

**Rechtssache C-664/23****Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs****Eingangsdatum:**

9. November 2023

**Vorlegendes Gericht:**

Cour d'appel de Versailles (Frankreich)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

9. November 2023

**Berufungsklägerin und Beklagte im ersten Rechtszug:**

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

**Berufungsbeklagter und Kläger im ersten Rechtszug:**

TX

---

**1. Gegenstand und Sachverhalt des Rechtsstreits:**

- 1 TX, ein armenischer Staatsangehöriger, war am 7. Januar 2008 mit seiner Frau und seinen beiden minderjährigen Kindern AX und RX illegal in das französische Hoheitsgebiet eingereist und erhielt im Jahr 2014 eine befristete Aufenthaltskarte „Privat- und Familienleben“ mit dem Vermerk „Arbeitserlaubnis für ihren Inhaber“. Ein drittes Kind SX wurde sodann im Jahr 2011 in Frankreich geboren. TX ist gegenwärtig im Rahmen eines Arbeitsvertrags entgeltlich beschäftigt und besitzt eine mehrjährige Aufenthaltskarte, die bis zum 12. September 2024 gültig ist.
- 2 TX erklärt, dass die Reisepässe der Kinder auf ihrer Rückreise von den Niederlanden nach Frankreich verloren gegangen seien. Die Kinder AX (geboren 2004) und RX (geboren 2005) haben beide im Jahr 2015 ein von der Präfektur Hauts-de-Seine ausgestelltes Reisedokument für minderjährige Ausländer erhalten. Das Kind AX verfügt seit Kurzem über eine befristete Aufenthaltskarte „Privat- und Familienleben“, die mit einer bis zum 9. Oktober 2023 gültigen Arbeitserlaubnis verbunden war.

- 3 TX beantragte für seine drei Kinder die Bewilligung von Familienleistungen, was ihm für seine beiden außerhalb des französischen Staatsgebiets geborenen Kinder verweigert wurde.
- 4 Diese Ablehnung wurde in erster Instanz vom Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Sozialgericht Nanterre) aufgehoben, aber sodann in der Berufung von der Cour d'appel de Versailles (Berufungsgericht Versailles) mit Urteil vom 14. November 2019 bestätigt.
- 5 Mit Urteil vom 23. Juni 2022 hob die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof) dieses Urteil im Wesentlichen wegen Begründungsmängeln hinsichtlich des Berufungsgrunds auf, der sich auf die Richtlinie 2011/98/EU bezog, und verwies die Rechtssache an die Cour d'appel de Versailles (Berufungsgericht Versailles) in anderer Besetzung zurück.
- 6 Diese wendet sich nunmehr an den Gerichtshof und fragt danach, wie die Richtlinie 2011/98/EU auszulegen sei.

## 2. Rechtlicher Rahmen:

### A. *Unionsrecht*

*Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten*

- 7 Der 20. Erwägungsgrund lautet:

„Alle Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten und dort arbeiten, sollten nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung zumindest ein gemeinsames Bündel gleicher Rechte wie die Staatsangehörigen des jeweiligen Aufnahmemitgliedstaates genießen, ungeachtet des ursprünglichen Zwecks bzw. der Grundlage ihrer Zulassung. Das Recht auf Gleichbehandlung in den in dieser Richtlinie geregelten Bereichen sollte nicht nur jenen Drittstaatsangehörigen zuerkannt werden, die zu Beschäftigungszwecken in einem Mitgliedstaats zugelassen wurden, sondern auch denjenigen, die für andere Zwecke zugelassen wurden und denen der Zugang zum Arbeitsmarkt in jenem Mitgliedstaat im Rahmen anderer Vorschriften des Unionsrechts oder des einzelstaatlichen Rechts gewährt wurde, einschließlich der Familienangehörigen eines Drittstaatsarbeitnehmers, die gemäß der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung in dem Mitgliedstaat zugelassen werden...“

