C-642/24

Europäischer Gerichtshof (Sechste Kammer)
Urteil vom 16.04.2026

In der Rechtssache C-642/24

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 1. Oktober 2024,

Europäische Kommission, vertreten durch B.-R. Killmann und E. Schmidt als Bevollmächtigte,

Klägerin,

unterstützt durch:
Tschechische Republik, zunächst vertreten durch J. Benešová, M. Smolek und J. Vláčil, dann durch J. Benešová und J. Vláčil als Bevollmächtigte,
Republik Polen, vertreten durch B. Majczyna und D. Lutostańska als Bevollmächtigte,

Streithelferinnen,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch J. Möller und R. Kanitz als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt der Gerichtshof (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin I. Ziemele sowie der Richter S. Gervasoni (Berichterstatter) und M. Bošnjak,
Generalanwalt: M. Szpunar,
Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,
aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, 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. 45 AEUV, aus den Art. 4, 7 und 67 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der

Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. 2004, L 166, S. 1) und aus Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. 2011, L 141, S. 1) verstoßen hat, dass im Freistaat Bayern (Deutschland) für Familiengeld (im Folgenden: Bayerisches Familiengeld) ein Indexierungsmechanismus eingeführt und beibehalten wurde, nach dem Erwerbstätige, deren Kinder ihren ständigen Aufenthalt in bestimmten Mitgliedstaaten haben, einen niedrigeren Betrag erhalten als Erwerbstätige, deren Kinder ihren Aufenthalt in Deutschland oder in anderen Mitgliedstaaten haben.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 883/2004

2 In den Erwägungsgründen 8 und 16 der Verordnung Nr. 883/2004 wird ausgeführt:

> "(8) Der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung ist für Arbeitnehmer, die nicht im Beschäftigungsmitgliedstaat wohnen, einschließlich Grenzgängern, von besonderer Bedeutung.
>
> …
>
> (16) Innerhalb der [Europäischen] Gemeinschaft ist es grundsätzlich nicht gerechtfertigt, Ansprüche der sozialen Sicherheit vom Wohnort der betreffenden Person abhängig zu machen; in besonderen Fällen jedoch – vor allem bei besonderen Leistungen, die an das wirtschaftliche und soziale Umfeld der betreffenden Person gebunden sind – könnte der Wohnort berücksichtigt werden."

3 Art. 1 ("Definitionen") Buchst. z dieser Verordnung bestimmt:

> "Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:
>
> …
>
> z) 'Familienleistungen' alle Sach- oder Geldleistungen zum Ausgleich von Familienlasten, mit Ausnahme von Unterhaltsvorschüssen und besonderen Geburts- und Adoptionsbeihilfen nach Anhang I."

4 Art. 3 ("Sachlicher Geltungsbereich") Abs. 1 Buchst. j der Verordnung sieht vor:

> "Diese Verordnung gilt für alle Rechtsvorschriften, die folgende Zweige der sozialen Sicherheit betreffen:
>
> …
>
> j) Familienleistungen."

5 Art. 4 ("Gleichbehandlung") der Verordnung Nr. 883/2004 lautet:

> "Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, haben Personen, für die diese Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie die Staatsangehörigen dieses Staates."

6 Art. 7 ("Aufhebung der Wohnortklauseln") dieser Verordnung bestimmt:

> "Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, dürfen Geldleistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten oder nach dieser Verordnung zu zahlen sind, nicht aufgrund der Tatsache gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, dass der Berechtigte oder seine Familienangehörigen in einem anderen als dem Mitgliedstaat wohnt bzw. wohnen, in dem der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat."

7 Art. 67 ("Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen") der Verordnung sieht vor:

> "Eine Person hat auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats, als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden. Ein Rentner hat jedoch Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des für die Rentengewährung zuständigen Mitgliedstaats."

Verordnung Nr. 492/2011

8 Art. 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 492/2011 in deren Kapitel I Abschnitt 2 ("Ausübung der Beschäftigung und Gleichbehandlung") bestimmt:

> "(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 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."

Deutsches Recht

Bayerisches Familiengeldgesetz

9 Art. 1 ("Zweckbestimmung") des Bayerischen Familiengeldgesetzes vom 24. Juli 2018 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 613, 622) in seiner vorliegend maßgebenden Fassung (im Folgenden: BayFamGG) lautet:

> "In Weiterentwicklung des Bayerischen Landeserziehungsgeldes erhalten Eltern mit dem Bayerischen Familiengeld eine vom gewählten Lebensmodell der Familie unabhängige, gesonderte Anerkennung ihrer Erziehungsleistung. Eltern erhalten zugleich den nötigen Gestaltungsspielraum, frühe Erziehung und Bildung der Kinder einschließlich gesundheitsförderlicher Maßnahmen in der jeweils von ihnen gewählten Form zu ermöglichen, zu fördern und insbesondere auch entsprechend qualitativ zu gestalten. Das Familiengeld dient damit nicht der Existenzsicherung. Es soll auf existenzsichernde Sozialleistungen nicht angerechnet werden."

