

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

1. August 2022(\*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Unionsbürgerschaft – Freizügigkeit – Gleichbehandlung – Richtlinie 2004/38/EG – Art. 24 Abs. 1 und 2 – Leistungen der sozialen Sicherheit – Verordnung (EG) Nr. 883/2004 – Art. 4 – Familienleistungen – Ausschluss wirtschaftlich nicht aktiver Staatsangehöriger anderer Mitgliedstaaten während der ersten drei Monate des Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat“

In der Rechtssache C-411/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Finanzgericht Bremen (Deutschland) mit Entscheidung vom 20. August 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 2. September 2020, in dem Verfahren

**S**

gegen

**Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten L. Bay Larsen, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, der Kammerpräsidentinnen A. Prechal und K. Jürimäe (Berichterstatterin), der Kammerpräsidenten C. Lycourgos, E. Regan und N. Jääskinen, der Kammerpräsidentin I. Ziemele sowie der Richter M. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb und N. Wahl,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller und R. Kanitz als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch J. Pavliš, M. Smolek und J. Vlácil als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch D. Martin und B.-R. Killmann als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Dezember 2021

folgendes

**Urteil**

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 4 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, berichtigt in ABl. 2004, L 200, S. 1) sowie von Art. 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. 2004, L 158, S. 77, berichtigt in ABl. 2004, L 229, S. 35).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen S, einer aus einem anderen Mitgliedstaat als der Bundesrepublik Deutschland stammenden Unionsbürgerin, und der Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (Deutschland) (im Folgenden: Familienkasse) über deren Ablehnung des Kindergeldantrags von S für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts in Deutschland.

## **Rechtlicher Rahmen**

### ***Unionsrecht***

#### *Verordnung Nr. 883/2004*

3 Art. 1 Buchst. j, k und z der Verordnung Nr. 883/2004 enthält für die Zwecke dieser Verordnung folgende Definitionen:

„j) [Der Ausdruck] ‚Wohnort‘ [bezeichnet] den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts einer Person;

k) ‚Aufenthalt‘ den vorübergehenden Aufenthalt;

...

z) ‚Familienleistungen‘ alle Sach- oder Geldleistungen zum Ausgleich von Familienlasten, mit Ausnahme von Unterhaltsvorschüssen und besonderen Geburts- und Adoptionsbeihilfen nach Anhang I.“

4 Zum persönlichen Anwendungsbereich dieser Verordnung heißt es in ihrem Art. 2 Abs. 1:

„Diese Verordnung gilt für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedstaat, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie für ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen.“

5 Zum sachlichen Anwendungsbereich dieser Verordnung bestimmt ihr Art. 3 Abs. 1:

„Diese Verordnung gilt für alle Rechtsvorschriften, die folgende Zweige der sozialen Sicherheit betreffen:

...

j) Familienleistungen.“

6 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.“

7 Art. 11 dieser Verordnung sieht folgende Allgemeine Regelung zur Bestimmung des anwendbaren Rechts vor:

„(1) Personen, für die diese Verordnung gilt, unterliegen den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats. Welche Rechtsvorschriften dies sind, bestimmt sich nach diesem Titel.

...

(3) Vorbehaltlich der Artikel 12 bis 16 gilt Folgendes:

- a) [E]ine Person, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt, unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats;
- b) ein Beamter unterliegt den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, dem die ihn beschäftigende Verwaltungseinheit angehört;
- c) eine Person, die nach den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats Leistungen bei Arbeitslosigkeit gemäß Artikel 65 erhält, unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats;
- d) eine zum Wehr- oder Zivildienst eines Mitgliedstaats einberufene oder wiedereinberufene Person unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats;
- e) jede andere Person, die nicht unter die Buchstaben a) bis d) fällt, unterliegt unbeschadet anders lautender Bestimmungen dieser Verordnung, nach denen ihr Leistungen aufgrund der Rechtsvorschriften eines oder mehrerer anderer Mitgliedstaaten zustehen, den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats.

...“

*Verordnung (EG) Nr. 987/2009*

8 Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung Nr. 883/2004 (ABl. 2009, L 284, S. 1) bestimmt:

„(1) Besteht eine Meinungsverschiedenheit zwischen den Trägern von zwei oder mehreren Mitgliedstaaten über die Feststellung des Wohnortes einer Person, für die die Grundverordnung gilt, so ermitteln diese Träger im gegenseitigen Einvernehmen den Mittelpunkt der Interessen dieser Person und stützen sich dabei auf eine Gesamtbewertung aller vorliegenden Angaben zu den einschlägigen Fakten, wozu gegebenenfalls die [f]olgenden gehören können:

- a) Dauer und Kontinuität des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats;
- b) die Situation der Person, einschließlich
  - i) der Art und der spezifischen Merkmale jeglicher ausgeübten Tätigkeit, insbesondere des Ortes, an dem eine solche Tätigkeit in der Regel ausgeübt wird, der Dauerhaftigkeit der Tätigkeit und der Dauer jedes Arbeitsvertrags,
  - ii) ihrer familiären Verhältnisse und familiären Bindungen,
  - iii) der Ausübung einer nicht bezahlten Tätigkeit,
  - iv) im Falle von Studierenden ihrer Einkommensquelle,
  - v) ihrer Wohnsituation, insbesondere deren dauerhafter Charakter,
  - vi) des Mitgliedstaats, der als der steuerliche Wohnsitz der Person gilt.

