

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

11. November 2014(*)

„Freizügigkeit – Unionsbürgerschaft – Gleichbehandlung – Nicht erwerbstätige Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten – Ausschluss dieser Personen von besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 – Richtlinie 2004/38/EG – Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate – Art. 7 Abs. 1 Buchst. b und Art. 24 – Voraussetzung ausreichender Existenzmittel“

In der Rechtssache C-333/13

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Sozialgericht Leipzig (Deutschland) mit Entscheidung vom 3. Juni 2013, beim Gerichtshof eingegangen am 19. Juni 2013, in dem Verfahren

Elisabeta Dano,

Florin Dano

gegen

Jobcenter Leipzig

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda und S. Rodin, der Richter E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský und E. Levits, der Richterin M. Berger (Berichterstatte(r)in) sowie des Richters J. L. da Cruz Vilaça,

Generalanwalt: M. Wathelet,

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 18. März 2014,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Frau Dano, vertreten durch Rechtsanwältin E. Steffen,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und J. Möller als Bevollmächtigte,
- der dänischen Regierung, vertreten durch C. Thorning als Bevollmächtigten,
- Irlands, vertreten durch M. Heneghan, T. Joyce und E. Creedon als Bevollmächtigte im Beistand von C. Toland, BL,
- der französischen Regierung, vertreten durch D. Colas und C. Candat als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch G. Hesse als Bevollmächtigten,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Behzadi-Spencer als Bevollmächtigte im Beistand von J. Coppel QC, Barrister,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer und C. Tufvesson als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. Mai 2014 folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 18 AEUV und 20 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a und Unterabs. 2 AEUV, der Art. 1, 20 und 51 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der Art. 4 und 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABI. L 166, S. 1, berichtigt im ABI. 2004, L 200, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1244/2010 der Kommission vom 9. Dezember 2010 (ABI. L 338, S. 35) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 883/2004) sowie von 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 (ABI. L 158, S. 77).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Dano und ihrem Sohn Florin auf der einen Seite und dem Jobcenter Leipzig auf der anderen Seite wegen dessen Weigerung, ihnen in den deutschen Rechtsvorschriften vorgesehene Leistungen der Grundsicherung zu gewähren, nämlich Frau Dano die existenzsichernde Regelleistung und ihrem Sohn Sozialgeld, sowie anteilige Kosten für Unterkunft und Heizung.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 1247/92

3 In den Erwägungsgründen 1 bis 8 der Verordnung (EWG) Nr. 1247/92 des Rates vom 30. April 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABI. L 136, S. 1), heißt es:

„Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ... in ihrer durch die Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 ... aktualisierten Fassung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2195/91 ..., bedarf bestimmter Änderungen.

Es ist erforderlich, die Definition für ‚Familienangehöriger‘ in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der Auslegung dieses Begriffs zu erweitern.

Es ist ferner notwendig, der Rechtsprechung des Gerichtshofs Rechnung zu tragen, wonach bestimmte Leistungen aus nationalen Rechtsvorschriften ihrem persönlichen Geltungsbereich, ihren Zielen und den Einzelheiten ihrer Anwendung nach gleichzeitig sowohl in die Kategorie der sozialen Sicherheit als auch in die der Sozialhilfe fallen können.

Nach Feststellung des Gerichtshofs weisen die Rechtsvorschriften, nach denen solche Leistungen gewährt werden, einige Merkmale auf, die insofern der Sozialhilfe ähneln, als Bedürftigkeit ein wesentliches Kriterium für ihre Anwendung ist und die Leistungsvoraussetzungen nicht auf der Zusammenrechnung von Beschäftigungs- oder Beitragszeiten beruhen, wohingegen sie in anderen Merkmalen insofern der sozialen Sicherheit nahekommen, als das freie Ermessen bei der Gewährung der nach ihnen

vorgesehenen Leistungen fehlt und den Begünstigten eine gesetzlich umschriebene Stellung eingeräumt wird.

Nach Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 sind Sozialhilfesysteme aus ihrem Geltungsbereich ausgeschlossen.

Aufgrund der Eigenheiten der genannten Voraussetzungen und ihrer Anwendungsmodalitäten sollte eine Koordinierungsregelung, die von dem derzeit in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 festgelegten System abweicht und den besonderen Merkmalen der betroffenen Leistungen Rechnung trägt, in diese Verordnung aufgenommen werden, um die Interessen der zu- und abwandernden Arbeitnehmer in Übereinstimmung mit Artikel 51 des Vertrages zu schützen.

Diese Leistungen sind Personen, für die die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 gilt, ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des Wohnlandes der betreffenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu gewähren, wobei die in jedem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Wohnzeiten soweit erforderlich zu berücksichtigen sind und jedwede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit entfällt.

