

- beitnehmern im allgemeinen hauptsächlich wegen deren objektiver Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnsitzes im Inland gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern.
3. Unter den Begriff „soziale Vergünstigung“ des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 fallen nicht nur aufgrund eines Rechtsanspruchs gewährte Vorteile, sondern auch solche Leistungen, die auf Ermessensbasis erbracht werden.
  4. Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates ist dahin auszulegen, daß der in dieser Vorschrift enthaltene Begriff „soziale Vergünstigung“ zinslose Geburtsdarlehen einschließt, die von einer öffentlich-rechtlichen Kreditanstalt aufgrund staatlicher Richtlinien und mit finanzieller Unterstützung des Staats einkommenschwachen Familien zur Förderung der Geburtenhäufigkeit gewährt werden. Derartige Darlehen sind also Arbeitnehmern anderer Mitgliedstaaten unter denselben Voraussetzungen wie inländischen Arbeitnehmern zu gewähren.

In der Rechtssache 65/81

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Stuttgart in der vor diesem anhängigen Verwaltungsrechtssache

1. FRANCESCO REINA, Stuttgart,
2. LETIZIA REINA, Stuttgart,

gegen

LANDESKREDITBANK BADEN-WÜRTTEMBERG, Anstalt des öffentlichen Rechts,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 EWG-Vertrag sowie von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 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 (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter Mackenzie Stuart und U. Everling,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn  
Kanzler: M. Dauses, Rechtsreferent

folgendes

### URTEIL

#### Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Artikel 7, Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2) hat folgenden Wortlaut:

„Artikel 7

(1) Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, darf aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Ent-

lohnung, 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.“

2. Im Ausgangsverfahren, einer Verwaltungsrechtssache, geht es um die Gewährung eines Geburtsdarlehens durch die Landeskreditbank Baden-Württemberg, eine rechtsfähige, der Aufsicht des Landes Baden-Württemberg unterstehende Anstalt des öffentlichen Rechts. Diese gewährt aufgrund von Richtlinien des zuständigen baden-württembergischen Ministeriums über die Gewährung von Familiendarlehen auf Antrag Darlehen „zur Vermeidung, Milderung oder Beseitigung wirtschaftlicher Probleme von Familien“ (Ziffer 1 der Richtlinien),

unter anderem wegen der Geburt eines Kindes.

Solche Geburtsdarlehen werden nach den Richtlinien bis zu einer Höhe von 8 000 DM, in Ausnahmefällen von 12 000 DM vergeben. Sie haben eine Laufzeit von sieben Jahren und sind zinsfrei. Die Landeskreditbank erhält für diesen Zweck vom Land Baden-Württemberg Zuwendungen aus den im Staatshaushalt veranschlagten Mitteln.

Antragsberechtigt sind nach den Richtlinien Ehepaare, von denen mindestens ein Ehegatte Deutscher ist. Die Antragsberechtigten müssen ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Zeitpunkt der Antragstellung in Baden-Württemberg begründet haben. Geburtsdarlehen werden nur gewährt, wenn das durchschnittliche monatliche Netto-Familieneinkommen der Eheleute einen bestimmten Betrag nicht übersteigt.

Die genannten Richtlinien des baden-württembergischen Ministeriums sind, wie im Vorlagebeschluß dargelegt wird, keine Rechtsnormen, durch die für den einzelnen unmittelbare Rechtsansprüche begründet werden. Das vorliegende Gericht bezeichnet sie vielmehr als verwaltungsinterne Rechtssätze, die die Beklagte als nachgeordnete Behörde lediglich im Verhältnis zum Ministerium verpflichtet, die ihr übertragenen Aufgaben wahrzunehmen; sie erzeugen dem einzelnen gegenüber nur insoweit mittelbar rechtliche Wirkungen, als die Landeskreditbank, ohne gegen den Gleichheitssatz zu verstoßen, bei ihrer Anwendung nicht ohne sachlichen Grund im Einzelfall von ihnen abweichen darf.

Das vorliegende Gericht führt aus, die Gewährung der Geburtsdarlehen stelle eine baden-württembergische Besonderheit dar. Die Geburtsdarlehen würden als Leistungen verstanden, die dazu beitragen sollen, die Geburtenentwicklung in

der Bundesrepublik Deutschland günstig zu beeinflussen und die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche zu begrenzen.

3. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, das Ehepaar Francesco und Letizia Reina, sind italienische Staatsangehörige, die sich als Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Anlässlich der Geburt von Zwillingen beantragten sie die Gewährung eines Geburtsdarlehens. Dies lehnte die Landeskreditbank mit der Begründung ab, ein solches Darlehen könne nach den Richtlinien über die Gewährung von Familiendarlehen nur bewilligt werden, wenn mindestens ein Ehegatte Deutscher sei.

Die Kläger haben daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht Stuttgart mit dem Ziel erhoben, die Landeskreditbank zur Gewährung eines Geburtsdarlehens zu verpflichten.

Das befaßte Gericht war der Auffassung, daß die von ihm zu erlassende Entscheidung davon abhängt, ob die Darlehensgewährung im Hinblick auf Staatsangehörige von Mitgliedstaaten an die Voraussetzung geknüpft werden darf, daß mindestens ein Ehegatte Deutscher ist. Es hat deshalb das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen vorgelegt:

„1. Ist Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates der EWG über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 257) so auszulegen, daß er EWG-Ausländer Inländern auch dann gleichstellt, wenn eine öffentlich-rechtliche Kreditanstalt aufgrund verwaltungsinterner Richtlinien ohne Begründung eines Rechtsanspruches Ehepaaren, deren Einkommen eine bestimmte Höhe nicht übersteigt, im

Falle der Geburt eines Kindes zur Vermeidung, Milderung oder Beseitigung wirtschaftlicher Probleme auf Antrag zinslose Darlehen gewährt, für die ihr das Land Baden-Württemberg nach Maßgabe der jeweils im Staatshaushaltsplan veranschlagten Mittel u. a. aus der Erwägung heraus Schuldendiensthilfe leistet, daß durch Maßnahmen der Familienhilfe dem Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland entgegengewirkt und die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche verringert werden soll?

nach Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Dritte Kammer zu verweisen.

## II — Schriftliche Erklärungen

1. Die *Landeskreditbank Baden-Württemberg* trägt eingangs vor, das Vorabentscheidungsersuchen sei unzulässig, weil das Verwaltungsgericht Stuttgart seinen Aussetzungs- und Vorlagebeschluß nicht in der nach den einschlägigen Bestimmungen des deutschen Verfahrensrechts vorgeschriebenen Besetzung gefaßt habe.

2. Ist, falls Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 nicht anwendbar ist, Artikel 7 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft — EWGV — vom 25. März 1957 so auszulegen, daß er unter den vorstehend genannten Umständen einer Differenzierung zwischen EWG-Ausländern und Inländern bei der Gewährung von Geburtsdarlehen entgegensteht?“

a) Zur *ersten Frage* führt die Landeskreditbank aus, daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Artikel 48 Absatz 2 EWG-Vertrag nur die Abschaffung der auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung „in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“ umfasse, also einen funktionellen Zusammenhang mit der Arbeitnehmereigenschaft voraussetze. Entsprechend sei auch der sachliche Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1612/68 begrenzt.

4. Der Vorlagebeschluß ist am 30. März 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Landeskreditbank Baden-Württemberg, vertreten durch die Herren Hanke und Stehle, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Manfred Beschel, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Die fraglichen Geburtsdarlehen stellten weder „soziale Vergünstigungen“ für Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der genannten Verordnung dar, noch gehöre ihre Gewährung zu den „sonstigen Arbeitsbedingungen“ im Sinne von Artikel 48 Absatz 2 EWG-Vertrag. Eine bestehende oder vorausgegangene Arbeitnehmereigenschaft sei nicht Voraussetzung für die Darlehensgewährung. Auch spiele es für die Bemessung der Einkommensgrenzen, von deren Einhaltung die Gewährung des Darlehens abhängig sei, keine Rolle, aus welchen Quellen dieses Einkommen stammt. Damit fehle jeder rechtliche Zusammenhang mit der Eigenschaft als Arbeitnehmer oder mit der früheren Aus-

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts, mit Beschluß vom 16. September 1981 entschieden, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen, und die Rechtssache

übung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit. Zudem sei kein tatsächliches Hindernis für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten zu erkennen, wenn das Geburtsdarlehen nur alleinstehenden deutschen Staatsangehörigen und solchen Ehepaaren gewährt wird, von denen mindestens ein Ehegatte die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

Die Landeskreditbank führt weiterhin aus, die Geburtsdarlehen würden in erster Linie aus bevölkerungspolitischen Gründen gewährt, um dem Rückgang der Geburtenrate der deutschen Bevölkerung in Baden-Württemberg zu begegnen. Diese Rate liege erheblich unter der der dort lebenden Ausländer. Die Gewährung der Geburtsdarlehen stelle somit eine Anerkennung für die Belastungen dar, die mit der Geburt und der Erziehung von Kindern verbunden sind. Eine unsachliche Bevorzugung der deutschen Staatsangehörigen sei nicht gegeben, da lediglich das gegenüber der ausländischen Bevölkerung bestehende relative Geburtendefizit der deutschen Bevölkerung ausgeglichen werden solle.