(2) Können die betreffenden Träger nach Berücksichtigung der auf die maßgebenden Fakten gestützten verschiedenen Kriterien nach Absatz 1 keine Einigung erzielen, gilt der Wille der Person, wie er sich aus diesen Fakten und Umständen erkennen lässt, unter Einbeziehung insbesondere der

Gründe, die die Person zu einem Wohnortwechsel veranlasst haben, bei der Bestimmung des tatsächlichen Wohnortes dieser Person als ausschlaggebend.“

*Richtlinie 2004/38*

9 In den Erwägungsgründen 9, 10, 20 und 21 der Richtlinie 2004/38 heißt es:

„(9) Die Unionsbürger sollten das Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten haben, ohne jegliche Bedingungen oder Formalitäten außer der Pflicht, im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses zu sein, unbeschadet einer günstigeren Behandlung für Arbeitssuchende gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs.

(10) Allerdings sollten Personen, die ihr Aufenthaltsrecht ausüben, während ihres ersten Aufenthalts die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen. Daher sollte das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen für eine Dauer von über drei Monaten bestimmten Bedingungen unterliegen.

...

(20) Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit erfordert, dass alle Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die sich aufgrund dieser Richtlinie in einem Mitgliedstaat aufhalten, in diesem Mitgliedstaat in den Anwendungsbereichen des Vertrags die gleiche Behandlung wie Inländer genießen; dies gilt vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehener Bestimmungen.

(21) Allerdings sollte es dem Aufnahmemitgliedstaat überlassen bleiben, zu bestimmen, ob er anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen, Personen, die diesen Status beibehalten, und ihren Familienangehörigen Sozialhilfe während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder im Falle von Arbeitssuchenden für einen längeren Zeitraum gewährt oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Unterhaltsbeihilfen für die Zwecke des Studiums, einschließlich einer Berufsausbildung, gewährt.“

10 Art. 6 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Ein Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht.

(2) Absatz 1 gilt auch für Familienangehörige im Besitz eines gültigen Reisepasses, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen.“

11 Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 lautet:

„Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen steht das Aufenthaltsrecht nach Artikel 6 zu, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen.“

12 Art. 24 der Richtlinie 2004/38 sieht vor:

„(1) Vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehener Bestimmungen genießt jeder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Das Recht auf Gleichbehandlung erstreckt sich auch auf Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und das Recht auf Aufenthalt oder das Recht auf Daueraufenthalt genießen.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist der Aufnahmemitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und

ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des längeren Zeitraums nach Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b) einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren.“

### **Deutsches Recht**

- 13 § 62 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. 2009 I S. 3366) in der durch das am 18. Juli 2019 in Kraft getretene Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (BGBl. 2019 I S. 1066) geänderten Fassung (im Folgenden: EStG) sieht vor:

„(1) <sup>1</sup>Für Kinder im Sinne des § 63 hat Anspruch auf Kindergeld nach diesem Gesetz, wer

1. im Inland einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat

...

<sup>2</sup>Voraussetzung für den Anspruch nach Satz 1 ist, dass der Berechtigte durch die an ihn vergebene Identifikationsnummer ... identifiziert wird. <sup>3</sup>Die nachträgliche Vergabe der Identifikationsnummer wirkt auf Monate zurück, in denen die Voraussetzungen des Satzes 1 vorliegen.

(1a) <sup>1</sup>Begründet ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines Staats, auf den das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum Anwendung findet, im Inland einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt, so hat er für die ersten drei Monate ab Begründung des Wohnsitzes oder des gewöhnlichen Aufenthalts keinen Anspruch auf Kindergeld. <sup>2</sup>Dies gilt nicht, wenn er nachweist, dass er inländische Einkünfte im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 mit Ausnahme von Einkünften nach § 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 erzielt. <sup>3</sup>Nach Ablauf des in Satz 1 genannten Zeitraums hat er Anspruch auf Kindergeld, es sei denn, die Voraussetzungen des § 2 Absatz 2 oder Absatz 3 des [Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU)] liegen nicht vor oder es sind nur die Voraussetzungen des § 2 Absatz 2 Nummer 1a des Freizügigkeitsgesetzes/EU erfüllt, ohne dass vorher eine andere der in § 2 Absatz 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU genannten Voraussetzungen erfüllt war. <sup>4</sup>Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Kindergeld gemäß Satz 2 vorliegen oder gemäß Satz 3 nicht gegeben sind, führt die Familienkasse in eigener Zuständigkeit durch. <sup>5</sup>Lehnt die Familienkasse eine Kindergeldfestsetzung in diesem Fall ab, hat sie ihre Entscheidung der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen. <sup>6</sup>Wurde das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen durch die Verwendung gefälschter oder verfälschter Dokumente oder durch Vorspiegelung falscher Tatsachen vorgetäuscht, hat die Familienkasse die zuständige Ausländerbehörde unverzüglich zu unterrichten.“

### **Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage**

- 14 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, S, ist Mutter von drei Kindern, die in den Jahren 2003, 2005 und 2010 geboren wurden. Ihr Ehemann V ist Vater dieser Kinder. Eltern und Kinder sind Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als der Bundesrepublik Deutschland.