10 In Art. 2 ("Berechtigte") BayFamGG heißt es:

> "(1) Anspruch auf Familiengeld hat, wer

1. seine Hauptwohnung oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Freistaat Bayern hat,

2. mit seinem Kind in einem Haushalt lebt und

3. dieses Kind selbst erzieht und für eine förderliche frühkindliche Betreuung des Kindes sorgt.

[Das Familiengeld wird nicht gezahlt], wenn das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einem Staat hat, der nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union oder aufgrund Unionsrechts oder völkerrechtlicher Vereinbarung einem Mitgliedstaat der Europäischen Union gleich zu behandeln ist. …"

11 Art. 3 ("Höhe, Auszahlung und Bezugszeitraum; Verordnungsermächtigung") BayFamGG sieht vor:

"(1) Das Familiengeld beträgt für das erste und zweite Kind des Berechtigten jeweils 250 Euro pro Monat, für das dritte und jedes weitere Kind des Berechtigten jeweils 300 Euro pro Monat. … Das Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für Fälle, in denen das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem Staat hat, der aufgrund Unionsrechts oder völkerrechtlicher Vereinbarung einem Mitgliedstaat der Europäischen Union gleich zu behandeln ist, eine an die Kosten der Lebenshaltung am Ort des gewöhnlichen Aufenthalts angepasste Leistungshöhe zu bestimmen.

(2) Familiengeld wird im Laufe des Lebensmonats gezahlt, für den es bestimmt ist.

(3) Familiengeld kann in der Zeit vom ersten Tag des 13. Lebensmonats bis zur Vollendung des 36. Lebensmonats des Kindes bezogen werden.

…"

12 Art. 4 ("Verhältnis zu anderen Leistungen") BayFamGG lautet:

"Auf das Familiengeld angerechnet werden dem Familiengeld vergleichbare Leistungen, auf die eine nach Art. 2 berechtigte Person außerhalb Bayerns oder gegenüber einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung Anspruch hat. Solange kein Antrag auf die in Satz 1 genannten vergleichbaren Leistungen gestellt wird, ruht der Anspruch auf Familiengeld bis zur möglichen Höhe der vergleichbaren Leistung."

Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze

13 Die Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (AVSG) vom 2. Dezember 2008 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 912, 982) sieht seit dem 8. August 2018 in § 102 einen niedrigeren Familiengeldbetrag vor, wenn sich der gewöhnliche Aufenthalt des Kindes in einem der in dieser Bestimmung aufgezählten 15 Mitgliedstaaten befindet.

14 § 102 AVSG wurde nacheinander durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze vom 1. August 2018 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 680) und durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze vom 28. März 2022 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 98) (im Folgenden: § 102 AVSG in der vorliegend maßgebenden Fassung) geändert. § 102 AVSG in der vorliegend maßgebenden Fassung bestimmte:

"Hat das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einem der nachfolgend genannten Staaten, wird das [B]ayerische Familiengeld abweichend von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Familiengeldgesetzes in der nachfolgend genannten Höhe gewährt:

Nr.	Staat	Für erstes oder zweites Kind	Für drittes und weiteres Kind
1	Estland	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
2	Griechenland	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
3	Kroatien	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
4	Lettland	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
5	Litauen	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
6	Malta	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
7	Polen	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
8	Portugal	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
9	Slowakei	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
10	Slowenien	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
11	Tschechische Republik	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
12	Ungarn	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
13	Zypern	187,50 [Euro]	225,00 [Euro]
14	Bulgarien	125,00 [Euro]	150,00 [Euro]
15	Rumänien	125,00 [Euro]	150,00 [Euro]

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

15 Mit Aufforderungsschreiben vom 12. November 2021 forderte die Kommission die Bundesrepublik Deutschland auf, zur Vereinbarkeit des Mechanismus gemäß § 102 AVSG in der vorliegend maßgebenden Fassung mit dem Unionsrecht Stellung zu nehmen.