8 Der 24. Erwägungsgrund lautet:

„Drittstaatsarbeitnehmer sollten ein Recht auf Gleichbehandlung in Bezug auf die soziale Sicherheit haben. ... Mit dieser Richtlinie sollten Rechte nur in Bezug auf diejenigen Familienangehörigen gewährt werden, die auf der Grundlage der Familienzusammenführung zu den Drittstaatsarbeitnehmern in einen Mitgliedstaat nachziehen, oder in Bezug auf diejenigen Familienangehörigen, die sich bereits rechtmäßig in diesem Mitgliedstaat aufhalten.“

9 Art. 2 sieht vor:

„Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

c) ‚kombinierte Erlaubnis‘ einen von den Behörden eines Mitgliedstaats ausgestellten Aufenthaltstitel, der es einem Drittstaatsangehörigen gestattet, sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zu Arbeitszwecken aufzuhalten;“

10 Art. 3 sieht vor:

„Geltungsbereich

(1) Diese Richtlinie gilt für

...

b) Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat zu anderen als zu Arbeitszwecken nach Unionsrecht oder einzelstaatlichem Recht zugelassen wurden und die eine Arbeitserlaubnis sowie einen Aufenthaltstitel im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 besitzen, und ...“

11 Art. 12 sieht vor:

„Recht auf Gleichbehandlung

(1) Drittstaatsarbeitnehmer im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstaben b und c haben ein Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, in dem sie sich aufhalten, in Bezug auf

...

e) Zweige der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004;

...

(2) Die Mitgliedstaaten können die Gleichbehandlung wie folgt einschränken:

...

b) sie können die gemäß Absatz 1 Buchstabe e eingeräumten Rechte für Drittstaatsarbeitnehmer beschränken, wobei solche Rechte nicht für solche Drittstaatsarbeitnehmer beschränkt werden dürfen, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder die mindestens sechs Monate beschäftigt waren und als arbeitslos gemeldet sind.

Zusätzlich können die Mitgliedstaaten beschließen, dass Absatz 1 Buchstabe e hinsichtlich Familienleistungen nicht für Drittstaatsangehörige gilt, denen die Erlaubnis erteilt wurde, für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu arbeiten, für Drittstaatsangehörige, die zu Studienzwecken zugelassen wurden[,] oder für Drittstaatsangehörige, die aufgrund eines Visums die Erlaubnis haben zu arbeiten;“

### **B.     *Französisches Recht***

*Code de l'action sociale et des familles (Sozial- und Familiengesetzbuch)*

12 Art. L.262-2 Abs. 2 im Unterabschnitt mit der Überschrift „Bedingungen für das Entstehen des Rechts“ lautet:

„Ausländische Kinder können für die Ansprüche eines ausländischen Berechtigten, der nicht Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist, nur berücksichtigt werden, wenn sie die in Artikel L.512-2 des Code de la sécurité sociale (Sozialgesetzbuch) genannten Bedingungen erfüllen.“

*Code de la sécurité sociale (Sozialgesetzbuch)*

13 Art. L.512-2 in Buch V („Familienleistungen und gleichgestellte Leistungen“) lautet im Wesentlichen wie folgt (in der für den Rechtsstreit geltenden Fassung):

„ ...

Anspruch auf Familienleistungen nach Maßgabe dieses Buches haben auch Ausländer, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft, eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind und die Inhaber eines für sie aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder internationalen Verträgen oder Abkommen für den rechtmäßigen Aufenthalt in Frankreich vorgeschriebenen Titels sind.

Diese Ausländer haben Anspruch auf Familienleistungen, sofern für die Kinder, für die sie unterhaltspflichtig sind und für die Familienleistungen beantragt werden, eine der folgenden Voraussetzungen nachgewiesen wird:

...

- ihre ordnungsgemäße Einreise im Rahmen des Verfahrens zur Familienzusammenführung gemäß Buch IV des Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Gesetzbuch über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht);

...