- 15 Im Mai 2015 beantragte S erstmals bei der Familienkasse Kindergeld für ihre drei Kinder. Die Familienkasse gab diesem Antrag mit Bescheid vom 13. Mai 2015 statt und begann, ihr diese Zulagen regelmäßig bis zum 3. Juni 2016 zu zahlen. An diesem Tag hob die Familienkasse ihren Bescheid vom 13. Mai 2015 ab dem Monat Mai 2016 auf, stellte die Zahlung von Kindergeld an S ein und forderte von ihr das für Mai 2016 gezahlte Kindergeld zurück. Diese Entscheidung erging, nachdem die Meldebehörde S und ihre drei Kinder von Amts wegen von ihrer Meldeanschrift in Bremerhaven (Deutschland) abgemeldet hatte, weil ihre Wohnung leer stand.

- 16 Im Dezember 2017 stellte S unter Angabe einer Anschrift in Herne (Deutschland) einen Kindergeldantrag für zwei ihrer drei Kinder bei der Familienkasse Nordrhein-Westfalen Nord

(Deutschland). Schreiben an die mitgeteilte Anschrift wurden der Familienkasse jedoch mit dem Vermerk „Empfänger unbekannt“ zurückgesandt. Mit Bescheid vom 1. August 2018 lehnte die Familienkasse den Antrag von S mit der Begründung ab, dass S ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht in Deutschland habe.

- 17 Ende Oktober 2019 stellte S bei der Familienkasse einen neuen Antrag auf Kindergeld für ihre drei Kinder für die Zeit ab 1. August 2019.
- 18 Mit Bescheid vom 27. Dezember 2019 lehnte die Familienkasse diesen Antrag ab. Die Familienkasse stellte fest, dass S, V und ihre Kinder seit dem 19. August 2019, dem Tag, an dem sie von ihrem Herkunftsmitgliedstaat aus nach Deutschland einreisten und eine Wohnung in Bremerhaven bezogen hätten, ihren Wohnsitz in Deutschland hätten. Die Familienkasse ging allerdings davon aus, dass S in den ersten drei Monaten nach der Begründung ihres Wohnsitzes in Deutschland keine inländischen Einkünfte bezogen habe. Sie erfülle daher nicht die Voraussetzungen des § 62 Abs. 1a EStG für den Bezug von Kindergeld für diesen Zeitraum.
- 19 Mit Entscheidung vom 6. April 2020 wies die Familienkasse den Einspruch von S gegen ihren Bescheid vom 27. Dezember 2019 zurück und bestätigte damit diesen Bescheid. Sie war der Auffassung, dass S keiner Erwerbstätigkeit nachgehe und dass V im Zeitraum vom 5. November 2019 bis zum 12. Dezember 2019 geringfügig beschäftigt gewesen sei.
- 20 S erhob beim vorlegenden Gericht, dem Finanzgericht Bremen (Deutschland), Klage auf Aufhebung der Ablehnung ihres Kindergeldantrags und auf Verurteilung der Familienkasse zur Zahlung von Kindergeld für die Monate August 2019 bis Oktober 2019.
- 21 Das vorliegende Gericht stellt erstens fest, dass das Kindergeld unter den Begriff der „Familienleistungen“ gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 falle. Es werde nämlich nicht aus Beiträgen der Empfänger, sondern durch Steuern finanziert und den Begünstigten auf der Grundlage eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands unabhängig vom Einkommen und von einer im Ermessen liegenden individuellen Prüfung der persönlichen Bedürftigkeit gewährt. Das Kindergeld diene dem Ausgleich von Familienlasten.
- 22 Zweitens weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass § 62 Abs. 1a EStG, der auf eine Gesetzesänderung vom Juli 2019 zurückgehe, eine Ungleichbehandlung vorsehe zwischen einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats als der Bundesrepublik Deutschland, der seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland begründe, und einem deutschen Staatsangehörigen, der dort nach einem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt begründe. Nach dieser Bestimmung werde nämlich einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, wie S, in den ersten drei Monaten seines Aufenthalts die Gewährung von Kindergeld verweigert, wenn er nicht den Nachweis einer Erwerbstätigkeit in Deutschland erbringe. Dagegen habe ein deutscher Staatsangehöriger schon in diesen ersten drei Monaten einen Anspruch auf Kindergeld, auch wenn er keine Erwerbstätigkeit ausübe.
- 23 Hierzu führt das vorliegende Gericht aus, der deutsche Gesetzgeber sei in dem Gesetzentwurf, der zur Einfügung von Abs. 1a in § 62 EStG geführt habe, davon ausgegangen, dass die in Rede stehende Ungleichbehandlung mit dem Unionsrecht vereinbar sei, da sie es ermögliche, einen Zustrom von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten zu vermeiden, der zu einer unangemessenen Inanspruchnahme des deutschen Systems der sozialen Sicherheit führen könne. Diese Ungleichbehandlung sei außerdem im Hinblick auf Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 gerechtfertigt, da die Zahlung von Kindergeld an in Deutschland nicht erwerbstätige Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als der Bundesrepublik Deutschland auf die öffentlichen Finanzen dieses Mitgliedstaats wie die Gewährung von Sozialleistungen an diese Staatsangehörigen wirke. Allerdings sei der Gesetzgeber in diesem Gesetzentwurf nicht ausdrücklich auf die möglichen Auswirkungen von Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 eingegangen. Schließlich habe der deutsche Gesetzgeber diese Ungleichbehandlung unter Bezugnahme auf das Urteil vom 14. Juni 2016, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-308/14, EU:C:2016:436), mit der Notwendigkeit gerechtfertigt, die Finanzen des aufnehmenden Mitgliedstaats zu schützen.