Der EWG-Vertrag verwehre den Mitgliedstaaten nicht eine differenzierende Behandlung von Inländern und Ausländern im Bereich der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten. Die Beschränkung des Kreises der Darlehensempfänger auf deutsche Staatsangehörige bzw. auf Ehepaare, von denen mindestens ein Ehegatte die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, stelle angesichts des bevölkerungspolitischen Zieles der Geburtsdarlehen eine zulässigerweise national orientierte Maßnahme auf dem Gebiet der Gewährung staatsbürgerlicher Rechte dar.

Das Geburtsdarlehen sei auch deshalb nicht als soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 anzusehen, weil es eine

einmalige, aus begrenzten finanziellen Mitteln gewährte freiwillige Leistung des Landes darstelle, auf die kein Rechtsanspruch bestehe, sondern die nur nach Maßgabe der jeweils jährlich im Staatshaushaltsplan hierfür bereitgestellten Mittel bewilligt werde.

Weiterhin sei die Beschränkung des Geburtsdarlehens auf deutsche Staatsangehörige auch unter dem wirtschaftlichen Gesichtspunkt der Sicherstellung der Rückzahlung des Darlehens gerechtfertigt. Ausländische Wanderarbeitnehmer würden nämlich während der Laufzeit des Darlehens vielfach wieder in ihre Heimatländer zurückkehren, so daß bei Nichterfüllung ihrer Rückzahlungspflicht vielfach damit gerechnet werden müsse, daß der Rückforderungsanspruch nicht realisiert werden kann.

Schließlich sei darauf hinzuweisen, daß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 nicht von der Ermächtigung des Primärrechts gedeckt wäre, wollte man diese Vorschrift so auslegen, daß sie auch die Geburtsdarlehen erfaßt. Die Kompetenz der Gemeinschaft decke nämlich nur Regelungen, durch die Hindernisse beseitigt werden, die sich rechtlich oder faktisch der Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft entgegenstellen. Es stelle aber kein Hindernis für die Herstellung der vollen Freizügigkeit der Arbeitnehmer dar, wenn in einem Mitgliedstaat Geburtsdarlehen den Angehörigen dieses Staates vorbehalten werden, um deren generatives Verhalten positiv zu beeinflussen und ein gegenüber ausländischen Staatsangehörigen bestehendes Geburtendefizit auszugleichen. Die Artikel 48 ff. EWG-Vertrag enthielten kein Verbot national orientierter bevölkerungspolitischer Maßnahmen oder die Ermächtigung zum Erlaß eines solchen Verbots.

b) Zur *zweiten Frage* merkt die Landeskreditbank an, das generelle Diskriminierungsverbot von Artikel 7 EWG-Vertrag komme nicht zum Tragen, wenn die spezielle Vorschrift des Artikels 48 Absatz 2 EWG-Vertrag eingreife. Zumindest ließen sich aus Artikel 7 keine weiter reichenden Auswirkungen herleiten als aus Artikel 48 Absatz 2. Das in Artikel 7 normierte Diskriminierungsverbot sei ausdrücklich auf den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags beschränkt und beziehe sich nur auf die von der Wirtschaftsintegration des EWG-Vertrags erfaßten Gebiete, zu denen nicht die in Frage stehenden spezifisch bevölkerungspolitischen Maßnahmen zählten.

2. a) Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* trägt zur *ersten Frage* vor, es komme darauf an, ob die in den Richtlinien des baden-württembergischen Ministeriums festgelegte Gewährung von Geburtsdarlehen als „soziale Vergünstigungen“ im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 zu beurteilen sind. Dabei sei zunächst zu prüfen, ob die Gewährung solcher Darlehen begrifflich als soziale Vergünstigungen zu beurteilen ist. Bejahendenfalls sei weiter zu prüfen, ob die von dem vorlegenden Gericht aufgeführten Erwägungen der zuständigen Stellen bei der Bereitstellung der finanziellen Mittel im Haushaltsplan oder das Ziel einer effizienten Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel es rechtfertigen, Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten von diesen Vergünstigungen auszuschließen.