16 Nach § 102 AVSG in der vorliegend maßgebenden Fassung war das Bayerische Familiengeld für Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in bestimmten in der AVSG bezeichneten Mitgliedstaaten auf 187,50 Euro pro Monat und ab dem dritten Kind auf 225 Euro pro Monat festgesetzt. Für Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in bestimmten anderen Mitgliedstaaten galt im Übrigen ein Betrag von 125 Euro bzw., ab dem dritten Kind, von 150 Euro pro Monat.

17 In ihrem Aufforderungsschreiben sah die Kommission die Kürzung des Betrags des Bayerischen Familiengelds nach Maßgabe des Ortes des gewöhnlichen Aufenthalts des Kindes, wenn dieser sich in bestimmten Mitgliedstaaten befindet, gegenüber dem bei gewöhnlichem Aufenthalt des Kindes in Deutschland gezahlten Betrag als Verstoß gegen die Art. 7 und 67 der Verordnung Nr. 883/2004 an, nach denen Geldleistungen nicht aufgrund der Tatsache gekürzt werden dürften, dass ein Familienangehöriger, wie ein Kind, in einem anderen Mitgliedstaat wohne. Da eine solche Kürzung des Bayerischen Familiengelds im Wesentlichen Erwerbstätige aus anderen Mitgliedstaaten betreffe, sah die Kommission darin außerdem eine mittelbare Diskriminierung unter Verstoß gegen Art. 45 AEUV, Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 und Art. 7 der Verordnung Nr. 492/2011.

18 In ihrer Antwort vom 11. März 2022 machte die Bundesrepublik Deutschland geltend, dass es nach den Art. 7 und 67 der Verordnung Nr. 883/2004 zulässig sei, das Bayerische Familiengeld je nach dem Wohnort des Kindes der Höhe nach herabzusetzen, um den tatsächlichen Lebenshaltungskosten in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, die in § 102 AVSG in der vorliegend maßgebenden Fassung bezeichnet seien.

19 In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 26. Januar 2023 hielt die Kommission im Wesentlichen an ihrem Standpunkt fest. Darüber hinaus verwies sie auf das Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich (Indexierung von Familienleistungen) (C-328/20, EU:C:2022:468), in dem der Gerichtshof entschieden habe, dass die Anpassung von Familienleistungen nach Maßgabe der Lebenshaltungskosten im Wohnmitgliedstaat des Kindes gegen das Unionsrecht verstoße.

20 Am 24. März 2023 übermittelte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission die Antwort des Freistaats Bayern. Dieser machte geltend, dass das Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich (Indexierung von Familienleistungen) (C-328/20, EU:C:2022:468), auf das Bayerische Familiengeld in Anbetracht dessen Zwecks nicht übertragbar sei, der darin bestehe, die Erziehung, die Bildung und die Gesundheit der Kinder zu fördern und nicht nur die kinderbedingte Mehrbelastung der Familie auszugleichen.

21 Da die Kommission diese Antwort nicht für überzeugend hielt, hat sie die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben.

22 Mit Entscheidungen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 28. Januar 2025 sind die Tschechische Republik und die Republik Polen als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

Zur Klage

23 Die Kommission stützt ihre Klage auf zwei Rügen. Mit der ersten Rüge beanstandet sie einen Verstoß gegen die Art. 7 und 67 der Verordnung Nr. 883/2004 und mit der zweiten einen Verstoß gegen Art. 45 AEUV, Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 und Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011.

Zur ersten Rüge: Verstoß gegen die Art. 7 und 67 der Verordnung Nr. 883/2004

Vorbringen der Parteien

24 Die Kommission macht einen Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 7 und 67 der Verordnung Nr. 883/2004 durch die Rechtsvorschriften des Freistaats Bayern über das Bayerische Familiengeld geltend, der darin liege, dass nach diesen Rechtsvorschriften der deutschen Sozialversicherung angeschlossene Arbeitnehmer, deren Kinder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in bestimmten Mitgliedstaaten hätten, einen geringeren Betrag erhielten als Arbeitnehmer, deren Kinder in Deutschland oder in bestimmten anderen Mitgliedstaaten wohnten.

25 Der Umstand, dass mit der Indexierung des Bayerischen Familiengelds für Arbeitnehmer mit einem Kind, das seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einem von bestimmten Mitgliedstaaten habe, die Lebenshaltungskosten in diesen Staaten berücksichtigt würden, ändere nichts an der Unionsrechtswidrigkeit dieses Mechanismus, da dieses Familiengeld in keinem Zusammenhang mit den tatsächlichen Belastungen der Eltern stehe und unabhängig von jeder Beurteilung ihrer tatsächlichen Bedürftigkeit gewährt werde.