24 Drittens stellt das vorlegende Gericht klar, dass die Frage, ob das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Kindergeld unter den Begriff „Sozialhilfe“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 falle, im Schrifttum jedoch umstritten sei. So werde u. a. vertreten, dass dieses Kindergeld nicht unter diesen Begriff falle, sondern als „Familienleistung“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 eine echte Leistung der sozialen Sicherheit sei, weil es ohne eine Bedürftigkeitsprüfung gewährt werde. Zwar sei in diesem Fall die Bundesrepublik Deutschland nach der Verordnung Nr. 883/2004 dafür zuständig, die Voraussetzungen für die Gewährung von Familienleistungen an in Deutschland ansässige, nicht erwerbstätige Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten festzulegen. Diese Verordnung enthalte jedoch in Art. 4 ein Gleichbehandlungsgebot, wonach für Angehörige eines anderen Mitgliedstaats die gleichen Anspruchsvoraussetzungen gelten müssten wie für eigene Staatsangehörige. Diese Verordnung enthalte keine Bestimmung, die eine unterschiedliche Behandlung wie die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende zulasse.

25 Letztlich hängt die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nach Ansicht des vorlegenden Gerichts davon ab, ob die durch § 62 Abs. 1a EStG begründete unmittelbare Diskriminierung nach Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 verboten sei oder ob sie durch die in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 vorgesehene Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz gerechtfertigt werden könne.

26 Unter diesen Umständen hat das Finanzgericht Bremen beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind Art. 24 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 dahin auszulegen, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats entgegenstehen, nach der ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats, der im Inland einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt begründet und nicht nachweist, dass er inländische Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, aus selbständiger Arbeit oder aus nichtselbständiger Arbeit hat, für die ersten drei Monate ab Begründung des Wohnsitzes oder gewöhnlichen Aufenthalts keinen Anspruch auf Familienleistungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 hat, während ein Staatsangehöriger des betreffenden Mitgliedstaats, der sich in der gleichen Situation befindet, ohne den Nachweis inländischer Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, aus selbständiger Arbeit oder aus nichtselbständiger Arbeit einen Anspruch auf Familienleistungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 hat?

### **Zur Vorlagefrage**

27 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 und Art. 24 der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen sind, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegenstehen, nach der einem Unionsbürger, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats begründet hat und der wirtschaftlich nicht aktiv ist, weil er in diesem Staat keine Erwerbstätigkeit ausübt, die Gewährung von „Familienleistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 in den ersten drei Monaten seines Aufenthalts im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verweigert wird, während einem wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats, nachdem dieser gemäß dem Unionsrecht von seinem Recht Gebrauch gemacht hat, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten, diese Leistungen auch in den ersten drei Monaten nach seiner Rückkehr in diesen Mitgliedstaat gewährt werden.

### **Einleitende Bemerkungen**

28 Erstens ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt, der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. September 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 31, und vom 15. Juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, Rn. 62).

