

Anspruch auf Kindergeld und Erziehungsgeld für ArbeitnehmerInnen türkischer Staatsangehörigkeit unabhängig vom Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit Urteil vom 4.5.1999 - Rs C-262/96 (Sürül) - entschieden, daß ArbeitnehmerInnen mit türkischer Staatsangehörigkeit aufgrund der Regelung des Art. 3 Abs. 1 des Assoziationsratsbeschlusses (ARB) EWG/Türkei Nr. 3/80 Anspruch auf Gleichbehandlung bei der Gewährung von Familienleistungen (hier: Kindergeld) haben. Voraussetzung dafür ist dem EuGH zufolge allein die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Art. 3 Abs. 1 ARB Nr. 3/80, auf den Aufenthaltsstatus kommt es nicht an. (Urteil abgedruckt in: Informationsbrief Ausländerrecht InfAuslR 7-8/99, S. 324-330; auf Anforderung bei der Uni Oldenburg, Koordinationsstelle Migrationssozialarbeit, zu erhalten)

Kindergeld und Erziehungsgeld für türkische AsylbewerberInnen u.a.

Da der EuGH ausdrücklich entschieden hat, daß türkischen Staatsangehörigen gesetzliche Familienleistungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus zustehen, sofern sie die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des ARB Nr. 3/80 erfüllen, ist das EuGH-Urteil auch für AsylbewerberInnen sowie Personen mit Aufenthaltsbefugnis oder -bewilligung von Bedeutung.

Ob dies auch für geduldete Personen gilt, ist umstritten, da die Duldung (im Unterschied zur Aufenthaltsgestattung für AsylbewerberInnen) keinen rechtmäßigen Aufenthalt begründet. Zu klären ist diese Frage insbesondere bei denjenigen Personen, die aufgrund eines gesetzlichen Abschiebungshindernisses gemäß § 53 AuslG oder eines gerichtlichen Rechtsschutzes (z.B. im Asylfolgeverfahren) geduldet werden. Nach meiner Auffassung dürfte das EuGH-Urteil auch für geduldete türkische ArbeitnehmerInnen gelten, da der EuGH allein davon spricht, daß es für den Anspruch auf Leistungen auf den Wohnsitz im Mitgliedsstaat ankommt, nicht jedoch auf ein Dokument über den Aufenthaltstitel (siehe nachfolgend zitierte Ziffern 103 und 105 des Urteils). Und zur Frage des nicht-rechtmäßigen Aufenthalts ist anzumerken, daß der Aufenthalt mit einer Duldung dennoch kein illegaler Aufenthalt ist (wie in der politischen Diskussion oftmals fälschlicherweise behauptet wird), sondern zumindest einen gesetzesgemäßen Aufenthalt darstellt, da der Aufenthalt mit einer Duldung in § 55 AuslG geregelt ist.

Die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des ARB Nr. 3/80 erfüllt, wer im System der sozialen Sicherheit freiwillig oder gesetzlich versichert ist. Anspruchsberechtigt sind ebenfalls die EhepartnerInnen von sozialversicherten Personen. Auch eine regelmäßige geringfügige Beschäftigung bis 630,- DM monatlich oder die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung begründen die Arbeitnehmereigenschaft.

Der vor dem EuGH verhandelte Streitfall betraf eine türkische Mutter, die als Ehefrau eines türkischen Studenten im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung war. Das Arbeitsamt hatte ihr das Kindergeld versagt, weil sie nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung war

und damit nicht die Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) erfüllte.

Rechtsgrundsätze des Europäischen Gerichtshofs

Grundsätzlich stellt der EuGH fest: *„Unstreitig gehört das Kindergeld ... zu den Familienleistungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h des Beschlusses Nr. 3/80 und fällt folglich in dessen sachlichen Geltungsbereich.“* (Ziffer 75 des Urteils)

Zur Tragweite des in Art. 3 Abs. 1 ARB Nr. 3/80 aufgestellten Diskriminierungsverbotes hat der EuGH entschieden, daß eine *„Diskriminierung“* im Sinne dieses Beschlusses vorliegt, *„wenn ein Mitgliedsstaat einem türkischen Staatsangehörigen, für den der Beschluß Nr. 3/80 gilt, eine Leistung wie die im Ausgangsverfahren streitige nur gewährt, wenn dieser eine bestimmte Art von Aufenthaltstiteln besitzt, während von Inländern kein solches Dokument verlangt wird“* (Ziffer 103).

