



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOTZI
vom 4. Oktober 2018¹

Rechtssache C-322/17

**Eugen Bogatu
gegen
Minister for Social Protection**

(Vorabentscheidungsersuchen des High Court [Hoher Gerichtshof, Irland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Soziale Sicherheit von Wandererwerbstätigen – Familienleistungen, die von einem Angehörigen eines Mitgliedstaats beantragt werden, der seinen Arbeitsplatz verloren hat und der Familienangehörige hat, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem seiner Beschäftigung wohnen – Verordnung (EG) Nr. 883/2004 – Art. 68 – Prioritätsregeln bei Zusammentreffen von Ansprüchen – Begriff „Beschäftigung““

1. Herr Eugen Bogatu ist rumänischer Staatsangehöriger und lebt seit 2003 in Irland. Nach dem Verlust seines Arbeitsplatzes im Februar 2009 erhielt er eine Reihe von Sozialleistungen. Insbesondere erhielt er vom 25. Mai 2010 bis zum 4. Januar 2013 eine beitragsunabhängige Leistung bei Arbeitslosigkeit (jobseeker's allowance). Im Januar 2015 wurden Herrn Bogatu für den Zeitraum, in dem er diese Leistung bei Arbeitslosigkeit erhielt, die Familienleistungen für seine in Rumänien wohnenden Kinder mit der Begründung verweigert, dass er nach Ansicht des Minister for Social Protection (Minister für sozialen Schutz, im Folgenden: Minister) nicht als jemand angesehen werden könne, der eine Beschäftigung im Sinne von Art. 67 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ausübe². In der Folge ging Herr Bogatu mit einer Klage vor dem High Court (Hoher Gerichtshof, Irland) gegen eine solche Auslegung der Bedeutung des Begriffs „Beschäftigung“ vor.

2. Da sich aus der Akte zu ergeben scheint, dass die Kinder von Herrn Bogatu ebenfalls einen Anspruch auf Familienleistungen nach rumänischem Recht haben, stellt sich die Frage nach der Bedeutung des Begriffs der Beschäftigung allerdings eher im Hinblick auf die Anwendung der Prioritätsregeln bei Zusammentreffen von Ansprüchen auf Familienleistungen gemäß Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004.

3. Wenn ich mich nicht irre, ist dies das erste Mal, dass der Gerichtshof ersucht wird, sich zur Auslegung dieser Vorschrift zu äußern. Die Antwort des Gerichtshofs wird von nicht geringer Bedeutung sein, da sie in Bezug auf die Zahlung von Familienleistungen unter Berücksichtigung des Funktionierens der betreffenden Prioritätsregeln notwendigerweise zu einer Abgrenzung des Umfangs der vorrangigen Zuständigkeit zum einen des Beschäftigungsstaats und zum anderen des Staates, in dem die Familienangehörigen der betreffenden Person wohnen, führen wird.

¹ Originalsprache: Französisch.

² ABl. 2004, L 166, S. 1, berichtigt in ABl. 2004, L 200, S. 1.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung Nr. 1408/71

4. Die 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 ihrer durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 vom 2. Dezember 1996 geänderten und aktualisierten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1408/71)³ wurde mit Wirkung vom 1. Mai 2010 aufgehoben.

5. Art. 1 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung Nr. 1408/71 bestimmte u. a.:

„a) ‚Arbeitnehmer‘ ... [bezeichnet] jede Person,

- i) die gegen ein Risiko oder gegen mehrere Risiken, die von den Zweigen eines Systems der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer ... erfasst werden, pflichtversichert oder freiwillig weiterversichert ist“.

6. Art. 73 („Arbeitnehmer oder Selbständige, deren Familienangehörige in einem anderen Mitgliedstaat als dem zuständigen Staat wohnen“) der Verordnung Nr. 1408/71 sah vor:

„Ein Arbeitnehmer ..., der den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats unterliegt, hat ... 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.“

7. Art. 76 („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“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 sah vor:

„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. Verordnung Nr. 883/2004

8. Art. 1 („Definitionen“) der Verordnung Nr. 883/2004 bestimmt:

„a) [Der Ausdruck] ‚Beschäftigung‘ [bezeichnet] jede Tätigkeit oder gleichgestellte Situation, die für die Zwecke der Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit des Mitgliedstaats, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird oder die gleichgestellte Situation vorliegt, als solche gilt;

...“

³ ABl. 1997, L 28, S. 1.

9. Art. 2 („Persönlicher Geltungsbereich“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 sieht vor:

„Diese Verordnung gilt für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ... sowie für ihre Familienangehörigen ...“

10. Art. 11 („Allgemeine Regelung“) der Verordnung Nr. 883/2004 bestimmt:

„(1) Personen, für die diese Verordnung gilt, unterliegen den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats. Welche Rechtsvorschriften dies sind, bestimmt sich nach diesem Titel.

(2) Für die Zwecke dieses Titels wird bei Personen, die aufgrund oder infolge ihrer Beschäftigung ... eine Geldleistung beziehen, davon ausgegangen, dass sie diese Beschäftigung ... ausüben ...

(3) Vorbehaltlich der Artikel 12 bis 16 gilt Folgendes:

- a) eine Person, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung ... ausübt, unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats;
- e) jede andere Person, die nicht unter die Buchstaben a bis d fällt, unterliegt unbeschadet anders lautender Bestimmungen dieser Verordnung, nach denen ihr Leistungen aufgrund der Rechtsvorschriften eines oder mehrerer anderer Mitgliedstaaten zustehen, den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats.“

11. Art. 67 („Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen“) der Verordnung Nr. 883/2004 sieht vor:

„Eine Person hat auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats ...“

12. Art. 68 („Prioritätsregeln bei Zusammentreffen von Ansprüchen“) der Verordnung Nr. 883/2004 bestimmt in Abs. 1:

„Sind für denselben Zeitraum und für dieselben Familienangehörigen Leistungen nach den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten zu gewähren, so gelten folgende Prioritätsregeln:

- a) Sind Leistungen von mehreren Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Gründen zu gewähren, so gilt folgende Rangfolge: an erster Stelle stehen die durch eine Beschäftigung ... ausgelösten Ansprüche, darauf folgen die durch den Bezug einer Rente ausgelösten Ansprüche und schließlich die durch den Wohnort ausgelösten Ansprüche.
- b) Sind Leistungen von mehreren Mitgliedstaaten aus denselben Gründen zu gewähren, so richtet sich die Rangfolge nach den folgenden subsidiären Kriterien:

...

iii) bei Ansprüchen, die durch den Wohnort ausgelöst werden: der Wohnort der Kinder.