26 Unter Bezugnahme auf das Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich (Indexierung von Familienleistungen) (C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 50 und 51), weist die Kommission darauf hin, dass die Gleichbehandlung der unter die Verordnung Nr. 883/2004 fallenden Arbeitnehmer unter Berücksichtigung des absoluten Wertes der gezahlten Leistungen zu beurteilen sei und dass die Mitgliedstaaten den betreffenden Betrag nicht je nach dem Wohnmitgliedstaat der Kinder anpassen dürften.

27 Mit dem Bayerischen Familiengeld werde ein so weites Ziel verfolgt, dass sein Zweck in einem allgemeinen Ausgleich der durch ein Kind entstehenden zusätzlichen Familienlasten zu sehen sei. Es werde pauschal nach Maßgabe des Alters und der Zahl der Kinder gewährt, und seine Höhe hänge nicht mit den tatsächlichen Ausgaben der Eltern zusammen. Im Übrigen habe die Bundesrepublik Deutschland nichts Konkretes zu den bei der Berechnung des Grundbetrags des Bayerischen Familiengelds berücksichtigten Ausgaben vorgebracht, und auch die Gesetzesmaterialien zu den entsprechenden Rechtsvorschriften des Freistaats Bayern lieferten dazu keine konkreten Angaben. Es scheine daher eher, dass dieser Betrag nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel des Freistaats Bayern festgesetzt worden sei.

28 Selbst wenn man schließlich annähme, dass eine Indexierung des Bayerischen Familiengelds nach Maßgabe der tatsächlichen Lebenshaltungskosten im Mitgliedstaat des gewöhnlichen Aufenthalts der Kinder zulässig wäre, seien die in Rede stehenden Modalitäten der Indexierung nicht kohärent, da sie die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten zwischen den verschiedenen Bundesländern nicht berücksichtigten und da die Indexierung nie nach oben ausschlage, was jedoch bei Arbeitnehmern gerechtfertigt wäre, deren Kinder in Staaten wohnten, die in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 fielen und in denen das Preisniveau deutlich höher sei als in Deutschland, insbesondere in Irland, in Luxemburg, in Norwegen oder in der Schweiz.

29 Die Bundesrepublik Deutschland macht insbesondere geltend, aus der Verordnung Nr. 883/2004 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs, vor allem dem Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich (Indexierung von Familienleistungen) (C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 55), ergebe sich, dass der Wohnort bei der Berechnung der an das wirtschaftliche und soziale Umfeld der betreffenden Person gebundenen Leistungen berücksichtigt werden könne. Die Höhe des Bayerischen Familiengelds sei nicht allein nach dem Wohnort des Kindes gestaffelt, sondern an die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten zwischen den Mitgliedstaaten gekoppelt, so dass die Zahlung unterschiedlicher Familiengeldbeträge objektiv gerechtfertigt sei.

30 Davon abgesehen sei der Freistaat Bayern, auch wenn die Höhe des Bayerischen Familiengelds in erster Linie von den tatsächlichen Lebensverhältnissen am Wohnort des Kindes abhänge, keineswegs verpflichtet, die Familiengeldhöhe individuell zu bestimmen. Die Bundesrepublik Deutschland verweist insoweit auf die weite Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnis, die dem nationalen Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs zuerkannt werde (Urteile vom 23. Mai 1996, O'Flynn, C-237/94, EU:C:1996:206, Rn. 29, vom 26. September 2013, Dansk Jurist-og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, Rn. 70, und vom 24. Februar 2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, Rn. 33 und 34 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Ferner bezieht sich die Bundesrepublik Deutschland für ihr Vorbringen auf das Urteil vom 27. September 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, Rn. 16), das auf das Bayerische Familiengeld übertragbar sei, und bestreitet, dass dieses Familiengeld den allgemeinen Ausgleich von Familienlasten bezwecke, da dieser Zweck mit anderen Sozialleistungen und mit Steuervergünstigungen verfolgt werde. Die fehlende Kontrolle der Verwendung des Familiengelds gehe auf praktische Erwägungen zurück und könne an dieser Analyse nichts ändern.

32 Konkret werde die Indexierung des Bayerischen Familiengelds nach einer Ländergruppeneinteilung vorgenommen, die die tatsächlichen Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten widerspiegele und derjenigen entspreche, die im Einkommensteuerrecht bei den Kinderfreibeträgen angewandt werde. Die Ländergruppen-einteilung werde regelmäßig aktualisiert und bemesse sich nach dem Pro-Kopf-Einkommen. Die Indexierung

des Familiengelds sei auch verhältnismäßig, da sie nur in den Fällen zur Anwendung gelange, in denen das Pro-Kopf-Einkommen 60 % oder weniger des Pro-Kopf-Einkommens in Deutschland betrage.

