

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

5. Mai 2011 \*

In der Rechtssache C-206/10

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 29. April 2010,

**Europäische Kommission**, vertreten durch V. Kreuzschitz als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Bundesrepublik Deutschland**, vertreten durch T. Henze und C. Blaschke als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

unterstützt durch

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch M. Noort als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-J. Kasel, des Richters A. Borg Barthet (Berichterstatter) und der Richterin M. Berger,

Generalanwältin: V. Trstenjak,  
Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

### Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 7 Abs. 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) und aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Titel III Kapitel 1 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 (ABl. L 149, S. 2), in der durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 (ABl. 1997, L 28, S. 1) geänderten und aktualisierten und durch die Verordnung (EG) Nr. 647/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 (ABl. L 117, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1408/71) verstoßen hat, dass sie die Gewährung von Leistungen an Blinde, Gehörlose und Behinderte nach landesrechtlichen Vorschriften (im Folgenden: streitige Rechtsvorschriften) an Personen, für die die Bundesrepublik Deutschland der zuständige Mitgliedstaat ist, von der Voraussetzung abhängig macht, dass die Begünstigten ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Bundesland haben.

## **Rechtlicher Rahmen**

### *Unionsrecht*

2 Art. 7 der Verordnung Nr. 1612/68 sieht vor:

„(1) Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, darf auf Grund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.

(2) Er genießt dort die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.

...“

3 Art. 4 („Sachlicher Geltungsbereich“) der Verordnung Nr. 1408/71 bestimmt:

„(1) Diese Verordnung gilt für alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit, die folgende Leistungsarten betreffen:

a) Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft,

...

(2a) ...

Der Ausdruck ‚besondere beitragsunabhängige Geldleistungen‘ bezeichnet die Leistungen,

a) die dazu bestimmt sind:

- i) einen zusätzlichen, ersatzweisen oder ergänzenden Schutz gegen die Risiken zu gewähren, die von den in Absatz 1 genannten Zweigen der sozialen Sicherheit gedeckt sind, und den betreffenden Personen ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts garantieren, das in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht, oder
- ii) allein dem besonderen Schutz des Behinderten zu dienen, der eng mit dem sozialen Umfeld dieser Person in dem betreffenden Mitgliedstaat verknüpft ist ...

...

(2b) Diese Verordnung gilt nicht für die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats betreffend die in Anhang II Teil III genannten beitragsunabhängigen Sonderleistungen, deren Geltung auf einen Teil des Gebietes dieses Mitgliedstaats beschränkt ist.

...“

- 4 In Anhang II Teil III („Beitragsunabhängige Sonderleistungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 2b, die nicht in den Geltungsbereich der Verordnung fallen“) der Verordnung Nr. 1408/71 ist für Deutschland aufgeführt:

„a) Die aufgrund der Rechtsvorschriften der Bundesländer an Behinderte und insbesondere an Blinde gewährten Leistungen.“

## *Nationales Recht*

- 5 Nach den streitigen Rechtsvorschriften werden Blinden, Gehörlosen und Behinder-ten Leistungen gewährt, die behinderungsbedingte Mehraufwendungen abdecken sollen. Diese Leistungen werden nur Personen gewährt, die ihren Wohnsitz oder ge-wöhnlichen Aufenthalt im betreffenden Land haben.
  
- 6 Diese Rechtsvorschriften sehen vor, dass Leistungen, die aus dem gleichen Anlass nach bundesrechtlichen Vorschriften der sozialen Sicherheit gewährt werden, auf die von den Ländern gewährten Leistungen anzurechnen sind. Der Umfang der Anrech-nung richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften.
  
- 7 Bei Aufnahme in ein Heim oder eine Anstalt gewähren einige Länder einen Anspruch auch dann, wenn sich das Heim im Bundesgebiet befindet und der Betreffende zum Zeitpunkt der Heimaufnahme seinen Wohnsitz in dem jeweiligen Land hatte.

## **Vorverfahren**

- 8 Mit Schreiben vom 14. März 2002 wies die Kommission die Bundesrepublik Deutsch-land auf die Notwendigkeit hin, den Arbeitnehmern, die in Deutschland arbeiten, jedoch in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, sowie ihren Familienangehörigen die Ausfuhr der nach den streitigen Rechtsvorschriften gewährten Leistungen zu er-möglichen. Nach Auffassung der Kommission verstößt eine Wohnsitzvoraussetzung gegen Art. 39 EG und Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1612/68.