Daher kommt der EuGH zu dem Ergebnis, daß *„Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 3/80 es einem Mitgliedsland verbietet, den Anspruch eines türkischen Staatsangehörigen ... auf Kindergeld für sein Kind, das in diesem Mitgliedsstaat mit ihm zusammenwohnt, vom Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis abhängig zu machen, während Inländer insoweit nur ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedsstaat haben müssen“* (Ziffer 105).

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der sich aus dem ARB Nr. 3/80 ergebenden Rechte ist die Arbeitnehmereigenschaft im Sinnes dieses Beschlusses.

Wie der EuGH in Ziffer 86 des Urteils darlegt, besitzt eine Person diese Arbeitnehmereigenschaft, *„sofern sie auch nur gegen ein einziges Risiko in einem allgemeinen oder besonderen System der sozialen Sicherheit pflichtversichert oder freiwillig versichert ist, ohne daß es darauf ankommt, ob sie in einem Arbeitsverhältnis steht“*.

Der Anspruch auf Leistungen wie dem Kindergeld steht dem EuGH zufolge nicht nur denjenigen Personen zu, die diese Arbeitnehmereigenschaft erfüllen, sondern ebenso den EhepartnerInnen. Dazu heißt es in Ziffer 94 des Urteils:

„Ebenso kann die Klägerin für die Zeit, in der sie nicht in einem System der sozialen Sicherheit versichert war, die Rechte geltend machen, die sich aus der Eigenschaft eines Familienangehörigen eines Arbeitnehmers im Sinne des Beschlusses Nr. 3/80 ergeben, wenn feststeht, daß ihr Ehemann auch nur gegen ein einziges Risiko bei einem der in Artikel 1 Buchstabe b dieses Beschlusses genannten allgemeinen oder besonderen Systeme der sozialen Sicherheit pflichtversichert oder freiwillig versichert war.“ Diese Voraussetzung sieht das Gericht auch als erfüllt an, wenn die betreffende Person *„in der gesetzlichen Versicherung gegen Arbeitsunfälle versichert ist“* (wie dies beim Ehemann der Klägerin im EuGH-Verfahren der Fall war).

Dieses Urteil des EuGH hat nicht nur Auswirkungen auf die Gewährung von Kindergeld an türkische ArbeitnehmerInnen, sondern ebenso auf den Anspruch auf Erziehungsgeld, da Erziehungsgeld ebenfalls zu den gesetzlichen Familienleistungen zählt.

Da europäisches Recht, wozu auch der Assoziationsratsbeschluß EWG/Türkei Nr. 3/80 gehört, Vorrang vor nationalem Recht hat, sind türkischen ArbeitnehmerInnen, die in Deutschland mit ihren Familienangehörigen wohnen, abweichend von den Regelungen des Bundeskindergeldgesetzes und Bundeserziehungsgeldgesetzes Familienleistungen zuzubilligen.

Erlasse zum Erziehungsgeld

Das Niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (MFAS) hat das EuGH-Urteil in einem Erlaß vom 10.10.1999 umgesetzt und die zuständigen Erziehungsgeldstellen darüber informiert, daß türkische Staatsangehörige, die die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des ARB Nr. 3/80 erfüllen, Anspruch auf die Gewährung von Erziehungsgeld haben. In einem Erlaß vom 20.3.2000 hat das MFAS zudem noch einige Anwendungshinweise konkretisiert.

Arbeitsämter verweigern bisher Kindergeld

Die Kindergeldkassen des Arbeitsamtes verweigern trotz des eindeutigen Urteils des EuGH, das unmittelbar geltendes Recht darstellt, weiterhin die Gewährung von Kindergeld. Nach telefonischer Auskunft des Landesarbeitsamtes Niedersachsen/Bremen werden Kindergeldanträge von geduldeten türkischen ArbeitnehmerInnen abgelehnt. Die Entscheidungen über Kindergeldanträge von türkischen AsylbewerberInnen mit Aufenthaltsgestattung und Personen mit Aufenthaltsbefugnis oder -bewilligung werden zur Zeit ausgesetzt.

Es ist trotzdem zu empfehlen, daß türkische Staatsangehörige, die die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des ARB Nr. 3/80 erfüllen, Kindergeldanträge stellen und im Falle der Ablehnung Rechtsmittel dagegen einlegen, denn nur dann erhalten sie ihren Leistungsanspruch. Wird kein Antrag gestellt, entsteht kein Anspruch, den man im Falle einer endgültigen Klärung der Rechtslage rückwirkend geltend machen kann. Im Falle bestandskräftig gewordener Ablehnungsbescheide wäre zu prüfen, ob rückwirkend die Aufhebung eines rechtswidrigen Bescheides in Anwendung von § 44 SGB X beantragt werden kann.