33 Was die fehlende Indexierung des Bayerischen Familiengelds innerhalb Deutschlands trotz der bisweilen großen Abweichungen beim Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Bundesländern betreffe, so gebe es zwischen Letzteren keine Preisunterschiede, die so geartet seien, dass sie die Indexierung auslösen könnten. Was die fehlende Indexierung nach oben je nach Staat anbelange, so seien die Fälle, in denen die Lebenshaltungskosten im Wohnmitgliedstaat des Kindes deutlich höher seien als in Deutschland, absolut zu vernachlässigen. Jedenfalls werde in der Rechtsprechung zugestanden, dass ein Mitgliedstaat eine Deckelung der Sozialleistungen auf den im Wohnmitgliedstaat gezahlten Betrag vornehmen könne (Urteil vom 23. Mai 1996, O'Flynn, C-237/94, EU:C:1996:206, Rn. 29).

Würdigung durch den Gerichtshof

34 Vorab ist festzustellen, dass unstreitig ist, dass das Bayerische Familiengeld eine Familienleistung im Sinne von Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 darstellt und daher gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. j dieser Verordnung in deren Geltungsbereich fällt.

35 Somit muss es Art. 7 der Verordnung Nr. 883/2004 entsprechen, wonach, außer diese Verordnung bestimmt anderes, "Geldleistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten … zu zahlen sind, nicht aufgrund der Tatsache gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden [dürfen], dass der Berechtigte oder seine Familienangehörigen in einem anderen als dem Mitgliedstaat wohnt bzw. wohnen, in dem der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat".

36 Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 legt insoweit den Grundsatz fest, dass eine Person Anspruch auf Familienleistungen für Familienangehörige, die in einem anderen als dem für die Gewährung dieser Leistungen zuständigen Mitgliedstaat wohnen, so erheben kann, als würden sie in dem zuständigen Mitgliedstaat wohnen (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Da Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 speziell in Bezug auf Familienleistungen die Vorgaben von Art. 7 dieser Verordnung übernimmt, führt ein Verstoß gegen Art. 67 auch zu einem Verstoß gegen Art. 7 der Verordnung (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 45).

38 Der Gerichtshof hat auch wiederholt entschieden, dass mit den Art. 7 und 67 der Verordnung Nr. 883/2004 verhindert werden soll, dass ein Mitgliedstaat die Gewährung oder die Höhe von Familienleistungen davon abhängig machen kann, dass die Familienangehörigen des Erwerbstätigen in dem die Leistungen

erbringenden Mitgliedstaat wohnen (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 So müssen nach Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 die Familienleistungen, die ein Mitgliedstaat Erwerbstätigen gewährt, deren Familienangehörige in diesem Mitgliedstaat wohnen, der Höhe nach exakt jenen entsprechen, die er Erwerbstätigen gewährt, deren Familienangehörige in einem anderen Mitgliedstaat wohnen. Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland rechtfertigen es die Kaufkraftunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf diese Bestimmung nicht, dass ein Mitgliedstaat dieser zweiten Personengruppe Leistungen in anderer Höhe gewährt als der ersten Personengruppe (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 47).

40 Sicherlich ist der in Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 normierte Grundsatz der Gleichstellung insofern kein absoluter, als die Antikumulierungsvorschriften des Art. 68 dieser Verordnung Anwendung finden, wenn mehrere Ansprüche aufgrund unterschiedlicher Rechtsordnungen geschuldet werden (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 48).

41 Der Gerichtshof hat konkret zu Art. 68 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 entschieden, dass solche Antikumulierungsvorschriften dem Empfänger der von mehreren Mitgliedstaaten gezahlten Leistungen einen Gesamtbetrag an Leistungen garantieren sollen, der gleich dem Betrag der günstigsten Leistung ist, die ihm nach dem Recht nur eines dieser Staaten zusteht (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 49).

42 Bei der Prüfung der Behandlung der von der Verordnung Nr. 883/2004 erfassten Arbeitnehmer kommt es daher auf den wirtschaftlichen Wert dieser Leistungen nicht im Hinblick auf die Kaufkraft und das Preisniveau am Wohnort der betreffenden Personen, sondern im Hinblick auf die Höhe der geschuldeten Leistungen an (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 50).