- 9 In ihrem Antwortschreiben vom 22. April 2002 machte die Bundesrepublik Deutschland geltend, dass es sich bei diesen Leistungen um soziale Vergünstigungen im Sinne des Art. 7 der Verordnung Nr. 1612/68 handele, die aber nicht ausführbar seien, da sie unabhängig von der Arbeitnehmereigenschaft gewährt würden und allein an den Wohnort anknüpften.
  
- 10 Mit Aufforderungsschreiben vom 9. Juli 2004 teilte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland mit, dass sie die Vereinbarkeit der streitigen Rechtsvorschriften mit den Verordnungen Nr. 1612/68 und Nr. 1408/71 bezweifle. Zur Verordnung Nr. 1408/71 führte die Kommission aus, dass die betreffenden Leistungen keine beitragsunabhängigen Sonderleistungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2b dieser Verordnung seien, sondern Leistungen bei Krankheit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung, so dass Grenzgängern der Export dieser Leistungen nicht verwehrt werden dürfe.
  
- 11 Mit Schreiben vom 14. September 2004 antwortete die Bundesrepublik Deutschland, dass sie die Auffassung der Kommission nicht teile. Zur Verordnung Nr. 1408/71 führte sie aus, dass die fraglichen Leistungen durch die blindheits- und behinderungsbedingten Mehraufwendungen unabhängig davon gerechtfertigt seien, ob der Empfänger pflegebedürftig sei.
  
- 12 Am 21. März 2005 übermittelte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland eine mit Gründen versehene Stellungnahme, die nur auf einen Verstoß gegen Art. 7 der Verordnung Nr. 1612/68 gestützt war, behielt sich aber vor, das Verfahren bezüglich der Vereinbarkeit der streitigen Rechtsvorschriften mit der Verordnung Nr. 1408/71 im Anschluss an das vom Gerichtshof in der Rechtssache Hosse (Urteil vom 21. Februar 2006, C-286/03, Slg. 2006, I-1771) zu erlassende Urteil wieder aufzugreifen.
  
- 13 Mit Schreiben vom 25. Mai 2005 bekräftigte die Bundesrepublik Deutschland ihren Standpunkt.

- 14 Das Verfahren wurde in der Folge bis zum Erlass der Urteile in der Rechtssache Hosse und in der Rechtssache Kommission/Parlament und Rat (Urteil vom 18. Oktober 2007, C-299/05, Slg. 2007, I-8695) ausgesetzt. In diesen Urteilen hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass die in diesen Rechtssachen in Rede stehenden Leistungen solche bei Krankheit waren.
- 15 Am 3. Juni 2008 einigte sich der Ausschuss „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ der Ständigen Vertreter des Rates der Europäischen Union auf den Inhalt der Anhänge X und XI der 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), durch die — mit ihrem Geltungsbeginn am 1. Mai 2010 — die Verordnung Nr. 1408/71 aufgehoben wurde. Danach sind die deutschen Leistungen, die in den streitigen Rechtsvorschriften vorgesehen sind, nicht in diesen Anhängen aufgeführt.
- 16 Am 1. Dezember 2008 übermittelte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der gerügt wird, dass die streitigen Rechtsvorschriften nicht mit der Verordnung Nr. 1408/71 vereinbar seien, weil die fraglichen Leistungen nach den Urteilen Hosse sowie Kommission/Parlament und Rat keine Sonderleistungen seien.
- 17 In ihrem Antwortschreiben vom 1. April 2009 verwies die Bundesrepublik Deutschland auf das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 883/2004 im Lauf des Jahres 2010. Sie beantragte die Aussetzung des Verfahrens, da diese Verordnung auch auf die fraglichen Leistungen anwendbar sei.
- 18 Am 29. April 2010 hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

- 19 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. September 2010 ist das Königreich der Niederlande als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland zugelassen worden.
- 20 Mit Schreiben vom 19. Oktober 2010 hat das Königreich der Niederlande mitgeteilt, dass es auf die Einreichung eines Streithilfeschriftsatzes verzichte.