Es ist jedoch erforderlich sicherzustellen, dass das bestehende Koordinierungssystem gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 weiterhin für Leistungen gilt, die entweder der genannten besonderen Kategorie von Leistungen nicht angehören oder in einem Anhang zu dieser Verordnung nicht ausdrücklich aufgeführt sind. Hierzu ist ein neuer Anhang erforderlich ...“

Verordnung Nr. 883/2004

4 Die Verordnung Nr. 883/2004 hat die Verordnung Nr. 1408/71 ab dem 1. Mai 2010 ersetzt.

5 Die Erwägungsgründe 1, 16 und 37 der Verordnung Nr. 883/2004 lauten:

„(1) Die Vorschriften zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit sind Teil des freien Personenverkehrs und sollten zur Verbesserung des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen beitragen.

...

(16) Innerhalb der 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.

...

(37) Der Gerichtshof hat wiederholt festgestellt, dass Vorschriften, mit denen vom Grundsatz der ‚Exportierbarkeit‘ der Leistungen der sozialen Sicherheit abgewichen wird, eng ausgelegt werden müssen. Dies bedeutet, dass sie nur auf Leistungen angewendet werden können, die den genau festgelegten Bedingungen entsprechen. Daraus folgt, dass Titel III Kapitel 9 dieser Verordnung nur auf Leistungen angewendet werden kann, die sowohl besonders als auch beitragsunabhängig sind und in Anhang X dieser Verordnung aufgeführt sind.“

6 Art. 1 („Definitionen“) der Verordnung Nr. 883/2004 bestimmt:

„Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

...

l) ‚Rechtsvorschriften‘ für jeden Mitgliedstaat die Gesetze, Verordnungen, Satzungen

und alle anderen Durchführungsvorschriften in Bezug auf die in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweige der sozialen Sicherheit.

...

...“

7 Art. 2 („Persönlicher Geltungsbereich“) der Verordnung Nr. 883/2004 sieht in Abs. 1 vor:

„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.“

8 In Art. 3 („Sachlicher Geltungsbereich“) der Verordnung heißt es:

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

...

b) Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft;

...

h) Leistungen bei Arbeitslosigkeit;

...

(2) Sofern in Anhang XI nichts anderes bestimmt ist, gilt diese Verordnung für die allgemeinen und die besonderen, die auf Beiträgen beruhenden und die beitragsfreien Systeme der sozialen Sicherheit sowie für die Systeme betreffend die Verpflichtungen von Arbeitgebern und Reedern.

(3) Diese Verordnung gilt auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70.

...

(5) Diese Verordnung gilt nicht für

a) soziale und medizinische Fürsorge ...

...“

9 Art. 4 („Gleichbehandlung“) der Verordnung 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.“

10 Kapitel 9 („Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“) des Titels III der Verordnung Nr. 883/2004 enthält Art. 70 („Allgemeine Vorschrift“), der lautet:

„(1) Dieser Artikel gilt für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, die nach Rechtsvorschriften gewährt werden, die aufgrund ihres persönlichen Geltungsbereichs, ihrer Ziele und/oder ihrer Anspruchsvoraussetzungen sowohl Merkmale der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit als auch Merkmale der Sozialhilfe aufweisen.

(2) Für die Zwecke dieses Kapitels bezeichnet der Ausdruck ‚besondere beitragsunabhängige Geldleistungen‘ die Leistungen:

a) die dazu bestimmt sind:

i) einen zusätzlichen, ersatzweisen oder ergänzenden Schutz gegen die Risiken zu gewähren, die von den in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweigen der sozialen Sicherheit gedeckt sind, und den betreffenden Personen ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts garantieren, das in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht,

oder

ii) allein dem besonderen Schutz des Behinderten zu dienen, der eng mit dem sozialen Umfeld dieser Person in dem betreffenden Mitgliedstaat verknüpft ist,

und

b) deren Finanzierung ausschließlich durch obligatorische Steuern zur Deckung der allgemeinen öffentlichen Ausgaben erfolgt und deren Gewährung und Berechnung nicht von Beiträgen hinsichtlich der Leistungsempfänger abhängen. Jedoch sind Leistungen, die zusätzlich zu einer beitragsabhängigen Leistung gewährt werden, nicht allein aus diesem Grund als beitragsabhängige Leistungen zu betrachten,

und

c) die in Anhang X aufgeführt sind.

(3) Artikel 7 und die anderen Kapitel dieses Titels gelten nicht für die in Absatz 2 des vorliegenden Artikels genannten Leistungen.

(4) Die in Absatz 2 genannten Leistungen werden ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Personen wohnen, und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt. Die Leistungen werden vom Träger des Wohnorts und zu seinen Lasten gewährt.“

11 In Anhang X („Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“) der Verordnung Nr. 883/2004 sind für die Bundesrepublik Deutschland folgende Leistungen aufgeführt:

„...“

b) Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Grundsicherung für Arbeitssuchende, soweit für diese Leistungen nicht dem Grunde nach die Voraussetzungen für den befristeten Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld (§ 24 Absatz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch) erfüllt sind.“

Richtlinie 2004/38

12 Die Erwägungsgründe 10, 16 und 21 der Richtlinie 2004/38 lauten:

„(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.