- 29 Jeder Unionsbürger kann sich daher in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Art. 18 AEUV berufen, das in anderen Bestimmungen des AEU-Vertrags, in Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 und in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 konkretisiert wird. Diese Situationen umfassen u. a. die Ausübung des von Art. 21 AEUV gewährten Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, vorbehaltlich der Beschränkungen und Bedingungen, die in den Verträgen und in den zu ihrer Durchführung erlassenen Maßnahmen festgelegt sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. September 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 32 und 33, vom 21. Februar 2013, N., C-46/12, EU:C:2013:97, Rn. 28, und vom 15. Juli 2021, A [Öffentliche Gesundheitsversorgung], C-535/19, EU:C:2021:595, Rn. 40 und 42).
- 30 Die Richtlinie 2004/38 stellt solche Beschränkungen und Bedingungen auf. Diese Richtlinie hat hinsichtlich des Aufenthaltsrechts im Aufnahmemitgliedstaat ein abgestuftes System vorgesehen, das unter Übernahme im Wesentlichen der Stufen und Bedingungen, die in den vor dem Erlass dieser Richtlinie bestehenden einzelnen Instrumenten des Unionsrechts vorgesehen waren, sowie der zuvor ergangenen Rechtsprechung im Recht auf Daueraufenthalt mündet (Urteil vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866, Rn. 38).
- 31 Was die ersten drei Monate des Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat betrifft, die allein Gegenstand der Vorlagefrage sind, sieht Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie vor, dass ein Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten hat, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht. Nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie besteht dieses Recht für den Unionsbürger und seine Familienangehörigen fort, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866, Rn. 39, und vom 25. Februar 2016, García-Nieto u. a., C-299/14, EU:C:2016:114, Rn. 42).
- 32 Folglich verfügt ein Unionsbürger, auch wenn er wirtschaftlich nicht aktiv ist, unter Beachtung der in Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 in Verbindung mit deren Art. 14 Abs. 1 genannten Voraussetzungen über ein Recht auf Aufenthalt von drei Monaten in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt.
- 33 Im vorliegenden Fall geht aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass sich S in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland gemäß Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 rechtmäßig dort aufhielt.
- 34 Zweitens geht aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass der Ausgangsrechtsstreit die Gewährung von Kindergeld durch den Aufnahmemitgliedstaat gemäß den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats betrifft. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass als „Familienleistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 Leistungen anzusehen sind, die unabhängig von einer auf Ermessensausübung beruhenden Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürftigkeit ohne Weiteres solchen Familien gewährt werden, die bestimmte objektive Kriterien insbesondere hinsichtlich ihrer Größe, ihres Einkommens und ihrer Kapitalrücklagen erfüllen, und die dem Ausgleich von Familienlasten dienen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Juni 2016, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-308/14, EU:C:2016:436, Rn. 60, und vom 21. Juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, Rn. 22).
- 35 Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht auch hervor, dass dies bei dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Kindergeld der Fall ist, da dieses seinen Empfängern aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands gewährt wird, der unabhängig von ihrer persönlichen Bedürftigkeit ist, und seine Gewährung nicht auf ihre Existenzsicherung abzielt, sondern auf den Ausgleich von Familienlasten.
- 36 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 eine „Kollisionsnorm“ vorsieht, die bestimmen soll, welches nationale Recht für den Bezug der in Art. 3

Abs. 1 dieser Verordnung genannten Leistungen der sozialen Sicherheit, darunter Familienleistungen, gilt, die andere als die in Art. 11 Abs. 3 Buchst. a bis d dieser Verordnung genannten Personen, d. h. insbesondere wirtschaftlich nicht aktive Personen, beanspruchen können. Aus der Anwendung dieser Norm ergibt sich, dass diese Personen grundsätzlich den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats unterliegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Juni 2016, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-308/14, EU:C:2016:436, Rn. 63, und vom 15. Juli 2021, A [Öffentliche Gesundheitsversorgung], C-535/19, EU:C:2021:595, Rn. 45). Nach Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 883/2004 bezeichnet der Ausdruck „Wohnort“ für die Zwecke dieser Verordnung den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts der betreffenden Person.

37 Im vorliegenden Fall führt das vorlegende Gericht aus, dass S und ihre Familie während des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Zeitraums von drei Monaten ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland begründet hatten. Als wirtschaftlich nicht aktive Person unterliegt S daher gemäß Art. 11 Abs. 3 Buchst. e in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z und Art. 3 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 883/2004 hinsichtlich der Gewährung von Familienleistungen den deutschen Rechtsvorschriften.

38 Im Licht dieser einleitenden Klarstellungen ist zu prüfen, ob sich ein wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger, wenn er sich in einer Situation des rechtmäßigen Aufenthalts nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 dieser Richtlinie befindet, für die Zwecke der Gewährung von Familienleistungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 auf den Grundsatz der Gleichbehandlung mit wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats berufen kann, die, nachdem sie gemäß dem Unionsrecht von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten, in diesen Mitgliedstaat zurückkehren.

#### ***Zur Auslegung von Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 und Art. 24 der Richtlinie 2004/38***

39 Wie sich aus Rn. 27 des vorliegenden Urteils ergibt, betrifft die Vorlagefrage die Auslegung sowohl von Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 als auch von Art. 24 der Richtlinie 2004/38, da diese beiden Bestimmungen den Grundsatz der Gleichbehandlung in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich konkretisieren.

40 Da diese Frage insbesondere mit der Bestimmung des Anwendungsbereichs von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 zusammenhängt, ist zunächst die Tragweite dieser Vorschrift und dann die Tragweite von Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 zu bestimmen.

#### *Zu Art. 24 der Richtlinie 2004/38*

41 Nach Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 genießt jeder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats.