...“

II. Sachverhalt, Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

13. Herr Bogatu ist rumänischer Staatsangehöriger und lebt seit 2003 in Irland. Er ist Vater zweier Kinder, die in Rumänien wohnen.

14. Herr Bogatu übte vom 26. Mai 2003 bis zum 13. Februar 2009, als er seinen Arbeitsplatz verlor, in Irland eine Beschäftigung aus. Seitdem erhielt er nacheinander vom 20. Februar 2009 bis zum 24. März 2010 eine beitragsabhängige Leistung bei Arbeitslosigkeit (jobseeker's benefit), sodann vom 25. März 2010 bis zum 4. Januar 2013 eine beitragsunabhängige Leistung bei Arbeitslosigkeit (jobseeker's allowance) und schließlich vom 15. Januar 2013 bis zum 30. Januar 2015 eine Leistung bei Krankheit (illness benefit).

15. Am 27. Januar 2009 beantragte er Familienleistungen. Mit Schreiben vom 12. Januar 2011 teilte der Minister Herrn Bogatu mit, dass er beschlossen habe, seinem Antrag stattzugeben, sich jedoch weigere, ihm Familienleistungen für einen Teil des von dem Antrag umfassten Zeitraums, nämlich die Zeit vom 1. April 2010 bis zum 31. Januar 2013 (im Folgenden: Referenzzeitraum), zu gewähren. Gleichzeitig teilte er ihm mit, dass der Grund für seine ablehnende Entscheidung in Bezug auf diesen Zeitraum darin liege, dass Herr Bogatu keine der notwendigen alternativen Voraussetzungen für den Erhalt von Familienleistungen für seine in Rumänien wohnenden Kinder erfülle, da er zum einen in Irland keine Beschäftigung mehr ausübe und zum anderen keine beitragsabhängige Leistung vom Ministerium erhalte.

16. In seiner Klage vor dem High Court (Hoher Gerichtshof) bestreitet Herr Bogatu den Sachverhalt nicht, auf den der Minister seine Entscheidung gründete. Er macht hingegen geltend, die Weigerung des Ministers, ihm die Familienleistungen für den Referenzzeitraum zu gewähren, beruhe auf einer falschen Auslegung des Unionsrechts.

17. Insoweit merkt er an, der Zeitraum, für den sein Antrag abgelehnt worden sei, falle hinsichtlich des Teils vom 1. bis zum 30. April 2010 unter die Verordnung Nr. 1408/71 und hinsichtlich des Teils vom 1. Mai 2010 bis zum 31. Januar 2013 unter die Verordnung Nr. 883/2004. Zudem trägt Herr Bogatu vor, aus Art. 73 der Verordnung Nr. 1408/71 in Verbindung mit Art. 1 Buchst. a Ziff. i dieser Verordnung ergebe sich, dass jede Person, die im Rahmen eines für Arbeitnehmer geltenden Systems der sozialen Sicherheit in einem Mitgliedstaat versichert sei, für ihre Familienangehörigen, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnten, Anspruch auf Familienleistungen habe, als ob diese Familienangehörigen im ersten Mitgliedstaat wohnten. Ferner trägt er unter Bezugnahme auf die Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen Dödl und Oberhollenzer (Urteil vom 7. Juni 2005, C-543/03, EU:C:2005:364) und Borger (Urteil vom 10. März 2011, C-516/09, EU:C:2011:136) vor, dieser Anspruch ergebe sich allein daraus, dass die betreffende Person versichert sei, und bestehe daher auch dann, wenn diese Person zum Zeitpunkt der Stellung ihres Antrags auf Familienleistungen keine Beschäftigung mehr ausübe, und auch dann, wenn sie zu diesem Zeitpunkt keine Zahlung aufgrund ihrer Versicherung erhalte.

18. Da Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 Art. 73 der Verordnung Nr. 1408/71 entspreche, sei er in gleicher Weise auszulegen.

19. Der Minister entgegnet, bei der Auslegung von Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 müsse notwendigerweise Art. 11 Abs. 2 dieser Verordnung berücksichtigt werden, für den es in der Verordnung Nr. 1408/71 keine Entsprechung gegeben habe.

20. Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Verlangt die Verordnung Nr. 883/2004 und insbesondere deren Art. 67 in Verbindung mit ihrem Art. 11 Abs. 2, dass eine Person, um Anspruch auf „Familienleistungen“ im Sinne von Art. 1 Buchst. z der Verordnung zu haben, entweder im zuständigen Mitgliedstaat als Arbeitnehmer oder Selbständiger tätig sein oder Geldleistungen beziehen muss?

2. Ist die Bezugnahme auf „Geldleistungen“ in Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 so auszulegen, dass sie lediglich einen Zeitraum betrifft, in dem ein Anspruchsteller tatsächlich Geldleistungen bezieht, oder gilt sie für jeden Zeitraum, für den ein Anspruchsteller Anspruch auf eine künftige Geldleistung hat, unabhängig davon, ob diese Leistung zum Zeitpunkt der Beantragung der Familienleistungen beansprucht wurde?

21. Zu diesen Fragen haben Herr Bogatu, der Minister, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben. Diese Verfahrensbeteiligten haben auch in der Sitzung vom 6. Juni 2018 mündliche Ausführungen gemacht.

III. Rechtliche Analyse

A. Zu den Vorlagefragen

1. Vorbemerkungen

22. Zunächst möchte ich anmerken, dass die von dem vorlegenden Gericht gestellten Fragen nicht auf die Auslegung der einschlägigen Vorschriften der Verordnung Nr. 1408/71 abzielen, die für die Familienleistungen in Bezug auf den ersten Monat des Referenzzeitraums, nämlich die Zeit vom 1. bis zum 30. April 2010⁴, gelten, sondern auf die Auslegung der einschlägigen Vorschriften der Verordnung Nr. 883/2004, die auf die Zeit vom 1. Mai 2010 bis zum 31. Januar 2013 Anwendung finden.

23. Im Übrigen ist festzuhalten, dass das Ersuchen des vorlegenden Gerichts beschränkt ist auf die Auslegung von Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004, der gewährleistet, dass jede Person gegenüber dem Mitgliedstaat, in dem sie versichert ist, Anspruch auf Familienleistungen für ihre in einem anderen Mitgliedstaat wohnenden Familienangehörigen hat, in Verbindung mit Art. 11 Abs. 2 dieser Verordnung, der mit dem Begriff „Beschäftigung“ arbeitet. Dies erklärt sich daraus, dass Herr Bogatu im Ausgangsverfahren geltend gemacht hat, er habe einen Anspruch auf Familienleistungen vom irischen Staat, weil er als eine Person angesehen werden müsse, die eine Beschäftigung ausübe.