Für Klagen gegen Kindergeldbescheide sind die Finanzgerichte zuständig. Lassen die Entscheidungen des Arbeitsamtes weiterhin auf sich warten, besteht nach § 46 FGO die Möglichkeit der Untätigkeitsklage, die im Regelfall allerdings erst nach sechs Monaten eingereicht werden kann. Nur wenn man einen „besonderen Umstand“ geltend machen kann, ist eine Untätigkeitsklage unter Umständen auch innerhalb einer kürzeren Frist möglich. Zu überlegen wäre, ob ein solcher „besonderer Umstand“ z.B. dann gegeben sein könnte, wenn durch die Untätigkeit der Kindergeldkasse und die Nichtgewährung von Kindergeld ein ergänzender Sozialhilfebedarf besteht und eine Familie mit Aufenthaltsbefugnis damit keine Möglichkeit zur Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 35 AuslG bekommt.

Kriterien für die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Art. 3 Abs. 1 des Assoziationsratsbeschlusses EWG/Türkei Nr. 3/80

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 4.5.1999 festgestellt, daß die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Art. 3 Abs. 1 ARB Nr. 3/80 dann vorliegt, wenn die betreffende Person *„auch nur gegen ein einziges Risiko in einem allgemeinen oder besonderen System der sozialen Sicherheit pflichtversichert oder freiwillig versichert ist, ohne daß es darauf ankommt, ob sie in einem Arbeitsverhältnis steht“*.

Das bedeutet, daß nicht nur diejenigen türkischen ArbeitnehmerInnen, die in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis stehen, diese Arbeitnehmereigenschaft erfüllen.

Die Arbeitnehmereigenschaft ist auch erfüllt, wenn für einen Elternteil Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung anerkannt werden. Auch wenn der erziehende Elternteil nicht selbst erwerbstätig ist und keine Rentenversicherungsbeiträge zahlt, gelten für Zeiten der Erziehung eines Kindes in dessen ersten drei Lebensjahren gemäß § 56 Abs. 1 SGB VI Pflichtbeiträge als gezahlt. Für diesen Zeitraum ist der erziehende Elternteil von der gesetzlichen Rentenversicherung erfaßt und erfüllt somit die vom EuGH genannten Kriterien der Arbeitnehmereigenschaft (siehe dazu auch Hinweise im Erlaß des MFAS vom 10.10.1999, Ziffer 3).

Für jedes Kind werden 36 Monate Kindererziehungszeiten angerechnet, auch bei Zwillingen und in kürzerer Zeitfolge geborenen Kindern.

Es ist daher zu empfehlen, daß Mütter türkischer Staatsangehörigkeit entsprechende Anträge auf Anerkennung von Kindererziehungszeiten bei der Landesversicherungsanstalt (LVA) stellen. Das gleiche gilt natürlich auch für Väter, wenn sie hauptverantwortlich die Kindererziehung übernehmen.

Zu beachten ist allerdings, daß die Landesversicherungsanstalten bei AusländerInnen ohne „gewöhnlichen“ Aufenthalt (z.B. während des Asylverfahrens oder der Duldung) keine Kindererziehungszeiten als Versicherungszeiten anerkennen. Ob diese Zeiten nachträglich anerkannt werden können, wenn auf die Aufenthaltszeit als AsylbewerberIn oder mit Duldung ein dauerhafter Aufenthalt folgt (z.B. als Asylberechtigte/r oder anerkannter Flüchtling nach § 51 Abs. 1 AuslG oder aufgrund einer Altfallregelung), ist mir bisher nicht bekannt. Dies sollte bei der Beantragung von Kindererziehungszeiten mit der LVA geklärt werden.

Die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Beschlusses Nr. 3/80 liegt auch vor, wenn türkische Staatsangehörige regelmäßig und auf Dauer eine geringfügige Beschäftigung mit einem Verdienst bis 630,- DM ausüben, da diese Beschäftigungen seit dem 1.4.1999 der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung unterliegen.

Wie bereits ausgeführt, stehen die Rechte aus der Arbeitnehmereigenschaft auch den EhepartnerInnen zu, selbst wenn diese nicht selbst im System der sozialen Sicherheit versichert sind, sofern der/die andere Ehepartner/in entsprechend versichert ist.