42 Der Grundsatz der Gleichbehandlung kommt somit jedem Unionsbürger zugute, dessen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 erfüllt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. November 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 69, und vom 25. Februar 2016, García-Nieto u. a., C-299/14, EU:C:2016:114, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Allerdings sieht Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 eine Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz vor, auf den sich andere Unionsbürger als Arbeitnehmer oder Selbständige, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihre Familienangehörigen, die sich im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats aufhalten, berufen können, indem dem Aufnahmemitgliedstaat erlaubt wird, insbesondere während der ersten drei Monate des Aufenthalts den Anspruch auf Sozialhilfe nicht zu gewähren (Urteil vom 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Der Aufnahmemitgliedstaat kann sich daher auf die Ausnahmebestimmung des Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 berufen, um einem Unionsbürger, der von seinem Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats Gebrauch macht, in den ersten drei Monaten dieses Aufenthalts

eine Sozialhilfeleistung zu verweigern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Februar 2016, García-Nieto u. a., C-299/14, EU:C:2016:114, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 45        Somit ist zu prüfen, ob das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Kindergeld eine „Sozialhilfeleistung“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 darstellt.
- 46        Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass sich der Begriff „Sozialhilfeleistungen“ im Sinne der letztgenannten Bestimmung auf sämtliche von öffentlichen Stellen eingerichteten Hilfssysteme bezieht, die auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene bestehen und die ein Einzelner in Anspruch nimmt, der nicht über ausreichende Existenzmittel zur Bestreitung seiner Grundbedürfnisse und derjenigen seiner Familie verfügt und deshalb während seines Aufenthalts möglicherweise die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats belasten muss, was Auswirkungen auf das gesamte Niveau der Beihilfe haben kann, die dieser Staat gewähren kann (Urteile vom 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 61, sowie vom 11. November 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 63).
- 47        Wie in Rn. 35 des vorliegenden Urteils ausgeführt, wird das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Kindergeld jedoch unabhängig von der persönlichen Bedürftigkeit seines Empfängers gewährt und dient nicht dazu, dessen Lebensunterhalt sicherzustellen.
- 48        Dieses Kindergeld fällt daher, wie der Generalanwalt in Nr. 54 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht unter den Begriff „Sozialhilfeleistungen“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38.
- 49        Unter diesen Umständen ist noch zu prüfen, ob, wie die deutsche Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen vorgeschlagen hat, Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 angesichts des in ihm zum Ausdruck kommenden Rechtsgedankens dahin auszulegen ist, dass er es dem Aufnahmemitgliedstaat in Bezug auf die Gewährung von anderen Leistungen als „Sozialhilfeleistungen“ im Sinne dieser Bestimmung gleichwohl erlaubt, von der Gleichbehandlung abzuweichen, die Unionsbürgern, die sich gemäß Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 dieser Richtlinie rechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, grundsätzlich zu gewähren ist.
- 50        Hierzu ist zum einen darauf hinzuweisen, dass Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 als Ausnahme von dem in Art. 18 Abs. 1 AEUV normierten Grundsatz der Gleichbehandlung, der in Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie lediglich einen besonderen Ausdruck findet, eng und im Einklang mit den Vertragsbestimmungen, einschließlich derjenigen über die Unionsbürgerschaft, auszulegen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Februar 2013, N., C-46/12, EU:C:2013:97, Rn. 33, und vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, Rn. 60).
- 51        Zum anderen sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs bei der Auslegung einer Unionsrechtsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, zu berücksichtigen (Urteil vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 52        Was zunächst den Wortlaut von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 betrifft, lässt nichts darin die Annahme zu, dass der Unionsgesetzgeber es dem Aufnahmemitgliedstaat mit dieser Bestimmung erlauben wollte, in Bezug auf andere Leistungen als Sozialhilfeleistungen vom Grundsatz der Gleichbehandlung abzuweichen, der für Unionsbürger, die sich rechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, grundsätzlich gelten muss. Vielmehr geht, wie der Generalanwalt in Nr. 57 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, aus dieser Bestimmung klar hervor, dass sie ausschließlich die Sozialhilfe betrifft.
- 53        Sodann ist zum Regelungszusammenhang von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 darauf hinzuweisen, dass, wie sich aus Rn. 31 des vorliegenden Urteils ergibt, Art. 14 Abs. 1 dieser Richtlinie das Aufenthaltsrecht von bis zu drei Monaten aufrechterhält, solange der Unionsbürger und seine Familienangehörigen „die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen“. Art. 14 der Richtlinie stützt somit die Auslegung, wonach die Möglichkeit, auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 vom Grundsatz der Gleichbehandlung abzuweichen, auf Sozialhilfeleistungen beschränkt ist und sich nicht auf Leistungen der sozialen Sicherheit erstrecken kann.

54 Schließlich entspricht diese Auslegung dem Ziel von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38, der nach dem zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie das finanzielle Gleichgewicht nicht des Systems der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten, sondern ihrer „Sozialhilfeleistungen“ wahren soll.