24. Aus der Akte des vorliegenden Falles geht jedoch hervor, dass die Familienangehörigen, für die Herr Bogatu diese Familienleistungen beantragt hatte, nämlich seine beiden Kinder, auch nach rumänischem Recht einen Anspruch auf solche Leistungen haben, da nach rumänischem Recht solche Leistungen für alle Kinder unter 18 Jahren zu zahlen sind, die rechtmäßig in Rumänien wohnen, was hier der Fall zu sein scheint.

25. Unter diesen Umständen schließe ich mich den Ausführungen des Ministers, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission an, wonach der Gegenstand der von dem vorlegenden Gericht erbetenen Auslegung zu erweitern ist.

26. Weil es um eine Situation geht, in der dieselben Familienangehörigen grundsätzlich berechtigt sind, die betreffenden Leistungen für denselben Zeitraum nach den Rechtsvorschriften von mehr als einem Mitgliedstaat zu beziehen, bin ich genauer gesagt der Ansicht, dass der Gerichtshof im Rahmen seiner Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts notwendigerweise Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 berücksichtigen muss⁵, der die Kriterien für die Bestimmung des Vorrangs für die Zahlung der Familienleistungen zuständigen Staates festlegt.

⁴ Ich weise darauf hin, dass die Verordnung Nr. 883/2004 am 1. Mai 2010 in Kraft getreten ist.

⁵ Insoweit weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung bei der Prüfung der ihm auf der Grundlage von Art. 267 AEUV vorgelegten Fragen auf Vorschriften eingehen kann, die das vorlegende Gericht nicht angeführt hat, wenn dies notwendig ist, um die Sachdienlichkeit seiner Antwort sicherzustellen. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Juni 2016, Balogh (C-25/15, EU:C:2016:423, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Vorschrift eine Reihe von Prioritätsregeln vorsieht, die bei Zusammentreffen von Ansprüchen auf Familienleistungen in mehreren Mitgliedstaaten gelten und bei deren Anwendung zu prüfen ist, ob die anspruchsberechtigte Person die Ansprüche in den verschiedenen Mitgliedstaaten „aus denselben Gründen“ (nämlich aufgrund einer „Beschäftigung“, des „Bezugs einer Rente“ oder des „Wohnorts“) oder „aus unterschiedlichen Gründen“ geltend machen kann. Die Antwort auf diese Frage ermöglicht die Bestimmung des Staates, der vorrangig dazu berufen ist, der betreffenden Person Familienleistungen zu zahlen.

28. Im vorliegenden Fall hängt daher die Antwort auf die Frage, ob der Staat, der Herrn Bogatu solche Leistungen zu zahlen hat, Irland oder Rumänien ist, von der Bestimmung der Gründe ab, aus denen dieser Kläger die Zahlung von Familienleistungen durch den irischen Staat beanspruchen konnte, insbesondere von der Bedeutung des Ausdrucks der „durch eine Beschäftigung ... ausgelösten Ansprüche“ in Art. 68 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004.

29. In Anbetracht dieser Erwägungen bin ich mit der Kommission der Ansicht, dass die beiden vom High Court (Hoher Gerichtshof) vorgelegten Fragen so zu verstehen sind, dass sie auf die Auslegung des Ausdrucks „durch eine Beschäftigung“ im Rahmen der Durchführung der in Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 festgelegten Prioritätsregeln abzielen.

30. Folglich sind diese beiden Fragen umzuformulieren. Mit ihnen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 68 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 dahin auszulegen ist, dass eine Person, die, nachdem sie im Aufnahmemitgliedstaat beschäftigt war, von diesem Staat nur beitragsunabhängige Leistungen erhält, wobei sie aber in dessen System der sozialen Sicherheit versichert bleibt, für die Zwecke der Bestimmung des für die Zahlung der entsprechenden Leistungen vorrangig zuständigen Mitgliedstaats *aufgrund eines solchen Status* einen Anspruch auf die Zahlung von Familienleistungen hat.

31. Da die Antwort auf eine solche Frage, wie ich oben ausgeführt habe, von der Bedeutung des in Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 verwendeten Ausdrucks „durch eine Beschäftigung“ abhängt, werde ich mich in den vorliegenden Schlussanträgen der Ermittlung der Auslegungsfaktoren widmen, auf die sich eine richtige Auslegung dieses Begriffs stützen muss.

32. Zu diesem Zweck werde ich damit beginnen, das vom Minister, dem Vereinigten Königreich und der Kommission vorgetragene Argument zu entkräften, wonach der betreffende Begriff, wie er in Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 verwendet wird, im Licht von Art. 11 Abs. 2 dieser Verordnung zu verstehen sein soll (Teil a). Sodann werde ich prüfen, ob dieser Begriff, wenn dies nicht der Fall ist, gemäß den nationalen Rechtsvorschriften auszulegen ist, die die Voraussetzungen für das Entstehen eines Anspruchs auf Familienleistungen festlegen (Teil b). Schließlich werde ich mich, nachdem ich erläutert habe, dass dem Argument von Herrn Bogatu, dass der Begriff „Arbeitnehmer“ aus der Rechtsprechung zu der Verordnung Nr. 1408/71 auf den Kontext der Verordnung Nr. 883/2004 übertragen werden könne, in Bezug auf Art. 68 dieser Verordnung nicht gefolgt werden kann, bemühen, eine Auslegung des Ausdrucks „durch eine Beschäftigung“ vorzuschlagen, die sicherstellt, dass die in Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 vorgesehenen Prioritätsregeln entsprechend dem Willen des Unionsgesetzgebers zum Tragen kommen (Teil c).

2. Die Auslegung des Ausdrucks der „durch eine Beschäftigung ... ausgelösten Ansprüche“

a) Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004

33. Wie ich oben ausgeführt habe, tragen alle Verfahrensbeteiligten mit Ausnahme des Klägers des Ausgangsverfahrens vor, die Bestimmung der Gründe, aus denen Herr Bogatu in Irland einen Anspruch auf Familienleistungen habe, müsse für die Zwecke der Anwendung der Prioritätsregeln nach Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 im Einklang mit den allgemeinen Regelungen für die Bestimmung der anwendbaren Rechtsvorschriften nach Art. 11, insbesondere Art. 11 Abs. 2, dieser Verordnung erfolgen.

34. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 11 der Verordnung Nr. 883/2004, der der „Eckpfeiler“ von Titel II ist⁶, es ermöglicht, zu bestimmen, welche nationalen Rechtsvorschriften für jede Person gelten, die in den Geltungsbereich dieser Verordnung fällt, indem insbesondere eine Unterscheidung getroffen wird zwischen den Personen, die *eine Beschäftigung ausüben*⁷, die den Rechtsvorschriften des Beschäftigungsmitgliedstaats unterliegen, und den *inaktiven* Personen, die den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats unterliegen⁸. In diesem Zusammenhang zeigt Art. 11 Abs. 2 dieser Verordnung klar, dass der Begriff der Beschäftigung in einem weiten Sinn zu verstehen ist, da der Bezug einer Geldleistung „aufgrund oder infolge [einer] Beschäftigung“ der Ausübung einer Beschäftigung im eigentlichen Sinne gleichgestellt wird.