43 In Anbetracht der in Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 normierten Fiktion, wonach eine Person für Familienangehörige, die in einem anderen als dem für die Gewährung von Familienleistungen zuständigen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf diese Leistungen hat, als ob die Familienangehörigen in letzterem Mitgliedstaat wohnen würden, und unter Berücksichtigung des Umstands, dass Wanderarbeitnehmern die sozialpolitischen Maßnahmen des Aufnahmemitgliedstaats unter den gleichen Bedingungen zugutekommen müssen wie inländischen Arbeitnehmern, da sie mit den Steuern und Sozialabgaben, die sie in diesem Staat aufgrund der dort von ihnen ausgeübten unselbständigen Erwerbstätigkeit entrichten, zur Finanzierung dieser Maßnahmen beitragen, dürfen die Mitgliedstaaten gemäß dieser Verordnung die Familienleistungen in der

Höhe nicht nach Maßgabe des Wohnstaats der Kinder des Berechtigten anpassen (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 51).

44 Dies ist vorliegend aber gerade der Fall. Denn nur bei den Empfängern des Bayerischen Familiengelds, deren Kinder in bestimmten anderen Mitgliedstaaten als der Bundesrepublik Deutschland wohnen, wird die Höhe des Familiengelds nach Maßgabe der Lebenshaltungskosten im Wohnmitgliedstaat der Kinder herabgesetzt. Dagegen werden bei dem betreffenden Mechanismus nicht die möglichen regionalen Unterschiede in den Lebenshaltungskosten an den Wohnorten der Kinder in Deutschland berücksichtigt. Auch wird er nicht auf Berechtigte angewandt, deren Kinder in Mitgliedstaaten mit höheren Lebenshaltungskosten als in Deutschland wohnen.

45 Zudem ist nicht ersichtlich, dass die Höhe des Bayerischen Familiengelds, dessen Ziel allgemein darin besteht, den Eltern den erforderlichen Gestaltungsspielraum zu verschaffen, um die Entscheidungen zu treffen, die sie in Bezug auf die Erziehung und Bildung ihrer Kinder im Alter von 13 bis 36 Monaten für angemessen halten, je nach den Kosten der tatsächlichen Ausgaben für den Unterhalt dieser Kinder veränderlich wäre, da dieses Familiengeld pauschal nach Maßgabe der Zahl und des Alters der Kinder gewährt wird, unabhängig von jeder individuellen Beurteilung des Bedarfs der Berechtigten.

46 Insoweit unterscheidet sich das Bayerische Familiengeld von den Leistungen, um die es in der Rechtssache ging, in der das Urteil vom 27. September 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452), ergangen ist, und mit denen u. a. bestimmte Kosten gedeckt werden sollten, die speziell durch den Schuljahresbeginn veranlasst waren und daher mit dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld der betreffenden Kinder zusammenhingen. Der Gerichtshof hat im Übrigen in Rn. 16 jenes Urteils befunden, dass regelmäßige Geldleistungen, wenn sie ausschließlich nach Maßgabe der Zahl und gegebenenfalls des Alters der Familienangehörigen gewährt werden, unabhängig vom Wohnort des Empfängers und seiner Familie zahlbar bleiben. Somit kann sich die Bundesrepublik Deutschland nicht auf jenes Urteil berufen.

47 Für alle Fälle ist auf das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland zu den Modalitäten der Indexierung des Bayerischen Familiengelds noch klarzustellen, dass selbst für den Fall, dass die Einführung eines solchen Mechanismus zur Indexierung nach Maßgabe der Lebenshaltungskosten am Wohnort der Kinder zulässig wäre, mit den vorliegend gewählten Indexierungsmodalitäten den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich dieses Kriteriums nicht in kohärenter Weise Rechnung getragen werden kann. Aus der dem Gerichtshof vorgelegten Akte geht nämlich hervor, dass diese Indexierung nur nach unten ausschlagen kann und nicht auf einer genauen Analyse der Lebenshaltungskosten in den Mitgliedstaaten beruht, sondern nur in deren Einteilung in drei große Gruppen besteht. Jedenfalls wäre hier, selbst wenn der Freistaat Bayern einen kohärenteren Mechanismus zur Indexierung des Bayerischen Familiengelds je nach den Lebenshaltungskosten am Wohnort der Kinder eingeführt hätte, ein solcher hypothetischer Mechanismus dennoch nicht unionsrechtskonform, da das Bayerische Familiengeld, wie oben in Rn. 45 ausgeführt, nicht

nach Maßgabe der Kosten der tatsächlichen Ausgaben für den Unterhalt der Kinder der Berechtigten veränderlich ist.