Abschließend möchte ich noch auf eine Besonderheit zur Frage der Versicherung im System der sozialen Sicherheit hinweisen, die zu prüfen wäre. Der EuGH hat die Arbeitnehmereigenschaft im Falle des Ehemanns der Klägerin angenommen, weil dieser „*in der gesetzlichen Versicherung gegen Arbeitsunfälle versichert ist*“ (Ziffer 95 des Urteils).

Dies erklärt sich aus der Auffassung des EuGH, daß die Arbeitnehmereigenschaft vorliegt, wenn eine Person „*auch nur gegen ein einziges Risiko in einem allgemeinen oder besonderen System der sozialen Sicherheit pflichtversichert oder freiwillig versichert ist*“ (Hervorhebung von mir). Es kommt daher offenbar nicht darauf an, ob diese Versicherung in der für ArbeitnehmerInnen bestehenden Kranken-, Arbeitslosen-, Pflege- oder Rentenversicherung oder einer anderen Versicherung im System der sozialen Sicherheit besteht.

Zu prüfen wäre daher, ob eine Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Beschlusses Nr. 3/80 angenommen werden kann, wenn SozialhilfeempfängerInnen türkischer Staatsangehörigkeit, die im Rahmen der gemeinnützigen Beschäftigung (sog. 2-Mark-Arbeit) tätig sind, über die Gemeindeunfallversicherung gegen Arbeitsunfälle versichert sind. Das wäre meines Erachtens ein Versuch wert.

Anträge stellen, auch wenn die Arbeitsämter Kindergeld bisher verweigern

Abschließend bleibt die Empfehlung, daß türkische Staatsangehörige, die die Arbeitnehmereigenschaft erfüllen, auf jeden Fall Kindergeld- und Erziehungsgeldanträge stellen sollten, unabhängig davon, welchen Aufenthaltsstatus sie haben. Auch sollten die entsprechenden Rechtsmittel (Einspruch, Klage, Untätigkeitsklage) genutzt werden, um den Anspruch auf diese Leistungen zu erhalten.

Die Arbeitsämter verweigern zu Unrecht Kindergeld für türkische ArbeitnehmerInnen, da die Assoziationsratsbeschlüsse EWG/Türkei europäisches Recht sind, das Vorrang vor nationalem Recht und damit auch vor den Bestimmungen des § 1 Abs. 3 des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) hat.

Dies ergibt sich auch aus den „Allgemeinen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern zum Beschluß Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei“ (Stand: 19.9.1997). Darin heißt es in Ziffer 1.2.2:

„Das Bundesverfassungsgericht geht ... in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß der EuGH 'gesetzlicher Richter' im Sinne von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) ist. Die Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung der Bestimmungen des ARB Nr. 1/80 ist daher - auch soweit sie auf richterlicher Rechtsfortbildung beruht - von den zuständigen deutschen Behörden und Gerichten aufgrund ihrer Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) zwingend zu beachten.“

Was das Bundesinnenministerium hier zur Bindungswirkung der EuGH-Entscheidungen zum Assoziationsratsbeschluß EWG/Türkei Nr. 1/80 schreibt, hat natürlich genauso für EuGH-Entscheidungen zum Beschluß Nr. 3/80 zu gelten.

Daß der Bundesanstalt für Arbeit das EuGH-Urteil vom 4.5.1999 aus (finanz)politischen Gründen nicht recht ist, mag ja nachvollziehbar sein. Daß sie aber nicht für Recht hält, was ihr nicht recht ist, ist keinesfalls zu akzeptieren.

Solange die dafür politisch verantwortliche Bundesregierung nicht dafür sorgt, daß die Bundesanstalt für Arbeit das EuGH-Urteil in seiner Verwaltungspraxis umsetzt, bleibt nur der mühselige Weg über die zuständigen Gerichte.

Zur weiteren Information möchte ich auf den Artikel „Rechtstreue, was ist das? - Der Fall Sürül und die Folgen“ des Rechtsanwalts Rainer M. Hofmann, Aachen, in der Zeitschrift Informationsbrief Ausländerrecht (InfAuslR), Heft Nr. 6/2000, S. 279 ff., hinweisen.

Dieser Text kann bei Bedarf als E-mail bei der Uni Oldenburg (E-mail: schulz.kaempf@uni-oldenburg.de) angefordert werden. Für weitere Informationen stehe ich unter der o.g. Adresse zur Verfügung. Für die Zusendung von Gerichtsurteilen und sonstigen Informationen zum Thema Kindergeld wäre ich dankbar.