35. Die Kommission hat in ihren schriftlichen Erklärungen vorgetragen, im Rahmen des mit der Verordnung Nr. 883/2004 geschaffenen Systems sei Art. 11 *immer dann* anzuwenden, wenn bestimmt werden müsse, welche von zwei konkurrierenden nationalen Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit auf die betreffende Person anzuwenden sei, was bei Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 der Fall sei. Mit anderen Worten könne man erst nach der Umsetzung der in Art. 11 verankerten Grundsätze im Hinblick auf Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 feststellen, aus welchem Grund Herr Bogatu einen Anspruch auf Familienleistungen in Irland habe.

36. Nach Ansicht der Kommission ist daher zunächst zu prüfen, ob Herr Bogatu in Bezug auf den Referenzzeitraum als „Person, die ... eine Beschäftigung ... ausübt“, im Sinne dieses Art. 11 eingestuft werden kann, wobei insbesondere die Ausdehnung zu berücksichtigen sei, die dieser Begriff durch Abs. 2 dieses Artikels erfahre. Insoweit ist die Kommission mit dem Minister und dem Vereinigten Königreich der Ansicht, dass Herr Bogatu, da die von ihm während des Referenzzeitraums empfangene Leistung *beitragsunabhängig* gewesen und daher nicht „aufgrund oder infolge“ seiner zuvor ausgeübten Beschäftigung bezogen worden sei, im Hinblick auf Art. 11 der Verordnung Nr. 883/2004 nicht als Person, die eine Beschäftigung ausübe, eingestuft werden könne. Wenn der Anknüpfungspunkt, der es Herrn Bogatu ermögliche, in Irland Familienleistungen zu empfangen, nicht der Status einer „Person, die ... eine Beschäftigung ... ausübt“, sei, folge daraus, dass der Anknüpfungspunkt nur der Wohnort sein könne.

37. Dieses Argument überzeugt mich nicht.

⁶ In seiner Rechtsprechung zu der Verordnung Nr. 1408/71, deren Systematik jener der Verordnung Nr. 883/2004 entsprach, hat der Gerichtshof mehrfach klargestellt, dass die Vorschriften des Titels II dieser Verordnung ein vollständiges und einheitliches System von Kollisionsnormen bilden, mit denen nicht nur die gleichzeitige Anwendung von Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten und die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben können, vermieden werden sollen, sondern auch verhindert werden soll, dass Personen, die unter diese Verordnung fallen, der Schutz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vorenthalten wird, weil keine nationalen Rechtsvorschriften auf sie anwendbar sind. Vgl. insbesondere Urteile vom 12. Juni 1986, Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, Rn. 21), vom 11. Juni 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, Rn. 28), sowie vom 13. September 2017, X (C-570/15, EU:C:2017:674, Rn. 14).

⁷ Art. 11 Abs. 3 Buchst. a.

⁸ Art. 11 Abs. 3 Buchst. e.

38. Ich bin nämlich der Ansicht, dass das fragliche Vorbringen auf eine falsche Beurteilung der Systematik der Verordnung Nr. 883/2004 gestützt ist. Insoweit möchte ich vor allem darauf hinweisen, dass ich nicht beabsichtige, die zentrale Rolle in Frage zu stellen, die Art. 11 im Rahmen dieser Verordnung spielt, wenn es um die Bestimmung der anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften geht. Jedoch scheint mir aus dieser Systematik hervorzugehen, dass der Geltungsbereich dieser Vorschrift als viel eingeschränkter anzusehen ist, als die Kommission annimmt. Die Verordnung scheint nämlich zwischen den *allgemeinen Kollisionsnormen* („Bestimmung des anwendbaren Rechts“), die in Titel II aufgeführt sind, und den *besonderen Anknüpfungsregeln*, die in Titel III („Besondere Bestimmungen über die verschiedenen Arten von Leistungen“) aufgeführt sind, zu unterscheiden⁹. Diese Unterscheidung führt meines Erachtens dazu, dass Art. 11, wenn die geprüfte Situation unter eine der besonderen Anknüpfungsregeln fällt, nach dem Rechtsgrundsatz *lex specialis derogat legi generali*¹⁰ keine Anwendung findet¹¹.

39. Da die Situation von Herrn Bogatu im Ausgangsrechtsstreit offensichtlich unter die besonderen Anknüpfungsregeln fällt, nämlich unter die Vorschriften über Familienleistungen (Art. 67 und 68 der Verordnung Nr. 883/2004), müssen nur diese Vorschriften Gegenstand meiner Auslegung sein, um die auf diese Situation anwendbaren Rechtsvorschriften zu bestimmen.

40. Jedenfalls legt Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004, den alle Verfahrensbeteiligten außer Herrn Bogatu heranziehen, um den Ausdruck „durch eine Beschäftigung“ auszulegen, selbst fest, dass sein Inhalt nur „[f]ür die Zwecke dieses Titels“ zu beachten ist. Angesichts der Deutlichkeit dieses Textbestandteils scheint mir außer Zweifel zu stehen, dass Art. 11 Abs. 2 nicht als Auslegungshilfe für Bestimmungen dienen kann, die sich in einem anderen Titel als Titel II dieser Verordnung befinden. Folglich kann diese Regel in keiner Weise die Auslegung von Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 beeinflussen, da dieser Artikel in Titel III dieser Verordnung steht¹².

41. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass der Gerichtshof in seinem Urteil das von allen Verfahrensbeteiligten außer Herrn Bogatu vorgetragene Argument, der in Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 verwendete Ausdruck „durch eine Beschäftigung“ sei im Licht von Art. 11 dieser Verordnung, insbesondere von Abs. 2 dieser Vorschrift, zu verstehen, verwerfen muss.

b) Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Familienleistungen

42. Obwohl keiner der Verfahrensbeteiligten diese Frage aufgeworfen hat, bin ich der Ansicht, dass es in diesem Stadium dennoch zweckmäßig ist, zu prüfen, ob der Ausdruck „durch eine Beschäftigung“ nicht vielmehr *einen Verweis auf nationale Rechtsvorschriften* darstellt, die das Recht auf den Bezug von Familienleistungen regeln.