55 Daraus folgt, wie der Generalanwalt in Nr. 62 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, dass die in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 vorgesehene Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung nicht auf den Fall anwendbar ist, dass ein Unionsbürger in den ersten drei Monaten seines Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat keine „Sozialhilfe“ im Sinne dieser Bestimmung, sondern „Familienleistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 beantragt.

*Zu Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004*

56 Einleitend ist daran zu erinnern, dass ein wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt in den Aufnahmemitgliedstaat verlegt hat, nach Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 hinsichtlich der Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats unterliegt.

57 Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass diese Bestimmung nicht nur die gleichzeitige Anwendung verschiedener nationaler Rechte auf eine konkrete Situation und die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben können, vermeiden, sondern auch verhindern soll, dass Personen, die in den Geltungsbereich dieser Verordnung fallen, der Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit vorenthalten wird, weil keine Rechtsvorschriften auf sie anwendbar sind (Urteile vom 14. Juni 2016, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-308/14, EU:C:2016:436, Rn. 64, und vom 15. Juli 2021, A [Öffentliche Gesundheitsversorgung], C-535/19, EU:C:2021:595, Rn. 46).

58 Allerdings schafft die Verordnung Nr. 883/2004 kein gemeinsames System der sozialen Sicherheit, sondern lässt unterschiedliche nationale Systeme bestehen und soll diese nur koordinieren, um zu gewährleisten, dass das Recht auf Freizügigkeit wirksam ausgeübt werden kann. Ihre Bestimmungen, wie beispielsweise ihr Art. 11 Abs. 3 Buchst. e, haben folglich nicht zum Gegenstand, die inhaltlichen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Anspruchs auf Leistungen der sozialen Sicherheit festzulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juni 2016, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-308/14, EU:C:2016:436, Rn. 65 und 67). Zwar bleiben die Mitgliedstaaten dafür zuständig, in ihren Rechtsvorschriften festzulegen, unter welchen Voraussetzungen diese Leistungen gewährt werden, diese Zuständigkeit muss aber im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. April 2013, Jeltos u. a., C-443/11, EU:C:2013:224, Rn. 59).

59 Insoweit konkretisiert Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 den Grundsatz der Gleichbehandlung gegenüber Unionsbürgern, die im Aufnahmemitgliedstaat die in Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung genannten Leistungen der sozialen Sicherheit in Anspruch nehmen wollen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Juli 2021, A [Öffentliche Gesundheitsversorgung], C-535/19, EU:C:2021:595, Rn. 40).

60 Nach diesem Art. 4 haben, sofern in der Verordnung Nr. 883/2004 nichts anderes bestimmt ist, Personen, für die diese Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie die Staatsangehörigen dieses Staates.

61 Wie der Generalanwalt in Nr. 71 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, enthält die Verordnung Nr. 883/2004 keine Bestimmung, die es dem Aufnahmemitgliedstaat eines Unionsbürgers, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist und sich rechtmäßig im erstgenannten Mitgliedstaat aufhält, ermöglichen würde, diesen Unionsbürger im Hinblick auf den Umstand, dass er wirtschaftlich nicht aktiv ist, hinsichtlich der Voraussetzungen für die Gewährung von „Familienleistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 anders zu behandeln als seine eigenen Staatsangehörigen. Daher steht Art. 4 dieser Verordnung einer Maßnahme entgegen, die eine solche Ungleichbehandlung vornimmt.

62 Zwar hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass nichts dagegen spricht, die Gewährung von in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 fallenden Leistungen an Unionsbürger, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, von dem Erfordernis abhängig zu machen, dass diese die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat gemäß der Richtlinie

2004/38 erfüllen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 44, vom 11. November 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 83, und vom 14. Juni 2016, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-308/14, EU:C:2016:436, Rn. 68).

63 Allerdings befindet sich ein Unionsbürger, der sich gemäß Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, dort, wie aus den Rn. 31 bis 33 des vorliegenden Urteils hervorgeht, in einer Situation des rechtmäßigen Aufenthalts im Sinne dieser Richtlinie.

64 Daraus folgt, dass einem solchen Unionsbürger der in Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 vorgesehene Grundsatz der Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats zugutekommt, und zwar auch dann, wenn er während der ersten drei Monate seines Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat gemäß den in der vorstehenden Randnummer genannten Bestimmungen der Richtlinie 2004/38 wirtschaftlich nicht aktiv ist.

65 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass sich ein wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger, der sich gemäß Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, aufhält und seinen gewöhnlichen Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet begründet hat, im Aufnahmemitgliedstaat für die Zwecke der Gewährung von Familienleistungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 auf den in Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 vorgesehenen Grundsatz der Gleichbehandlung berufen kann.

66 Da Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 den Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich des Zugangs zu solchen Leistungen konkretisiert, ist nunmehr zu prüfen, ob eine nationale Regelung wie die in Rn. 27 des vorliegenden Urteils genannte eine gegen diese Bestimmung verstoßende Ungleichbehandlung darstellt.