## **Zur Klage**

*Zu dem Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1408/71*

### Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 21 Die Kommission ist der Ansicht, dass die fraglichen Leistungen, obwohl sie in Anhang II Teil III der Verordnung Nr. 1408/71 aufgeführt seien, keine beitragsunabhängigen Sonderleistungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2b, sondern Leistungen bei Krankheit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung und damit ausführbar seien.
- 22 Es sei nämlich nicht bewiesen, dass es sich bei den fraglichen Leistungen um Sonderleistungen handle, da eine Sonderleistung nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Leistung der sozialen Sicherheit ersetzen oder ergänzen, sich zugleich aber von dieser unterscheiden und den Charakter einer Sozialhilfeleistung haben müsse,

die aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen gerechtfertigt sei, und es müsse nach einer Regelung, die objektive Kriterien festlege, über sie entschieden werden (Urteil Kommission/Parlament und Rat, Randnr. 55). Die fraglichen Leistungen würden jedoch aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands ohne Prüfung der persönlichen Bedürftigkeit gewährt, zielten darauf ab, den Gesundheitszustand und die Lebensbedingungen der Behinderten zu verbessern, und bezweckten damit im Wesentlichen eine Ergänzung der Leistungen der Krankenversicherung.

- 23 Darüber hinaus habe die deutsche Delegation im Rahmen der Annahme der Verordnung Nr. 883/2004 auf die Eintragung der fraglichen Leistungen der Länder an Blinde, Gehörlose und Behinderte in die Anhänge X und XI dieser Verordnung verzichtet. Es sei demnach widersprüchlich, wenn die Bundesrepublik Deutschland geltend mache, dass diese Leistungen als „beitragsunabhängige Sonderleistungen“ im Sinne des Art. 4 Abs. 2b der Verordnung Nr. 1408/71 einzustufen seien.
- 24 Die Bundesrepublik Deutschland weist darauf hin, dass die Kommission bis zur Verkündung der Urteile Hosse sowie Kommission/Parlament und Rat selbst Zweifel an der Qualifikation der fraglichen Leistungen gehabt habe. Die Länder hätten Maßnahmen ergriffen, um die streitigen Rechtsvorschriften unionsrechtskonform auszugestalten. Die notwendigen Rechtsänderungen erfolgten voraussichtlich noch im Jahr 2010 oder spätestens im Jahr 2011.

#### Würdigung durch den Gerichtshof

- 25 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (vgl. u. a.

Urteile vom 27. September 2007, Kommission/Frankreich, C-9/07, Randnr. 8, und vom 18. November 2010, Kommission/Spanien, C-48/10, Randnr. 30).

- <sup>26</sup> Die Bundesrepublik Deutschland bestreitet nicht, dass die streitigen Rechtsvorschriften bei Ablauf der in der ergänzenden mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht mit der Verordnung Nr. 1408/71 vereinbar waren.
- <sup>27</sup> Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass eine Leistung dann eine Leistung der sozialen Sicherheit ist, wenn sie aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands gewährt wird, ohne dass eine individuelle und ermessensgeleitete Prüfung des persönlichen Bedarfs erfolgt, und wenn sie sich auf eines der in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1408/71 ausdrücklich aufgezählten Risiken bezieht (vgl. insbesondere Urteile Hosse, Randnr. 37, sowie Kommission/Parlament und Rat, Randnr. 56).
- <sup>28</sup> Daraus folgt, dass Leistungen, die objektiv aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands gewährt werden und darauf abzielen, den Gesundheitszustand und die Lebensbedingungen Pflegebedürftiger zu verbessern, im Wesentlichen eine Ergänzung der Leistungen der Krankenversicherung bezwecken und damit als „Leistungen bei Krankheit“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1408/71 zu betrachten sind (Urteile Hosse, Randnr. 38, sowie Kommission/Parlament und Rat, Randnr. 61).
- <sup>29</sup> Dies trifft aber im vorliegenden Fall auf die Leistungen zu, die die Länder Blinden, Gehörlosen und Behinderten zahlen, da sie die durch die Behinderung im Alltag bedingten Mehraufwendungen in Form eines pauschalen Beitrags abdecken sollen.

- 30 Da es sich dabei um Leistungen bei Krankheit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1408/71 handelt, sind sie nach den Bestimmungen von Titel III Kapitel 1 dieser Verordnung unabhängig davon zu gewähren, in welchem Mitgliedstaat der Empfänger wohnt.
- 31 Die von der Kommission erhobene Rüge eines Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 1408/71 ist daher begründet.