9 Vgl. in diesem Sinne Erwägungsgründe 17 („... ist es zweckmäßig, *als allgemeine Regel* die Anwendung der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats vorzusehen, in dem die betreffende Person eine Beschäftigung oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt“) und 18 („Von dieser allgemeinen Regel ist in besonderen Fällen, die andere Zugehörigkeitskriterien rechtfertigen, abzuweichen.“) der Verordnung Nr. 883/2004.

10 Hingegen scheint mir Art. 11 vor allem auf Leistungen bei Alter anwendbar zu sein. Da die Vorschriften, die diese Leistungen regeln, nämlich die Art. 50 bis 60 der Verordnung Nr. 883/2004, auf keinen besonderen Anknüpfungspunkt hinweisen, der von den allgemeinen Kollisionsnormen abweicht, ist Art. 11 heranzuziehen, um zu bestimmen, welche nationalen Rechtsvorschriften auf jede in Betracht gezogene Situation anwendbar sind.

11 Vgl. in diesem Sinne insbesondere Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen in der Rechtssache van Delft u. a. (C-345/09, EU:C:2010:438, Nr. 45). Nach Ansicht des Generalanwalts ergibt sich dieses Verhältnis zwischen den Titeln II und III der Verordnung Nr. 1408/71 klar aus den Urteilen vom 27. Mai 1982, Aubin (227/81, EU:C:1982:209, Rn. 11), und vom 11. November 2004, Adanez-Vega (C-372/02, EU:C:2004:705).

12 Das Vorbringen des Ministers, wonach die Tatsache, dass Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 für die Auslegung des in Art. 68 dieser Verordnung enthaltenen Ausdrucks „durch eine Beschäftigung“ heranzuziehen sei, durch die Auslegung dieses Ausdrucks durch die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Beschluss Nr. F1 vom 12. Juni 2009 (ABl. 2010, C 106, S. 11) bestätigt werde, kann diese Schlussfolgerung nicht in Frage stellen. Hierzu genügt die Feststellung, dass der Gerichtshof bereits im Urteil van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, S. 474) festgestellt hat, dass der Text der Verordnung „die Befugnisse der zuständigen Gerichte unberührt [lässt], über Gültigkeit und Inhalt der Ordnungsbestimmungen zu entscheiden. *Sie erkennt den diesbezüglichen Beschlüssen [dieser Kommission] nur den Rang von Gutachten zu*“ (Hervorhebung nur hier). Daraus folgt, dass der fragliche Beschluss nicht rechtsverbindlich ist und daher den Gerichtshof nicht bindet.

43. Eine solche Auslegung könnte auf den ersten Blick mit den Prinzipien in Einklang stehen, die dem Unionsrecht auf diesem Gebiet zugrunde liegen, wonach die Regeln der Union darauf abzielen, ein System für die Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zu schaffen¹³, während die Voraussetzungen für den Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen¹⁴. Der Ausdruck „durch eine Beschäftigung“ könnte so verstanden werden, dass er den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Bestimmung des „Grundes“ lässt, aus dem die betreffende Person einen Anspruch auf Familienleistungen hat (Beschäftigung, Rente oder Wohnort), während sich das Unionsrecht darauf beschränkt, mit Hilfe der in derselben Vorschrift aufgestellten Kriterien festzustellen, welche Rechtsvorschriften bei Zusammentreffen von Ansprüchen auf solche Leistungen anwendbar sind.

44. Jedoch sprechen meiner Ansicht nach zwei Erwägungen für eine Zurückweisung dieser Auslegung.

45. Erstens ergibt sich aus einer einfachen Textanalyse des Wortlauts von Art. 68 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004, dass diese Vorschrift keinen *ausdrücklichen* Verweis auf die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten enthält.

46. Zweitens scheinen die Auswirkungen, die diese Auslegung auf den Schutz von Staatsangehörigen hat, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, etwas problematisch zu sein.

47. Dies zeigt sich klar, wenn man das Ergebnis der Anwendung einer solchen Auslegung auf die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Situation betrachtet.

48. Dazu ist es somit notwendig, die Gründe zu prüfen, von denen zum einen die irischen Rechtsvorschriften und zum anderen die rumänischen Rechtsvorschriften das Entstehen eines Anspruchs auf Familienleistungen in Bezug auf die Kinder von Herrn Bogatu abhängig machen.

49. Was die rumänischen Rechtsvorschriften angeht, so wird damit, wie ich oben bereits erwähnt habe und wie aus der Akte hervorgeht, dieser Anspruch für alle Kinder unter 18 Jahren *unter der Voraussetzung zuerkannt, dass sie rechtmäßig in Rumänien wohnen*. Folglich ist der Wohnort der Grund, von dem die ersten geprüften nationalen Rechtsvorschriften das Entstehen dieses Anspruchs abhängig machen.

50. Was die irischen Rechtsvorschriften angeht, so ergibt sich aus Section 220 (3) des Kapitels IV des Social Welfare Consolidation Act 2005 (konsolidiertes Gesetz von 2005 über die soziale Sicherheit und die Sozialhilfe), dass für einen Anspruch auf Zahlung von Familienbeihilfe die Person, die eine solche Beihilfe beantragt hat, zum Zeitpunkt der Antragstellung ihren *gewöhnlichen Aufenthalt* im irischen Staat haben muss¹⁵. Daher ist der Grund, von dem die zweiten geprüften nationalen Rechtsvorschriften das Entstehen des betreffenden Anspruchs abhängig machen, ebenfalls der Wohnort.

51. Daher würde die Situation, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht, unter Art. 68 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 883/2004 fallen, da feststeht, dass die Familienleistungen für die Kinder von Herrn Bogatu von Irland und von Rumänien *aus denselben Gründen* geschuldet werden. Die anwendbaren Rechtsvorschriften wären daher jene des Wohnorts der Kinder, d. h., der vorrangig für die Zahlung der Familienleistungen an Herrn Bogatu zuständige Mitgliedstaat wäre Rumänien.

¹³ Vgl. Urteil vom 1. Februar 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, Rn. 57).

¹⁴ Vgl. Urteil vom 3. März 2011, Tomaszewska (C-440/09, EU:C:2011:114, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁵ Im Übrigen verlangen die irischen Rechtsvorschriften, dass das Kind, für das die Beihilfe beantragt wird, das unter 16 Jahre alt sein muss, seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat (Section 219 [1] [c] des Social Welfare Consolidation Act 2005) und dass es normalerweise bei der Person wohnt, die die Familienbeihilfe beantragt hat (Section 220 [1] dieses Gesetzes). Jedoch können diese Voraussetzungen, wie das vorliegende Gericht ausgeführt hat, aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 nicht angewandt werden.