*Zum Vorliegen einer gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 verstoßenden Ungleichbehandlung*

67 Eine unmittelbare Diskriminierung eines Unionsbürgers liegt vor, wenn eine Regelung des Aufnahmemitgliedstaats diesen Bürger, obwohl er sich rechtmäßig nach Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats aufhält und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt begründet hat, deshalb von Familienleistungen im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004 ausschließt, weil dieser Bürger wirtschaftlich nicht aktiv ist, während derselbe Mitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen, auch wenn sie wirtschaftlich nicht aktiv sind, solche Leistungen gewährt, sobald sie, nachdem sie nach dem Unionsrecht von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats frei zu bewegen und aufzuhalten, in diesen Mitgliedstaat zurückkehren.

68 Wie der Generalanwalt in Nr. 73 seiner Schlussanträge festgestellt hat, und in Anbetracht der Ausführungen in Rn. 61 des vorliegenden Urteils, kann eine solche Diskriminierung mangels einer ausdrücklichen Ausnahme in der Verordnung Nr. 883/2004 nicht gerechtfertigt werden.

69 Daher ist Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 dahin auszulegen, dass er dem Erlass einer Regelung wie der in Rn. 67 des vorliegenden Urteils genannten durch den Aufnahmemitgliedstaat entgegensteht.

70 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger, der sich im Aufnahmemitgliedstaat auf die Anwendung des in diesem Artikel verankerten Grundsatzes der Gleichbehandlung in Bezug auf die Voraussetzungen für die Gewährung von Familienleistungen im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004 beruft, nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Buchst. j dieser Verordnung während des Zeitraums der ersten drei Monate, in dem ihm in diesem Mitgliedstaat nach Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 ein Aufenthaltstitel erteilt wird, seinen gewöhnlichen Aufenthalt in diesem Mitgliedstaat begründet haben muss und sich nicht im Sinne von Art. 1 Buchst. k dieser Verordnung vorübergehend dort aufhalten darf.

71 Insoweit enthält zum einen Art. 11 („Bestimmung des Wohnortes“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 987/2009 eine Reihe von Kriterien für die Bestimmung des Mitgliedstaats, in dem die betreffende

Person wohnt. Art. 11 Abs. 2 stellt klar, dass unter „Wohnort“ im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004 der „tatsächliche“ Wohnort dieser Person zu verstehen ist.

72 Zum anderen spiegelt der Begriff des „gewöhnlichen Aufenthalts“ nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Wesentlichen eine Tatsachenfrage wider, die der Beurteilung durch das nationale Gericht unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls unterliegt. Hierzu ist festzustellen, dass die in Rn. 70 des vorliegenden Urteils genannte Voraussetzung, wonach ein Unionsbürger seinen gewöhnlichen Aufenthalt in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats verlegt haben muss, impliziert, dass er den Willen zum Ausdruck gebracht hat, den gewöhnlichen Mittelpunkt seiner Lebensinteressen in diesem Mitgliedstaat zu errichten, und dass er nachweist, dass seine Anwesenheit im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats hinreichend dauerhaft ist, um sie von einem vorübergehenden Aufenthalt zu unterscheiden (vgl. entsprechend Urteil vom 25. November 2021, IB [Gewöhnlicher Aufenthalt eines Ehegatten – Scheidung], C-289/20, EU:C:2021:955, Rn. 58).

73 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage wie folgt zu antworten:

- Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der einem Unionsbürger, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats begründet hat und der wirtschaftlich nicht aktiv ist, weil er in diesem Staat keine Erwerbstätigkeit ausübt, die Gewährung von „Familienleistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 in den ersten drei Monaten seines Aufenthalts im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verweigert wird, während einem wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats, nachdem dieser gemäß dem Unionsrecht von seinem Recht Gebrauch gemacht hat, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten, diese Leistungen auch in den ersten drei Monaten nach seiner Rückkehr in diesen Mitgliedstaat gewährt werden.
- Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ist dahin auszulegen, dass er auf eine solche Regelung nicht anwendbar ist.

## **Kosten**

74 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

**Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der einem Unionsbürger, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats begründet hat und der wirtschaftlich nicht aktiv ist, weil er in diesem Staat keine Erwerbstätigkeit ausübt, die Gewährung von „Familienleistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 in den ersten drei Monaten seines Aufenthalts im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verweigert wird, während einem wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats, nachdem dieser gemäß dem Unionsrecht von seinem Recht Gebrauch gemacht hat, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten, diese Leistungen auch in den ersten drei Monaten nach seiner Rückkehr in diesen Mitgliedstaat gewährt werden.**

**Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG,**

**72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ist dahin auszulegen, dass er auf eine solche Regelung nicht anwendbar ist.**

Lenaerts

Bay Larsen

Arabadjiev

Prechal

Jürimäe

Lycourgos

Regan

Jääskinen

Ziemele

Ilešič

Biltgen

Xuereb

Wahl

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. August 2022.

Der Kanzler

Der Präsident

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

---

\* Verfahrenssprache: Deutsch.