*Zu dem Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1612/68*

#### Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 32 Die Kommission macht geltend, dass die Gewährung der fraglichen Leistungen allein aufgrund des Wohnsitzes in dem betreffenden Land nicht gerechtfertigt sei. Unter Art. 7 der Verordnung Nr. 1612/68 fielen nämlich alle Vergünstigungen, die ein Mitgliedstaat seinen Bürgern wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnorts im Inland gewähre, so dass diese Vergünstigungen Grenzgängern ebenso wie jedem anderen Arbeitnehmer, der im Beschäftigungsstaat wohne, zustünden.
- 33 Die Bundesrepublik Deutschland trägt lediglich vor, die Verordnungen Nr. 1612/68 und Nr. 1408/71 hätten unterschiedliche Anwendungsbereiche und gälten unabhängig voneinander.

## Würdigung durch den Gerichtshof

- 34 Es steht fest, dass die Leistungen, die die Länder Blinden, Gehörlosen und Behinderten gewähren, eine soziale Vergünstigung im Sinne des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1612/68 darstellen.
- 35 Die Bundesrepublik Deutschland bestreitet insoweit nicht, dass die Gewährung dieser Leistungen davon abhängt, dass der Empfänger seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Land hat.
- 36 Nach ständiger Rechtsprechung verbietet der Grundsatz der Gleichbehandlung, der in Art. 7 der Verordnung Nr. 1612/68 niedergelegt ist, nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle verschleierte Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungskriterien tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (vgl. insbesondere Urteile vom 27. November 1997, Meints, C-57/96, Slg. 1997, I-6689, Randnr. 44, und vom 10. September 2009, Kommission/Deutschland, C-269/07, Slg. 2009, I-7811, Randnr. 53).
- 37 Eine Vorschrift des nationalen Rechts ist, sofern sie nicht objektiv gerechtfertigt ist und in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck steht, als mittelbar diskriminierend anzusehen, wenn sie sich ihrem Wesen nach eher auf Wanderarbeitnehmer als auf inländische Arbeitnehmer auswirken kann und folglich die Gefahr besteht, dass sie Wanderarbeitnehmer besonders benachteiligt (vgl. insbesondere Urteile Meints, Randnr. 45, und Kommission/Deutschland, Randnr. 54).
- 38 Dies trifft auf die in den streitigen Rechtsvorschriften enthaltene Wohnsitzvoraussetzung für die Gewährung der Leistungen an Blinde, Gehörlose und Behinderte zu, deren Erfüllung für deutsche Arbeitnehmer einfacher ist als für Arbeitnehmer anderer Mitgliedstaaten als der Bundesrepublik Deutschland.

- 39 Zum Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, die Verordnungen Nr. 1612/68 und Nr. 1408/71 hätten unterschiedliche Geltungsbereiche, genügt der Hinweis, dass die beiden Verordnungen zwar nicht denselben persönlichen Geltungsbereich haben, dass Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1612/68, da diese für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer allgemeine Bedeutung hat, aber auf soziale Vergünstigungen Anwendung finden kann, die zugleich in den besonderen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fallen (Urteile vom 10. März 1993, Kommission/Luxemburg, C-111/91, Slg. 1993, I-817, Randnrn. 20 und 21, und vom 12. Mai 1998, Martínez Sala, C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Randnr. 27).
- 40 Die von der Kommission erhobene Rüge eines Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 1612/68 ist daher begründet.
- 41 Nach alledem hat die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Titel III Kapitel 1 der Verordnung Nr. 1408/71 und aus Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1612/68 verstoßen, dass sie die Gewährung von Leistungen nach den streitigen Rechtsvorschriften an Personen, für die die Bundesrepublik Deutschland der zuständige Mitgliedstaat ist, von der Voraussetzung abhängig macht, dass die Begünstigten ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Land haben.

## **Kosten**

- 42 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Nach Art. 69 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung trägt das dem

vorliegenden Rechtsstreit als Streithelfer beigetretene Königreich der Niederlande seine eigenen Kosten.

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

- 1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Titel III Kapitel 1 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 durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 geänderten und aktualisierten und durch die Verordnung (EG) Nr. 647/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 geänderten Fassung und aus Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft verstoßen, dass sie die Gewährung von Leistungen an Blinde, Gehörlose und Behinderte nach landesrechtlichen Vorschriften an Personen, für die die Bundesrepublik Deutschland der zuständige Mitgliedstaat ist, von der Voraussetzung abhängig macht, dass die Begünstigten ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Land haben.**
  
- 2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten.**
  
- 3. Das Königreich der Niederlande trägt seine eigenen Kosten.**

Unterschriften