52. Soweit der Betrag der in den irischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Familienleistungen den Betrag übersteigen sollte, der in den rumänischen Rechtsvorschriften garantiert wird, was mir nicht unwahrscheinlich erscheint, wäre Irland nach Art. 68 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 grundsätzlich verpflichtet, die Differenz in Form eines Unterschiedsbetrags zu zahlen. Da es im vorliegenden Fall um einen Anspruch auf Familienleistungen geht, der *sich nur auf den Wohnort gründet*, wäre der irische Staat jedoch in Anwendung des letzten Satzes von Art. 68 Abs. 2 dieser Verordnung nicht einmal verpflichtet, einen Unterschiedsbetrag zu zahlen. Folglich würde Herr Bogatu nur den wahrscheinlich niedrigeren Betrag der in den rumänischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Familienleistungen erhalten.

53. Wenn man die beträchtliche Anzahl von nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigt, die den Anspruch auf Familienleistungen auf der Grundlage des Wohnorts auslösen¹⁶, könnte dieses Ergebnis meiner Ansicht nach in einer Vielzahl von Situationen eintreten.

54. Dies scheint mir nicht im Einklang mit der Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 zugrunde liegenden Logik zu stehen, wie sie aus den Materialien dieser Verordnung hervorgeht.

55. Es ist mir nicht entgangen, dass der Rat während des Verfahrens, das zur Überarbeitung der Verordnung Nr. 1408/71 geführt hat, die von der Kommission vorgeschlagene Formulierung von Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 geändert hat, die es wandernden Staatsangehörigen erlaubte, in allen Fällen des Zusammentreffens von Ansprüchen auf solche Leistungen den höchsten Betrag zu empfangen¹⁷, und sie durch die derzeit geltende Formulierung ersetzt hat¹⁸. Jedoch ist festzustellen, wie dies im Übrigen die Kommission in ihrer Mitteilung zum gemeinsamen Standpunkt des Rates tut, dass die durch den Rat vorgenommenen Änderungen nicht den in dem Vorschlag der Kommission aufgestellten Grundsatz ändern, wonach dem Begünstigten die Zahlung der höchsten Leistung zu garantieren ist¹⁹, sondern einzig und allein auf die Aufteilung der Zuständigkeiten für die entsprechenden Zahlungen zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten abzielen.

56. Unter diesen Umständen ist der letzte Satz von Art. 68 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 meines Erachtens als Ausnahme von diesem Grundsatz auszulegen, was bedeutet, dass die Situationen, in denen der Unterschiedsbetrag an einen wandernden Staatsangehörigen nicht ausbezahlt ist, residual sein müssen. Wie ich oben ausgeführt habe, wären die Voraussetzungen für die Anwendung des letzten Satzes von Art. 68 Abs. 2 indessen in einer erheblichen Anzahl von Fällen gegeben, so dass die von dieser Vorschrift abgedeckten Fälle ihren residualen Charakter verlieren würden, wenn man davon ausginge, dass der Ausdruck „durch eine Beschäftigung“ einen Verweis auf nationale Rechtsvorschriften enthält.

16 Vgl. insoweit die Zusammenstellung der nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Familienleistungen durch die Kommission, verfügbar unter der Internetadresse: https://europa.eu/youreurope/citizens/family/children/benefits/index_de.htm.

17 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, den die Kommission dem Rat am 21. Dezember 1998 vorgelegt hat, KOM(1998) 779 endg., Art. 53, der bestimmt: „*Werden während ein und desselben Zeitraums für ein und denselben Familienangehörigen Familienleistungen ... von mehreren Mitgliedstaaten nach eigenen oder den Rechtsvorschriften dieser Verordnung geschuldet, zahlt der zuständige Träger des Mitgliedstaats, nach dessen Rechtsvorschriften die Leistung am höchsten ist, diese Leistung voll aus.*“ Es ist interessant, zu beobachten, dass dieses Kriterium in der endgültigen Fassung der Prioritätsregeln beibehalten wurde, jedoch nur als *subsidiäres Kriterium für den Fall, dass alle fraglichen Ansprüche auf Familienleistungen durch eine Beschäftigung ausgelöst werden*. Vgl. Art. 68 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 883/2004.

18 Vgl. gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 18/2004 vom 26. Januar 2004, vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Art. 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. 2004, C 79 E, S. 15).

19 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag betreffend den vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, KOM(2004) 44 endg., S. 11.

57. Insoweit ist im Übrigen unbeschadet der Prüfung der Situation von Herrn Bogatu darauf hinzuweisen, dass diese Vorschrift bei einer solchen Auslegung auch auf die Situation von Personen anwendbar wäre, die im Aufnahmemitgliedstaat eine Beschäftigung ausüben. Ein solches Ergebnis kann nicht akzeptiert werden, wie ich im Rahmen meiner Prüfung in Teil c der vorliegenden Schlussanträge genauer ausführen werde.

58. Die vorstehenden Erwägungen bestätigen das, was ich bereits ausgeführt habe, nämlich, dass einer Auslegung des in Art. 68 Abs. 2 verwendeten Ausdrucks „durch eine Beschäftigung“ als Verweis auf die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die den Anspruch auf Familienleistungen regeln, nicht gefolgt werden kann.

c) Vorgeschlagene Auslegung

59. Unter Berücksichtigung meiner Schlussfolgerungen in den Teilen a und b bin ich der Ansicht, dass es notwendig ist, eine andere Auslegung des Ausdrucks „durch eine Beschäftigung“ vorzuschlagen. Bevor ich das tue, möchte ich die von Herrn Bogatu in seinen schriftlichen Erklärungen vorgetragene These widerlegen.

60. Wie ich bereits angemerkt habe, trägt Herr Bogatu im Unterschied zu den anderen Verfahrensbeteiligten vor, dass der Grund für seinen Anspruch auf Familienleistungen in Irland auf der Grundlage der Rechtsprechung zu der Verordnung Nr. 1408/71 zu ermitteln sei, insbesondere jener Rechtsprechung, in der Art. 73 dieser Verordnung dahin ausgelegt worden sei, dass damit „Arbeitnehmern“ ein Anspruch auf Familienleistungen für in einem anderen Mitgliedstaat wohnende Familienangehörige zuerkannt werde.

61. Insoweit merkt Herr Bogatu an, der Gerichtshof habe festgestellt, dass der Begriff „Arbeitnehmer“ in dem Sinne zu verstehen sei, dass er jede Person umfasse, die gemäß der Begriffsbestimmung in Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1408/71 in deren Geltungsbereich falle, also die Personen, die im Rahmen eines Systems der sozialen Sicherheit in einem Mitgliedstaat versichert seien, unabhängig von einem Arbeitsverhältnis.