Nach ihrem allgemeinen Charakter seien die in Frage stehenden Geburtsdarlehen ohne weiteres als „soziale Vergünstigungen“ anzusehen. Sie sollten schwachen Familien die im Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes stehenden wirtschaftlichen Belastungen erleichtern. Der wirtschaftliche Vorteil für den Begünstig-

ten liege darin, daß er das Darlehen zinsfrei erhalte.

Zu beachten sei allerdings, daß diese Vergünstigung nicht ausschließlich Arbeitnehmern gewährt werde, das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses also keine rechtlich vorgegebene Bedingung für die Gewährung eines Geburtsdarlehens sei.

Der Gerichtshof habe jedoch in seinem Urteil vom 30. September 1975 (Cristini, 32/75, Slg. S. 1085) anerkannt, daß die Verweisung auf die „sozialen Vergünstigungen“ in Artikel 7 Absatz 2 nicht einschränkend ausgelegt werden könne, sondern sich auf alle sozialen und steuerlichen Vergünstigungen beziehe, ob diese nun an den Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht. Damit habe der Gerichtshof der besonderen Bedeutung des Freizügigkeitsrechts Rechnung getragen.

Auch der Einwand der Landeskreditbank, daß auf die Gewährung eines Geburtsdarlehens kein Rechtsanspruch bestehe, überzeuge nicht, da der in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung verankerte Grundsatz der Gleichbehandlung es gebiete, dem begünstigten Personenkreis unter gleichen Voraussetzungen wie inländischen Arbeitnehmern den Zugang zu sozialen Vergünstigungen zu gewähren. Dies bedeute, daß Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten in gleicher Weise wie inländische Arbeitnehmer einen Anspruch darauf haben, daß die Behörde ihren Antrag unter Beachtung der für die Entscheidung maßgeblichen Kriterien prüft und entscheidet.

Handle es sich somit bei den Darlehen der geschilderten Art begrifflich um soziale Vergünstigungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung, so sei weiterhin zu klären, ob die der Schaffung der Familiendarlehen zugrundeliegenden Erwägungen einen Ausschluß ausländischer Staatsangehöriger von solchen Vergünstigungen gestattet.

Der Gerichtshof habe es in seinem Urteil vom 31. Mai 1979 (Even, 207/78, Slg. S. 2019) abgelehnt, eine besondere soziale Leistung in Artikel 7 Absatz 2 einzubeziehen, weil diese Leistung nicht jedem beliebigen inländischen Staatsangehörigen zugestanden habe, sondern nur solchen, denen aufgrund persönlicher Qualifikationsmerkmale, nämlich der Erbringung von Diensten für das eigene Land in Kriegszeiten, ein Sonderstatus zugestanden worden sei, der sie von anderen, auch inländischen Arbeitnehmern abgehoben habe.

Indessen begründeten im vorliegenden Zusammenhang die genannten Erwägungen des Landesgesetzgebers keinen sachlich gerechtfertigten Sonderstatus deutscher Staatsangehöriger. Die Erwägung, daß die Geburtsdarlehen dazu beitragen sollten, Schwangerschaftsabbrüche zu verhindern, könne offensichtlich nicht als sachliche Rechtfertigung zur Begründung eines solchen Sonderstatus herangezogen werden. Auch aus dem mit der Bereitstellung der Haushaltsmittel verfolgten bevölkerungspolitischen Zweck, nämlich der rückläufigen Geburtenrate entgegenzuwirken, folge keineswegs die Notwendigkeit, die Vergünstigungen den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten. Die Mitgliedstaaten dürften zwar bevölkerungspolitische Ziele mittels sozialer Maßnahmen verfolgen, dürften daraus jedoch nicht das Recht zur Diskriminierung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ableiten.