Ein Dekret legt die Liste der Titel und Nachweise fest, die die ordnungsgemäße Einreise und den ordnungsgemäßen Aufenthalt der ausländischen Begünstigten bescheinigen. Es legt auch die Art der Dokumente fest, die zum Nachweis dessen erforderlich sind, dass die Kinder, für die diese Ausländer unterhaltspflichtig sind und für die Familienleistungen beantragt werden, die in den vorstehenden Absätzen genannten Voraussetzungen erfüllen.“

- 14 Art. D.512-2 lautet im Wesentlichen wie folgt (in der auf den Rechtsstreit anwendbaren Fassung):

„Die ordnungsgemäße Einreise und der ordnungsgemäße Aufenthalt der ausländischen Kinder, für die der Begünstigte unterhaltspflichtig ist und für die er Familienleistungen beantragt, wird durch die Vorlage eines der folgenden Dokumente nachgewiesen:

...

2. Bescheinigung über die ärztliche Untersuchung des Kindes, die vom Office français de l'immigration et de l'intégration (französisches Amt für Einwanderung und Integration) nach Abschluss des Verfahrens zur Einleitung oder Zulassung zum Aufenthalt auf der Grundlage der Familienzusammenführung ausgestellt wird;

...

5. von der Präfektur ausgestellte Bescheinigung, aus der hervorgeht, dass das Kind spätestens zeitgleich mit einem Elternteil, der aufgrund des Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Gesetzbuch über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht) zum Aufenthalt zugelassen ist, nach Frankreich eingereist ist; ...“

### **3. Rechtsstandpunkte der Parteien:**

#### ***Die Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (Familienkasse Hauts-de-Seine, im Folgenden: Caisse)***

- 15 Der Anspruch auf Familienleistungen müsse verweigert werden, da die beiden Kinder nicht im Wege eines Verfahrens zur Familienzusammenführung nach Frankreich eingereist seien, so dass TX die ärztliche Bescheinigung gemäß Art. D.512-2 Nr. 2 des Code de la sécurité sociale nicht vorlegen könne und TX nicht nachweise, dass die beiden Kinder ordnungsgemäß oder zur selben Zeit wie er nach Frankreich eingereist seien.
- 16 Im Übrigen könne die von TX angeführte Richtlinie 2011/98/EU der Anwendung der Art. L.512-2 und D.512-2 des Code de la sécurité sociale nicht entgegenstehen.

#### ***TX***

- 17 TX ist der Ansicht, dass er, da er eine Tätigkeit in Frankreich nachweise, als Drittstaatsangehöriger und Inhaber einer auf ein Jahr befristeten Aufenthaltskarte mit Arbeitserlaubnis die in Art. 3 Buchst. b der Richtlinie 2011/98 genannten Voraussetzungen erfülle. Da er vom Geltungsbereich der Richtlinie erfasst werde, beruft er sich insbesondere auf die in der Richtlinie verankerte Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats. Seiner Ansicht nach ist es unerheblich, dass seine Kinder nicht im Rahmen der Familienzusammenführung nach Frankreich eingereist seien, da sie sich rechtmäßig in Frankreich aufhielten.

### **4. Beurteilung der Cour d'appel (Berufungsgericht):**

- 18 Die Frage, ob sich TX auf französischem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß aufhält, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.
- 19 TX weist nicht nach, dass er Schritte unternommen habe, um die in Artikel D.512-2 des Code de la sécurité sociale vorgesehene Genehmigung der Präfektur zu erhalten, obwohl dieses Dokument einen rechtsbestätigenden Charakter hat, und dass Unterlagen vorgelegt würden, die belegen könnten, dass seine Kinder zur selben Zeit wie er nach Frankreich eingereist seien. Die Sozialgerichtsbarkeit kann indessen nicht anstelle der Verwaltungsbehörde tätig werden, die allein für die Ausstellung desjenigen Dokuments zuständig ist, das es TX ermöglicht, die Sachlage mit dem innerstaatlichen Recht in Einklang zu bringen. Die Unterlagen in der Akte belegen außerdem, dass die Caisse am 20. August 2018 ein Schreiben an die Präfektur von Hauts-de-Seine gerichtet hat, damit die oben genannte Bescheinigung ausgestellt werde. Dieses Schreiben blieb offenbar unbeantwortet.