62. Herr Bogatu geht davon aus, dass der Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 jenem der Verordnung Nr. 883/2004 entspricht, und schließt daraus, dass auch der Anspruch auf Familienleistungen nach Art. 67 der letztgenannten Verordnung als ein Anspruch aller Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats angesehen werden müsse, die im Rahmen eines Systems der sozialen Sicherheit eines anderen Mitgliedstaats versichert seien, auch wenn ihr Arbeitsverhältnis in dem zweiten Mitgliedstaat beendet worden sei.

63. Unter diesen Umständen ist Herr Bogatu der Ansicht, dass er für den betreffenden Zeitraum einen Anspruch auf Familienleistungen habe, weil während des Referenzzeitraums nach wie vor bestimmte Leistungen an ihn, wie beispielsweise Leistungen bei Krankheit, abgedeckt gewesen seien.

64. Insoweit möchte ich vorausschicken, dass Herr Bogatu bei seiner Argumentation auf die Auslegung von Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 Bezug nimmt. Aufgrund der von mir in den vorliegenden Schlussanträgen vorgeschlagenen Umformulierung der Vorlagefragen versteht es sich jedoch von selbst, dass die von Herrn Bogatu vorgeschlagene Auslegung in Bezug auf Art. 68 und nicht in Bezug auf Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 zu würdigen ist.

65. Diese Würdigung erfordert meiner Ansicht nach zunächst die Prüfung, ob die in den schriftlichen Erklärungen von Herrn Bogatu ausführlich zitierte Rechtsprechung zu der Verordnung Nr. 1408/71 auch im Rahmen der Verordnung Nr. 883/2004 relevant bleiben kann.

66. Zu diesem Zweck erscheint es mir notwendig, vorab einige Überlegungen zur Tragweite der Überarbeitung der Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit durch den Erlass der Verordnung Nr. 883/2004 anzustellen.

67. Aus ihrem dritten Erwägungsgrund geht hervor, dass die Verordnung Nr. 883/2004 darauf abzielt, die mit der Verordnung Nr. 1408/71 festgelegten Koordinierungsregeln, die aufgrund von zahlreichen Änderungen und Aktualisierungen, die den Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union und den Änderungen der Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene Rechnung tragen sollten, komplex und umfangreich geworden waren, zu ersetzen und eine Vereinfachung²⁰ und Aktualisierung²¹ herbeizuführen.

68. In diesem Zusammenhang erfolgte die wichtigste Änderung im Vergleich zu der Vorgängerverordnung sicherlich im *persönlichen Geltungsbereich* dieser Regeln.

69. Ich weise darauf hin, dass Art. 2 („Persönlicher Geltungsbereich“) der Verordnung Nr. 1408/71 unzweifelhaft festlegte, dass diese Verordnung für *Arbeitnehmer und Selbständige* galt²². Das erklärt sich, wie aus dem zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung hervorgeht, dadurch, dass die Freizügigkeit der Personen damals nur für Arbeitnehmer – im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte – und für Selbständige – im Rahmen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs – galt. Um zu vermeiden, dass die unterschiedlichen innerstaatlichen Definitionen eines Arbeitsverhältnisses zu einer Einschränkung ihres persönlichen Geltungsbereichs führten, hatte man sich unter diesen Umständen bei der Verordnung Nr. 1408/71 für eine Ausweitung der Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Selbständige“ entschieden, so dass diese für alle Personen galten, die im Rahmen des für Arbeitnehmer und Selbständige bereitgestellten Systems der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats *versichert* waren²³.

70. Dieser persönliche Geltungsbereich wurde durch die Verordnung Nr. 883/2004 unter dem Eindruck der fortschreitenden Bekräftigung des Rechts auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in der Union durch die Einführung der Unionsbürgerschaft erweitert. Genauer gesagt erfolgte diese Änderung durch die Ersetzung des Begriffs „Arbeitnehmer“ und „Selbständige“ durch den Begriff „Staatsangehörige eines Mitgliedstaats“ in Art. 2 („Persönlicher Geltungsbereich“) Abs. 1 dieser Verordnung. Dies bedeutet, dass das durch die Verordnung Nr. 883/2004 überarbeitete Koordinierungssystem unabhängig vom Risiko, gegen das sie versichert sind, auch Personen abdeckt, die nicht im eigentlichen Sinne Teil der „aktiven Bevölkerung“ sind²⁴.

71. Da die Verordnung Nr. 883/2004 nunmehr für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats gilt, meine ich, dass eine weite Auslegung des Begriffs „Beschäftigung“ im Rahmen dieser Verordnung nicht mehr in der Weise gerechtfertigt ist, wie sie dies für den Begriff „Arbeitnehmer“ im Rahmen der Verordnung Nr. 1408/71 war.

72. Der Begriff „Beschäftigung“ wird in Verbindung mit anderen Begriffen in einer Vielzahl von Vorschriften der neuen Verordnung verwendet, um zwischen den Rechtsvorschriften, die auf aktive Personen anwendbar sind, und jenen, die die Situation der inaktiven regeln, zu unterscheiden.

20 Vgl. diesbezüglich den Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, den die Kommission dem Rat am 21. Dezember 1998 vorgelegt hat, KOM(1998) 779 endg., S. 2, in dem Teil, in dem es heißt: „... der Gedanke einer Reform der mit der Verordnung Nr. 1408/71 geschaffenen Koordinierungsregelungen [war] durch den Wunsch geprägt, die Rechtsvorschriften einfacher und handlicher zu machen – dabei handelte es sich strenggenommen nicht um die Umarbeitung einer Regelung, die überdies seit mehr als 25 Jahren relativ gut funktioniert hat, sondern vielmehr um ihre Vereinfachung“.

21 Vgl. insoweit Urteil vom 27. Februar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 61 bis 66).

22 Der Vollständigkeit halber möchte ich anmerken, dass die Verordnung Nr. 1408/71 nach ihrem Art. 2 auch für „Studierende, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, soweit sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind oder als Staatenlose oder Flüchtlinge im Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen, sowie für deren Familienangehörige und Hinterbliebene“ galt.

23 Vgl. den dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1408/71.

24 Zu diesem Zweck verwendet die Verordnung Nr. 883/2004 neben Art. 42 EG (nunmehr Art. 48 AEUV) eine zweite Rechtsgrundlage, nämlich Art. 308 EG (nunmehr Art. 352 AEUV). Vgl. den zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 883/2004.

73. Würde man den in Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 verwendeten Ausdruck „durch eine Beschäftigung“ in derselben Weise auslegen wie seinerzeit den Begriff „Arbeitnehmer“ im Rahmen der Verordnung Nr. 1408/71, nämlich in dem Sinne, dass er nur erfordert, dass die betreffende Person in einem für Arbeitnehmer geltenden System der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats versichert ist, würde die Unterscheidung zwischen den auf aktive und auf inaktive Personen anwendbaren Regelungen, die mir bei der Anwendung von Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 von entscheidender Bedeutung zu sein scheint, beseitigt.

74. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass es notwendig ist, einen anderen Zugang zu finden, der in den in Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 verwendeten Begriffen verankert ist, um zu einer richtigen Auslegung des Ausdrucks „durch eine Beschäftigung“ zu gelangen.

75. Um zu bestimmen, welcher Mitgliedstaat für die Zahlung von Familienleistungen an die betreffende Person zuständig ist, nimmt Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 auf drei Begriffe Bezug, nämlich auf die Begriffe „Beschäftigung“, „Rente“ und „Wohnort“, deren Kombination zu verschiedenen Ergebnissen führt, je nachdem, ob die fraglichen Familienleistungen „aus unterschiedlichen Gründen“ oder „aus denselben Gründen“ geschuldet werden.

76. Insbesondere stellt die fragliche Vorschrift eine *Rangfolge* dieser Begriffe für den Fall auf, dass die Gründe, auf denen die Ansprüche auf Familienleistungen beruhen, unterschiedlich sind, und stellt die Beschäftigung an die erste Stelle, gefolgt von der Rente und, an letzter Stelle, dem Wohnort. Folglich ist der vorrangig für die Zahlung von Familienleistungen zuständige Mitgliedstaat der Beschäftigungsstaat, während der Staat, in dem eine Rente empfangen wird, nur dann vorrangig zuständig ist, wenn der konkurrierende Grund der des Wohnorts ist.

77. Der einzige plausible Grund für die Aufstellung einer solchen Rangfolge scheint mir darin zu liegen, dass die Ausübung einer Beschäftigung dadurch, dass sie mit einem signifikanteren Beitrag zum Wirtschaftsleben des fraglichen Mitgliedstaats verbunden ist, zu einem höheren *Grad der Verknüpfung* mit diesem Mitgliedstaat führt als der Bezug einer Rente oder der Wohnort, und der Grad der Verknüpfung im Zusammenhang mit dem Bezug einer Rente ist auch höher als jener im Zusammenhang mit dem Wohnort.

78. Diese Schlussfolgerung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass Art. 68 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 festlegt, dass der vorrangig zuständige Mitgliedstaat der des Wohnorts der Kinder ist, wenn die Gründe für die Ansprüche auf Familienleistungen gleich sind. Wenn sich diese Gründe und folglich die Anknüpfungskriterien nicht voneinander unterscheiden, kann der Wohnort der Kinder nämlich mit Fug und Recht als der Ort angesehen werden, der den höchsten Grad der Verknüpfung ausweist.

79. Wenn man die praktische Wirksamkeit der in Art. 68 der Verordnung Nr. 883/2004 vorgesehenen hierarchischen Abstufungen zwischen den Begriffen „Beschäftigung“, „Rente“ und „Wohnort“ sowie die Funktion als Anknüpfungskriterien, die diese Begriffe im Zusammenhang mit diesem Artikel erfüllen, bewahren möchte, muss man bei der Auslegung der Wendung „durch ... [ausgelöst]“ meines Erachtens die Definitionen in Art. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 heranziehen²⁵.

²⁵ Was die Begriffe „Rente“ und „Wohnort“ betrifft, die nicht Gegenstand der vorliegenden Würdigung sind, so bezeichnet der erste Ausdruck „nicht nur Renten im engeren Sinn, sondern auch Kapitalabfindungen, die an deren Stelle treten können, und Beitragserstattungen sowie, soweit Titel III nichts anderes bestimmt, Anpassungsbeträge und Zulagen“ (Art. 1 Buchst. w), während der zweite Begriff wie folgt definiert wird: „Ort des gewöhnlichen Aufenthalts einer Person“ (Art. 1 Buchst. j).

80. Was vor allem den Begriff „Beschäftigung“ angeht, der Gegenstand der Vorlagefrage des High Court (Hoher Gerichtshof) ist – so wie ich sie umformuliert habe –, so bezeichnet er „jede Tätigkeit oder gleichgestellte Situation, die für die Zwecke der Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit des Mitgliedstaats, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird, als solche gilt“²⁶.

81. Daraus folgt, dass es die Ausübung einer solchen Tätigkeit oder das Vorliegen einer solchen gleichgestellten Situation ermöglicht, den Beschäftigungsmitgliedstaat als den vorrangig für die Zahlung von Familienleistungen zuständigen Staat zu bestimmen.

82. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dieser Anknüpfungspunkt im Ausgangsverfahren gegeben ist.

83. Genauer gesagt wird das vorlegende Gericht feststellen müssen, ob Herr Bogatu für die Zwecke der Anwendung der gesamten irischen Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit als eine Person anzusehen ist, die im Referenzzeitraum eine Beschäftigung ausgeübt hat oder sich in diesem Zeitraum in einer gleichgestellten Situation befunden hat. Wenn diese Frage bejaht werden sollte, wird der Schluss zu ziehen sein, dass Irland der für die Zahlung der dem Kläger des Ausgangsverfahrens geschuldeten Familienleistungen vorrangig zuständige Staat ist, was bedeutet, dass Herr Bogatu entgegen dem, was der Minister in seiner Antwort auf den Antrag von Herrn Bogatu ausgeführt hat, einen Anspruch auf Familienleistungen während des Referenzzeitraums hat.

84. Im Rahmen einer solchen Beurteilung kann sich der Umstand, dass Herr Bogatu während des Referenzzeitraums in Irland versichert geblieben ist, als relevant erweisen, vorausgesetzt, dass dies zur Folge hat, dass er im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 883/2004 als Person eingestuft wird, die eine „Beschäftigung“ ausübte oder sich in einer gleichgestellten Situation befand.

IV. Ergebnis

85. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die von mir in den vorliegenden Schlussanträgen umformulierten Vorlagefragen des High Court (Hoher Gerichtshof, Irland) wie folgt zu beantworten:

Art. 68 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist dahin auszulegen, dass eine Person, die, nachdem sie im Aufnahmemitgliedstaat beschäftigt war, von diesem Staat nur beitragsunabhängige Leistungen erhält, wobei sie aber in dessen System der sozialen Sicherheit versichert bleibt, für die Zwecke der Bestimmung des für die Zahlung der entsprechenden Leistungen vorrangig zuständigen Mitgliedstaats aufgrund eines solchen Status einen Anspruch auf die Zahlung von Familienleistungen hat, vorausgesetzt, dass ihre Situation unter den Begriff „Beschäftigung“ oder „gleichgestellte Situation“ gemäß der Begriffsbestimmung in Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 883/2004 fällt. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies der Fall ist.

²⁶ Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 883/2004.