48 Die weite Pauschalierungsbefugnis, über die der nationale Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verfüge, und der Umstand, dass die besagte Gruppeneinteilung auf der auf nationaler Ebene für die Berechnung bestimmter Vorteile im Bereich der direkten Steuern herangezogenen Einteilung fuße, die in einem ganz anderen Zusammenhang steht, vermögen dieses Ergebnis nicht in Frage zu stellen.

49 Demnach ist der ersten Rüge, mit der ein Verstoß gegen die Art. 7 und 67 der Verordnung Nr. 883/2004 geltend gemacht wird, stattzugeben.

Zur zweiten Rüge: Verstoß gegen Art. 45 AEUV, Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 und Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011

Vorbringen der Parteien

50 Nach Ansicht der Kommission hat die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen kraft des in Art. 45 AEUV niedergelegten und in Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 sowie in Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 konkretisierten Grundsatzes der Gleichbehandlung verstoßen, indem im Freistaat Bayern ein System von Familienleistungen eingerichtet worden sei, bei dem Erwerbstätige, deren Kinder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in bestimmten Staaten hätten, Leistungen in geringerer Höhe erhielten als Erwerbstätige, deren Kinder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland oder in anderen Mitgliedstaaten hätten.

51 Die Kommission weist insoweit darauf hin, dass eine auf dem Wohnsitz beruhende Unterscheidung, die sich stärker zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirken könne, da Gebietsfremde meist Ausländer seien, eine mittelbare Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstelle, die nur bei objektiver Rechtfertigung zulässig sein könne, d. h. wenn sie geeignet sei, die Verwirklichung eines legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehe, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sei. Hierfür verweist sie auf das Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich (Indexierung von Familienleistungen) (C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 98, 99 und 102 bis 104).

52 Die Rechtfertigung mit der Schwierigkeit einer betraglichen Anpassung des Bayerischen Familiengelds an die Situation jedes einzelnen Kindes, sei es in Bayern, im Rest Deutschlands oder in den anderen Mitgliedstaaten der Union, die nicht anders als im Wege einer pauschalen Berechnung geschehen können solle, stelle keinen legitimen Grund dar, der eine mittelbare Diskriminierung rechtfertigen könne.

53 Die Bundesrepublik Deutschland vertritt die Ansicht, dass die Indexierung des Bayerischen Familiengelds keine unionsrechtswidrige mittelbare Diskriminierung begründe, da dieses Familiengeld an das wirtschaftliche und soziale Umfeld des Kindes anknüpfe.

54 Zum einen nämlich befänden sich Personen, deren Kinder in Bayern wohnten, und Personen, deren Kinder in einem Mitgliedstaat der Union mit niedrigeren Lebenshaltungskosten lebten, nicht in vergleichbaren Situationen. Problematisch im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung wäre vielmehr das Unterbleiben einer Indexierung. Zum anderen sei die Indexierung des Bayerischen Familiengelds objektiv gerechtfertigt, da mit ihr den Lebenshaltungskosten im Staat des gewöhnlichen Aufenthalts des Kindes Rechnung getragen werden solle, da es einen engen Zusammenhang zwischen der Indexierung und dem mit diesem Familiengeld verfolgten spezifischen Zweck gebe, da die Verwaltung über eine weite Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnis verfüge und da schließlich die Indexierung nur bei einem erheblichen Unterschied zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland und in einem anderen Mitgliedstaat greife.

Würdigung durch den Gerichtshof

55 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der durch Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 auf Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, erstreckte Begriff der sozialen Vergünstigung alle Vergünstigungen umfasst, die – ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht – den inländischen Arbeitnehmern im Allgemeinen gewährt werden, und zwar hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnorts im Inland, und deren Erstreckung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Union und daher auch ihre Integration im Aufnahmemitgliedstaat zu fördern; weiter ist darauf hinzuweisen, dass dieser Begriff der sozialen Vergünstigung nicht eng ausgelegt werden darf (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56 Des Weiteren ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass bestimmte Leistungen sowohl Familienleistungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 883/2004 als auch soziale Vergünstigungen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 sein können (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung). Es ist unstreitig, dass das hier beim Bayerischen Familiengeld der Fall ist.

57 Jedenfalls konkretisieren sowohl Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 als auch Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 den in Art. 45 AEUV verankerten Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit. Daher sind diese beiden Bestimmungen grundsätzlich in gleicher Weise und im Einklang

mit Art. 45 AEUV auszulegen (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 98).