Schließlich rechtfertige auch das Anliegen der effizienten Verwendung der begrenzten zur Verfügung stehenden Mittel es nicht, nur die eigenen Staatsangehörigen in den Genuß der hier in Rede stehenden sozialen Vergünstigungen kommen zu lassen. Allein fiskalische Erwägungen seien grundsätzlich nicht geeignet, im Anwendungsbereich des Vertrages die Staatsangehörigen anderer

Mitgliedstaaten von sozialen Vergünstigungen auszuschließen.

b) Eine Antwort auf die *zweite Frage* erübrige sich demnach. Hilfsweise merkt die Kommission an, daß die Ausführungen zu Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 auch für das in Artikel 7 Absatz 1 EWG-Vertrag niedergelegte allgemeine Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zum Tragen kämen, das durch die Artikel 48 ff. EWG-Vertrag und das darauf gestützte sekundäre Gemeinschaftsrecht konkretisiert werde.

Abschließend schlägt die Kommission vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

- „1. Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates der EWG über die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 257) ist so auszulegen, daß er auch solche Vergünstigungen wie die im Vorlagebeschluß des Verwaltungsgerichtes Stuttgart beschriebenen Geburtsdarlehen erfaßt.
2. Eine Antwort auf die zweite Frage erübrigt sich.“

### III — Mündliches Verfahren

Die Landeskreditbank Baden-Württemberg, vertreten durch Frau Dr. Irene Kessler, die Italienische Regierung, vertreten durch Herrn Guido Fienga, Avvocato dello Stato, und die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes, Herrn Dr. Manfred Beschel, haben in der Sitzung vom 29. Oktober 1981 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. Dezember 1981 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

- 1 Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat mit Beschluß vom 17. Februar 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 30. März 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 EWG-Vertrag und von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 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 Verwaltungsrechtsstreit über die Gewährung eines Geburtsdarlehens, in dem sich ein Ehepaar, beide italienische Staatsangehörige, die sich als Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, und die Landeskreditbank Baden-Württemberg, eine der Aufsicht des Landes Baden-Württemberg unterstehende Anstalt des öffentlichen Rechts, gegenüberstehen.
- 3 Die Landeskreditbank gewährt aufgrund von Richtlinien der zuständigen Stelle des Landes Baden-Württemberg auf Antrag Darlehen unter anderem wegen der Geburt eines Kindes. Die Geburtsdarlehen, die aufgrund von Zuschüssen des Landes zinsfrei sind, haben eine Laufzeit von 7 Jahren und werden bis zu einer Höhe von 8 000 DM, in Ausnahmefällen von 12 000 DM, vergeben. Sie können Ehepaaren gewährt werden, wenn mindestens ein Ehegatte Deutscher ist und das Nettofamilieneinkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt. Nach den Ausführungen des nationalen Gerichts wurde diese Regelung über die Gewährung von Geburtsdarlehen eingeführt, um die Geburtenentwicklung bei der deutschen Bevölkerung günstig zu beeinflussen und die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche zu begrenzen.
- 4 Im vorliegenden Fall beantragten die Kläger im Ausgangsverfahren, die Eheleute Reina, anläßlich der Geburt von Zwillingen die Gewährung eines Darlehens. Nachdem die Landeskreditbank Baden-Württemberg dies mit der Begründung abgelehnt hatte, ein solches Darlehen könne nach den erwähnten Richtlinien nur bewilligt werden, wenn mindestens ein Ehegatte Deutscher sei, erhoben die Eheleute Reina beim Verwaltungsgericht Stuttgart Klage, mit der sie die Vereinbarkeit dieser Voraussetzung mit dem Gemeinschaftsrecht bestritten.

- 5 Da es eine Entscheidung des Gerichtshofes zum Erlaß seines Urteils für erforderlich hielt, legte das Verwaltungsgericht Stuttgart folgende Fragen vor:

- „1. Ist Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates der EWG über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 257) so auszulegen, daß er EWG-Ausländer Inländern auch dann gleichstellt, wenn eine öffentlich-rechtliche Kreditanstalt aufgrund verwaltungsinterner Richtlinien ohne Begründung eines Rechtsanspruches Ehepaaren, deren Einkommen eine bestimmte Höhe nicht übersteigt, im Falle der Geburt eines Kindes zur Vermeidung, Milderung oder Beseitigung wirtschaftlicher Probleme auf Antrag zinslose Darlehen gewährt, für die ihr das Land Baden-Württemberg nach Maßgabe der jeweils im Staatshaushaltsplan veranschlagten Mittel u. a. aus der Erwägung heraus Schuldendiensthilfe leistet, daß durch Maßnahmen der Familienhilfe dem Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland entgegengewirkt und die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche verringert werden soll?
2. Ist, falls Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 nicht anwendbar ist, Artikel 7 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft — EWGV — vom 25. März 1957 so auszulegen, daß er unter den vorstehend genannten Umständen einer Differenzierung zwischen EWG-Ausländern und Inländern bei der Gewährung von Geburtsdarlehen entgegensteht?“