- 20 Somit beweist TX nicht die ordnungsgemäße Einreise der beiden Kinder AX und RX im Rahmen des Verfahrens zur Familienzusammenführung durch Vorlage der nach Art. D.512-2 des Code de la sécurité sociale erforderlichen Dokumente.
- 21 In zwei Urteilen vom 3. Juni 2011 hat die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof) entschieden, dass die Bestimmungen von Art. L. 512-2 und von Art. D. 512-2 des Code de la sécurité sociale insofern einen objektiven Charakter hätten, als sie die Zahlung von Familienleistungen von der Vorlage eines Dokuments, das die ordnungsgemäße Einreise ausländischer Kinder nach Frankreich belege, und insbesondere bei Kindern, die auf der Grundlage der Familienzusammenführung eingereist seien, von der Vorlage der ärztlichen Bescheinigung abhängig machten, die vom Office français de l'immigration et de l'intégration ausgestellt werde; dieser objektive Charakter finde in einem demokratischen Staat seine Rechtfertigung in der Notwendigkeit, eine Kontrolle über die Bedingungen für die Aufnahme von Kindern auszuüben. Die genannten Bestimmungen beeinträchtigten das in den Art. 8 und 14 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierte Recht auf Familienleben nicht unverhältnismäßig und verstießen auch nicht gegen die Bestimmungen von Art. 3 des Internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes.
- 22 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat diese Auslegung bestätigt und die Auffassung vertreten, dass die Verweigerung von Familienleistungen wegen Nichteinhaltung der nach französischem Recht für die Familienzusammenführung anwendbaren Bestimmungen nicht gegen die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verstoße (EGMR, 1. Oktober 2015, Beschwerden Nrn. 76860/11 und 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu und Selpa Lokongo/Frankreich, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
- 23 Im vorliegenden Rechtsstreit wird die Frage der Vereinbarkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit einer ranghöheren Norm jedoch unter dem Blickwinkel der Richtlinie 2011/98 gestellt, deren Ziel es ist, ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, festzulegen.
- 24 Für die Ablehnung der beantragten Familienleistungen hat die Caisse im vorliegenden Fall nicht auf den Status des Beschwerdeführers abgestellt, sondern auf die Bedingungen, unter denen seine beiden in Armenien geborenen Kinder auf französischen Boden gelangt sind. Art. 12 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2011/98 enthält jedoch in Bezug auf Familienleistungen keine Ausnahme von der Gleichbehandlung nach Maßgabe dessen, unter welchen Bedingungen die Familienangehörigen des Drittstaatsarbeitnehmers in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats gelangt sind.
- 25 Der einzige Vorbehalt, den das Recht auf Gleichbehandlung möglicherweise erfordert, könnte sich aus der Anwendung des 20. Erwägungsgrunds und

insbesondere des 24. Erwägungsgrunds ergeben, der wie folgt schließt: „Mit dieser Richtlinie sollten Rechte nur in Bezug auf diejenigen Familienangehörigen gewährt werden, die auf der Grundlage der Familienzusammenführung zu den Drittstaatsarbeitnehmern in einen Mitgliedstaat nachziehen, oder in Bezug auf diejenigen Familienangehörigen, die sich bereits rechtmäßig in diesem Mitgliedstaat aufhalten.“ Mit dieser Formulierung scheint der 24. Erwägungsgrund das Recht auf Gleichbehandlung auf diejenigen Kinder des betreffenden Arbeitnehmers zu beschränken, die ihm auf der Grundlage der Familienzusammenführung in dem von der Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 vorgegebenen Rahmen nachgezogen sind.