58 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt eine auf dem Wohnsitz beruhende Unterscheidung, die sich stärker zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirken kann, da Gebietsfremde meist Ausländer sind, eine mittelbare Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar, die nur dann zulässig wäre, wenn sie objektiv gerechtfertigt ist (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 99 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 Im vorliegenden Fall variiert die Höhe des Bayerischen Familiengelds je nach dem Wohnmitgliedstaat der Kinder. Dieser Indexierungsmechanismus, der nur nach unten ausschlagen kann, betrifft nur bestimmte andere Mitgliedstaaten als die Bundesrepublik Deutschland. Er gelangt nicht zur Anwendung, wenn die Kinder in Deutschland wohnen.

60 Die betragliche Herabsetzung des Bayerischen Familiengelds, die sich aus dem Kriterium des Wohnorts der Kinder ergibt, betrifft daher im Wesentlichen Wanderarbeitnehmer, deren Kinder eher in einem anderen Mitgliedstaat wohnen (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 101 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61 Das Bayerische Familiengeld, das pauschalen Charakter hat, wird aber nicht so berechnet, dass es die tatsächlichen Kosten deckt, die den Eltern durch die Erziehung und Bildung ihrer Kleinkinder entstehen.

62 Außerdem unterliegen die Wanderarbeitnehmer insoweit der gleichen Beitragsregelung wie die anderen Arbeitnehmer.

63 Unter diesen Umständen befinden sie sich hinsichtlich des Bezugs dieser Leistung nicht in einer anderen Lage als die übrigen Arbeitnehmer.

64 Der Mechanismus der Indexierung des Bayerischen Familiengelds nach Maßgabe des Wohnmitgliedstaats der Kinder begründet somit eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, die nur zulässig ist, wenn sie objektiv gerechtfertigt ist (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 102 und 103).

65 Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass eine solche mittelbare Diskriminierung dann gerechtfertigt ist, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung eines legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (Urteil vom 16. Juni 2022, Kommission/Österreich [Indexierung von Familienleistungen], C-328/20, EU:C:2022:468, Rn. 104).

66 Nach Ansicht der Bundesrepublik Deutschland ist die Indexierung des Bayerischen Familiengelds nach Maßgabe des Wohnmitgliedstaats der Kinder durch das Ziel gerechtfertigt, die Gleichbehandlung der Empfänger dieser Leistung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Eine solche Rechtfertigung kann jedoch bei Familiengeld, dessen Zahlung nicht mit dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld der Kinder zusammenhängt, aus den oben in den Rn. 45 und 46 genannten Gründen nicht anerkannt werden.

67 Auch ist festzustellen, dass aus den oben in Rn. 47 ausgeführten Gründen die Modalitäten der Indexierung des Bayerischen Familiengelds im Hinblick auf dieses Ziel jedenfalls nicht kohärent erscheinen.

68 Die mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, die sich aus dem Mechanismus der Indexierung des Bayerischen Familiengelds nach Maßgabe des Wohnmitgliedstaats der betreffenden Kinder ergibt, erscheint daher nicht gerechtfertigt, so dass auch der zweiten Rüge, mit der ein Verstoß gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 und gegen Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 geltend gemacht wird, stattzugeben ist.

69 Nach alledem hat die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 45 AEUV, aus den Art. 4, 7 und 67 der Verordnung Nr. 883/2004 sowie aus Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 verstoßen, dass im Freistaat Bayern für Familiengeld ein Indexierungsmechanismus eingeführt und beibehalten wurde, nach dem Familiengeldempfänger, deren Kinder in bestimmten Mitgliedstaaten wohnen, einen niedrigeren Betrag erhalten als Familiengeldempfänger, deren Kinder in Deutschland oder in anderen Mitgliedstaaten wohnen.

Kosten

70 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

71 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Somit tragen die Tschechische Republik und die Republik Polen ihre eigenen Kosten.

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

1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 45 AEUV, aus den Art. 4, 7 und 67 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und aus Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union verstoßen, dass im Freistaat Bayern (Deutschland) für Familiengeld ein Indexierungsmechanismus eingeführt und beibehalten wurde, nach dem Familiengeldempfänger, deren Kinder in bestimmten Mitgliedstaaten wohnen, einen niedrigeren Betrag erhalten als Familiengeldempfänger, deren Kinder in Deutschland oder in anderen Mitgliedstaaten wohnen.

2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Europäischen Kommission.

3. Die Tschechische Republik und die Republik Polen tragen ihre eigenen Kosten.