#### Zum Verfahren

- 6 Die Landeskreditbank hat die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens mit der Begründung bestritten, das Verwaltungsgericht Stuttgart habe den Vorlagebeschluß nicht in der vorgeschriebenen Besetzung gefaßt. Das Verwaltungsgericht sei mit drei Berufsrichtern besetzt gewesen, während in den einschlägigen Bestimmungen des deutschen Verfahrensrechts die zusätzliche Mitwirkung von zwei ehrenamtlichen Richtern vorgeschrieben sei.
- 7 Dazu ist zu bemerken, daß der Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag dafür zuständig ist, im Wege der Vorabentscheidung über Fragen des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden, die ihm von einem Gericht eines Mitgliedstaats vorgelegt werden. Nach der Struktur dieser Vorschrift hat der Gerichtshof zur Klärung seiner eigenen Zuständigkeit zu prüfen, ob er von einem Gericht eines Mitgliedstaats angerufen worden ist. Nach der Vertei-

lung der Aufgaben zwischen ihm und den nationalen Gerichten ist er dagegen nicht befugt nachzuprüfen, ob die Entscheidung, durch die er angerufen worden ist, den nationalen Vorschriften über die Gerichtsorganisation und das Verfahren entspricht. Der Gerichtshof ist daher an die von einem Gericht eines Mitgliedstaats erlassene Vorlageentscheidung gebunden, solange sie nicht aufgrund eines im nationalen Recht eventuell vorgesehenen Rechtsbehelfs aufgehoben worden ist.

- 8 Aus diesen Erwägungen ergibt sich, daß der Gerichtshof, wenn er von einem Gericht eines Mitgliedstaats gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag angerufen worden ist, nach dieser Vorschrift für die Beantwortung der vorgelegten Fragen zuständig ist, ohne daß er zuvor prüfen müßte, ob die Vorlageentscheidung den nationalen Vorschriften über die Gerichtsorganisation und das Verfahren entspricht.

#### Zur ersten Frage

- 9 Die erste Frage des nationalen Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 in dem Sinne auszulegen ist, daß der in dieser Vorschrift enthaltene Begriff „soziale Vergünstigung“ zinslose Geburtsdarlehen einschließt, die von einer öffentlich-rechtlichen Kreditanstalt aufgrund staatlicher Richtlinien und mit finanzieller Unterstützung des Staats einkommensschwachen Familien zur Förderung der Geburtenhäufigkeit gewährt werden.
- 10 Die Landeskreditbank trägt in erster Linie vor, die fragliche Vorschrift sei auf die streitigen Darlehen nicht anzuwenden, weil keinerlei Zusammenhang zwischen seiner Gewährung und der Arbeitnehmereigenschaft des Empfängers bestehe und die Versagung des Darlehens sich keineswegs nachteilig auf die Mobilität der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft auswirke.
- 11 Die Verordnung Nr. 1612/68, die u. a. aufgrund des Artikels 49 EWG-Vertrag erlassen wurde, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zu verwirklichen, bestimmt in ihrem Artikel 7 Absatz 1, daß Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit anders behandelt werden dürfen als die inländischen Arbeitnehmer. Absatz 2 dieser Vorschrift

sieht zusätzlich vor, daß solche Arbeitnehmer dort die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer genießen.

