezahlt wird, wenn zur Familie des Betroffenen ein oder mehrere Kinder gehören, und daß seine Höhe sich nach dem Alter der Kinder richtet.

20 Mit dieser zweiten Funktion fällt eine Leistung wie der „Family credit" unter die Gruppe der in Artikel 1 Buchstabe u Ziffer i der Verordnung Nr. 1408/71 definierten Leistungen und bezieht sich folglich auf das in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung Nr. 1408/71 genannte Risiko.

21 Die Einstufung einer solchen Leistung als Leistung der sozialen Sicherheit wird entgegen der Auffassung der britischen und der deutschen Regierung nicht dadurch in Frage gestellt, daß ihre Gewährung keine Beitragsleistung voraussetzt. Die Art der Finanzierung einer Leistung ist nämlich für ihre Qualifizierung als Leistung der sozialen Sicherheit ohne Belang, wie sich daraus ergibt, daß nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 beitragsfreie Leistungen nicht vom Geltungsbereich der Verordnung ausgeschlossen sind.

22 Daher ist auf die erste Vorabentscheidungsfrage zu antworten, daß eine Leistung, die Familien ohne weiteres gewährt wird, die insbesondere hinsichtlich ihrer Größe, ihres Einkommens und ihrer Geldmittel bestimmte objektive Voraussetzungen erfüllen, eine Familienleistung im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung Nr. 1408/71 ist.

Zur zweiten Frage

23 Sodann ist die zweite Vorabentscheidungsfrage betreffend den persönlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 zu untersuchen. Insoweit möchte das vorlegende Gericht wissen, ob, wenn ein Arbeitnehmer den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt und mit seiner Familie in einem anderen Mitgliedstaat lebt, seinem Ehegatten auch dann gemäß Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 ein Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsstaats des Arbeitnehmers zusteht, wenn der Ehegatte in diesem Staat niemals gewohnt hat oder beschäftigt gewesen ist.

24 Nach Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 hat ein Arbeitnehmer oder Selbständiger, der den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt „für seine Famili-

enangehörigen, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des ersten Staates, als ob die Familienangehörigen in diesem Staat wohnten".

25 Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 gilt diese einschließlich ihres Artikels 73 „für Arbeitnehmer und Selbständige, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten ... sowie für deren Familienangehörige und Hinterbliebene". Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 23. November 1976 in der Rechtssache 40/76 (Kermascheck, Slg. 1976, 1669) festgestellt hat, stehen Familienangehörigen eines Arbeitnehmers nur abgeleitete Rechte zu, die sie als Familienangehörige eines Arbeitnehmers erworben haben, d. h. einer Person, die Ansprüche auf Leistungen im Sinne der Verordnung aus eigenem Recht geltend machen kann.

26 Folglich kann der Ehegatte eines Arbeitnehmers gemäß Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 ein abgeleitetes Recht auf Familienleistungen geltend machen, sofern er Familienangehöriger eines Arbeitnehmers ist, der die Voraussetzungen des Artikels 73 erfüllt, und die betreffenden Familienleistungen im nationalen Recht auch für die Familienangehörigen vorgesehen sind.

27 Da Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 nicht verlangt, daß der Ehegatte des Arbeitnehmers ebenfalls eine Berufstätigkeit in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtsvorschriften anwendbar sind, ausübt, sondern gerade den Fall betrifft, daß die Familie des Arbeitnehmers in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, ist es für die Gewährung des abgeleiteten Rechts auf Familienleistungen ohne Belang, daß der Ehegatte des Arbeitnehmers in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtsvorschriften anwendbar sind, niemals gewohnt hat oder beschäftigt gewesen ist.

28 Folglich ist auf die zweite Vorabentscheidungsfrage zu antworten, daß, wenn ein Arbeitnehmer den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt und mit seiner Familie in einem anderen Mitgliedstaat lebt, sein Ehegatte, der im Beschäftigungsstaat des Arbeitnehmers niemals gewohnt hat noch beschäftigt gewesen ist, unter

Berufung auf Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 gegenüber dem zuständigen Träger dieses Staates einen abgeleiteten Anspruch auf Familienleistungen für die Familienangehörigen dieses Arbeitnehmers geltend machen kann, sofern der Arbeitnehmer die Voraussetzungen des Artikels 73 erfüllt und die betreffenden Familienleistungen im nationalen Recht auch für die Familienangehörigen vorgesehen sind.

Zur dritten, vierten und fünften Frage

29 Mit der dritten, vierten und fünften Vorabentscheidungsfrage wirft das vorlegende Gericht Probleme auf, die den sachlichen und den persönlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1612/68 betreffen. Die Fragen sind jedoch nur für den Fall gestellt worden, daß eine Leistung wie der „Family credit" nicht als Leistung der sozialen Sicherheit angesehen werden kann oder daß die Verordnung Nr. 1408/71 unanwendbar ist. In Anbetracht der Antwort auf die erste Vorabentscheidungsfrage brauchen diese Fragen nicht beantwortet zu werden.

Kosten

30 Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs, der deutschen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Social Security Commissioner Belfast mit Entscheidung vom 14. Januar 1991 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Eine Leistung, die Familien ohne weiteres gewährt wird, die insbesondere hinsichtlich ihrer Größe, ihres Einkommens und ihrer Geldmittel bestimmte objek-

tive Voraussetzungen erfüllen, ist eine Familienleistung im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h 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.

2) Wenn ein Arbeitnehmer den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt und mit seiner Familie in einem anderen Mitgliedstaat lebt, so kann sein Ehegatte, der im Beschäftigungsstaat des Arbeitnehmers niemals gewohnt hat oder beschäftigt gewesen ist, unter Berufung auf Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 gegenüber dem zuständigen Träger dieses Staates einen abgeleiteten Anspruch auf Familienleistungen für die Familienangehörigen dieses Arbeitnehmers geltend machen, sofern der Arbeitnehmer die Voraussetzungen des Artikels 73 erfüllt und die betreffenden Familienleistungen im nationalen Recht auch für die Familienangehörigen vorgesehen sind.

Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Zuleeg Edward

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Juli 1992.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Joliet