26 Drei Bemerkungen sind indessen geboten.

- Erstens werden die streitigen Leistungen in Abhängigkeit von der Anzahl der unterhaltsberechtigten Kinder gewährt. Im vorliegenden Fall berücksichtigte die Caisse nur die jüngste und auf französischem Staatsgebiet geborene Tochter des Paares, wobei sie die beiden anderen Kinder „ausschloss“, die im Ausland geboren und außerhalb des Verfahrens zur Familienzusammenführung in das französische Hoheitsgebiet eingereist waren.
- Zweitens gehen die Bestimmungen der Richtlinie 2011/98 in keinem Punkt auf die Rechte von Familienangehörigen ein und greifen auch nicht den Inhalt des 24. Erwägungsgrunds auf. Im Urteil vom 25. November 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familienleistungen für Inhaber einer kombinierten Erlaubnis) (C-302/19, EU:C:2020:957, Rn. 32), hat der Gerichtshof klargestellt, dass „[d]ie Erwägungsgründe eines Unionsrechtsakts ... rechtlich nicht verbindlich [sind] und ... weder herangezogen werden [können], um von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts abzuweichen, noch, um diese Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht“. Auf dieser Grundlage hat er – ohne augenscheinlich in seiner Argumentation einen Widerspruch zum vorletzten Satz des genannten Erwägungsgrunds zu sehen, wonach mit dieser Richtlinie „keine Rechte in Situationen gewähren [sollten], die nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen, wie beispielsweise in Bezug auf Familienangehörige, die sich in einem Drittstaat aufhalten“ – den Inhaber einer kombinierten Erlaubnis, dessen Familienangehörige sich nicht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten, nicht vom Recht auf Gleichbehandlung bei Familienleistungen ausgenommen (Rn. 33). Unter Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat „vorbehaltlich der von Art. 12 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2011/98 gestatteten Ausnahmen die Gewährung einer Leistung der sozialen Sicherheit dem Inhaber einer kombinierten Erlaubnis nicht mit der Begründung verweigern oder herabsetzen darf, dass seine Familienangehörigen oder einige von ihnen sich nicht im Hoheitsgebiet des genannten Mitgliedstaats, sondern in einem Drittstaat aufhalten, wenn der fragliche Mitgliedstaat diese Leistung seinen Staatsangehörigen unabhängig davon gewährt, wo sich deren Familienangehörige aufhalten“ (Rn. 39). In

Fortführung dieser Rechtsprechung kann man sich berechtigterweise fragen, ob die Erwägungen im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung dafür stichhaltig sind, um den Anspruch des Inhabers einer kombinierten Erlaubnis auf bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit zu bestimmen, wobei zu beachten ist, dass solche Erwägungen naturgemäß nur Ausländer aus einem Drittstaat betreffen, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind.

- Drittens zielt im Anschluss an das Urteil vom 25. November 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familienleistungen für Inhaber einer kombinierten Erlaubnis) (C-302/19, EU:C:2020:957), ein Vorschlag für eine Neufassung darauf ab, den 24. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/98 EU mit dem erlassenen Urteil in Einklang zu bringen, indem die beiden letzten Sätze gestrichen werden, denen zufolge die Richtlinie nur Familienangehörigen Rechte gewähren sollte, die Drittstaatsarbeitnehmern nachziehen, um sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten (Vorschlag vom 27. April 2022, COM[2022] 650 final, Art. 12). Der Verweis auf die Familienzusammenführung würde damit gestrichen.

27 In Anbetracht dessen besteht ein begründeter Zweifel an der Auslegung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98.

##### **5. Vorlagefrage:**

28 Daher ist es geboten, dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 12 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, im Anschluss an das Urteil vom 25. November 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familienleistungen für Inhaber einer kombinierten Erlaubnis) (C-302/19, EU:C:2020:957), dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie Frankreichs entgegensteht, die es verbietet, bei der Bestimmung der Ansprüche auf eine Leistung der sozialen Sicherheit die in einem Drittland geborenen Kinder des Inhabers einer kombinierten Erlaubnis im Sinne von Art. 2 Buchst. c der genannten Richtlinie zu berücksichtigen, wenn diese Kinder, für die er unterhaltspflichtig ist, nicht auf der Grundlage der Familienzusammenführung in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats eingereist sind oder wenn keine Dokumente vorgelegt werden, mit denen ihre ordnungsgemäße Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Staates nachgewiesen werden kann, wobei

dies für die Kinder von inländischen Leistungsempfängern oder von Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats nicht zur Voraussetzung gemacht wird?

ARBEITSDOKUMENT