- 12 Wie der Gerichtshof wiederholt, zuletzt in seinem Urteil vom 31. Mai 1979 in der Rechtssache 207/78 (Even, Slg. S. 2019), festgestellt hat, ergibt sich aus diesen Vorschriften und aus dem angestrebten Ziel, daß es sich bei den Vergünstigungen, die diese Verordnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, erstreckt, um alle diejenigen handelt, die — ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht — den inländischen Arbeitnehmern im allgemeinen hauptsächlich wegen deren objektiver Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnsitzes im Inland gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern.
- 13 Demnach erfüllen Geburtsdarlehen der von dem nationalen Gericht beschriebenen Art grundsätzlich die Kriterien, aufgrund deren sie als soziale Vergünstigungen qualifiziert werden können, die ohne irgendeine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit allen Arbeitnehmern der Mitgliedstaaten zu gewähren sind, vor allem weil durch sie für einkommensschwache Familien die mit der Geburt eines Kindes verbundenen finanziellen Belastungen verringert werden sollen.
- 14 Die Landeskreditbank ist dieser Schlußfolgerung mit dem Vorbringen entgegengetreten, Geburtsdarlehen der fraglichen Art fielen nicht unter den Begriff „soziale Vergünstigung“ im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68, weil sie hauptsächlich aus bevölkerungspolitischen Gründen vergeben würden, um dem Rückgang der Geburtenrate der deutschen Bevölkerung entgegenzuwirken. Es handele sich also um eine Maßnahme auf dem Gebiet der staatsbürgerlichen Rechte, die notwendigerweise an die Staatsangehörigkeit anknüpfen und deshalb nicht durch die Artikel 48 ff. EWG-Vertrag und die zur Durchführung dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsvorschriften erfaßt werde.
- 15 Hierzu ist festzustellen, daß es den Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bevölkerungspolitik als solcher grundsätzlich freisteht, die Verwirklichung der Ziele einer solchen Politik auch mit sozialpolitischen Maßnahmen zu betreiben. Dies bedeutet

jedoch nicht, daß die Gemeinschaft die Grenzen ihrer Zuständigkeit schon dadurch überschreitet, daß sich deren Ausübung auf Maßnahmen auswirkt, die zur Durchführung dieser Politik getroffen wurden. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, daß auf derartige Geburtsdarlehen die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit, insbesondere Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 allein deshalb nicht anwendbar wären, weil sie aus bevölkerungspolitischen Gründen gewährt werden.

- 16 Die Landeskreditbank macht ferner geltend, die fraglichen Darlehen stellten freiwillige Leistungen dar, die nur in den Grenzen der hierfür im Staatshaushalt bereitgestellten Mittel gewährt würden und auf die daher kein Rechtsanspruch bestehe. Außerdem sei es gerechtfertigt zu berücksichtigen, daß ausländische Arbeitnehmer vielfach vor Ablauf des für die Rückzahlung des Darlehens vorgesehenen Zeitraums in ihr Heimatland zurückkehrten und dadurch die Rückzahlung des Darlehens in Frage gestellt werde.
- 17 Hierzu ist jedoch zu bemerken, daß unter den Begriff „soziale Vergünstigung“ des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung nicht nur aufgrund eines Rechtsanspruchs gewährte Vorteile, sondern auch solche Leistungen fallen, die auf Ermessensbasis erbracht werden. In diesem Fall gebietet es der Grundsatz der Gleichbehandlung, daß die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten unter denselben Voraussetzungen wie Inländer und nach denselben Richtlinien, die für die Gewährung der Darlehen an Inländer gelten, in den Genuß der Vorteile kommen können.
- 18 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 dahin auszulegen ist, daß der in dieser Vorschrift enthaltene Begriff „soziale Vergünstigung“ zinslose Geburtsdarlehen einschließt, die von einer öffentlich-rechtlichen Kreditanstalt aufgrund staatlicher Richtlinien und mit finanzieller Unterstützung des Staats einkommenschwachen Familien zur Förderung der Geburtenhäufigkeit gewährt werden. Derartige Darlehen sind also Arbeitnehmern anderer Mitgliedstaaten unter denselben Voraussetzungen wie inländischen Arbeitnehmern zu gewähren.

### Zur zweiten Frage

Da die zweite Frage nur für den Fall der Verneinung der ersten Frage gestellt wurde, erübrigt sich ihre Beantwortung.

## Kosten

- 19 Die Auslagen der italienischen Regierung und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem bei dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

## DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Stuttgart mit Beschluß vom 17. Februar 1981 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

**Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 ist dahin auszulegen, daß der in dieser Vorschrift enthaltene Begriff „soziale Vergünstigung“ zinslose Geburtsdarlehen einschließt, die von einer öffentlich-rechtlichen Kreditanstalt aufgrund staatlicher Richtlinien und mit finanzieller Unterstützung des Staats einkommensschwachen Familien zur Förderung der Geburtenhäufigkeit gewährt werden. Derartige Darlehen sind also Arbeitnehmern anderer Mitgliedstaaten unter denselben Voraussetzungen wie inländischen Arbeitnehmern zu gewähren.**

Touffait

Mackenzie Stuart

Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Januar 1982.

Der Kanzler

Der Präsident der Dritten Kammer

Im Auftrag

H. A. Rühl

A. Touffait

Hauptverwaltungsrat