...“

(16) Solange die Aufenthaltsberechtigten die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen, sollte keine Ausweisung erfolgen. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen sollte daher nicht automatisch zu einer Ausweisung führen. Der Aufnahmemitgliedstaat sollte prüfen, ob es sich bei dem betreffenden Fall um vorübergehende Schwierigkeiten handelt, und die Dauer des Aufenthalts, die persönlichen Umstände und den gewährten Sozialhilfebetrag berücksichtigen, um zu beurteilen, ob der Leistungsempfänger die Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch genommen hat, und in diesem Fall seine Ausweisung zu veranlassen. In keinem Fall sollte eine Ausweisungsmaßnahme gegen Arbeitnehmer,

Selbstständige oder Arbeitssuchende in dem vom Gerichtshof definierten Sinne erlassen werden, außer aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit.

...

(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.“

13 Art. 6 („Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten“) der Richtlinie bestimmt in Abs. 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.“

14 Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 sieht vor:

„Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er

- a) Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat ist oder
- b) für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen ...“

15 Art. 8 („Verwaltungsformalitäten für Unionsbürger“) der Richtlinie 2004/38 bestimmt in Abs. 4:

„Die Mitgliedstaaten dürfen keinen festen Betrag für die Existenzmittel festlegen, die sie als ausreichend betrachten, sondern müssen die persönliche Situation des Betroffenen berücksichtigen. Dieser Betrag darf in keinem Fall über dem Schwellenbetrag liegen, unter dem der Aufnahmemitgliedstaat seinen Staatsangehörigen Sozialhilfe gewährt, oder, wenn dieses Kriterium nicht anwendbar ist, über der Mindestrente der Sozialversicherung des Aufnahmemitgliedstaats.“

16 Art. 14 („Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts“) der Richtlinie 2004/38 lautet:

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

(2) Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen steht das Aufenthaltsrecht nach den Artikeln 7, 12 und 13 zu, solange sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen.

In bestimmten Fällen, in denen begründete Zweifel bestehen, ob der Unionsbürger oder seine Familienangehörigen die Voraussetzungen der Artikel 7, 12 und 13 erfüllen, können die Mitgliedstaaten prüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Prüfung wird nicht systematisch durchgeführt.

(3) Die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch einen Unionsbürger oder einen seiner Familienangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat darf nicht automatisch zu einer Ausweisung führen.

(4) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 und unbeschadet der Bestimmungen des

Kapitels VI darf gegen Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen auf keinen Fall eine Ausweisung verfügt werden, wenn

- a) die Unionsbürger Arbeitnehmer oder Selbstständige sind oder
- b) die Unionsbürger in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats eingereist sind, um Arbeit zu suchen. In diesem Fall dürfen die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen nicht ausgewiesen werden, solange die Unionsbürger nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.“

17 Art. 24 („Gleichbehandlung“) der Richtlinie 2004/38 bestimmt:

„(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

Sozialgesetzbuch

18 § 19a Abs. 1 des Sozialgesetzbuchs Erstes Buch (im Folgenden: SGB I) sieht zwei Hauptarten von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor:

„Nach dem Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende können in Anspruch genommen werden

1. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit,
2. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.“

19 § 1 („Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende“) des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch (im Folgenden: SGB II) bestimmt in den Abs. 1 und 3:

„(1) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.

...

(3) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst Leistungen

1. zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit und
2. zur Sicherung des Lebensunterhalts.“

20 § 7 („Leistungsberechtigte“) SGB II sieht vor:

„(1) Leistungen nach diesem Buch erhalten Personen, die

1. das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a noch nicht erreicht haben,

2. erwerbsfähig sind,
3. hilfebedürftig sind und
4. ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben
(erwerbsfähige Leistungsberechtigte). Ausgenommen sind

1. Ausländerinnen und Ausländer, die weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Absatz 3 des [Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU)] freizügigkeitsberechtigt sind, und ihre Familienangehörigen für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts,

2. Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt, und ihre Familienangehörigen,

...

Satz 2 Nummer 1 gilt nicht für Ausländerinnen und Ausländer, die sich mit einem Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Aufenthaltsrechtliche Bestimmungen bleiben unberührt.

...“

21 § 8 („Erwerbsfähigkeit“) SGB II bestimmt in Abs. 1:

„Erwerbsfähig ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“

22 § 9 SGB II bestimmt in Abs. 1:

„Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.“

23 § 20 SGB II enthält ergänzende Bestimmungen über den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts. § 21 SGB II regelt die Mehrbedarfe und § 22 SGB II die Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Schließlich behandeln die §§ 28 bis 30 SGB II die Leistungen für Bildung und Teilhabe.

24 § 1 des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch (im Folgenden: SGB XII), in dem die Sozialhilfe geregelt ist, bestimmt:

„Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht ...“

25 § 21 SGB XII sieht vor:

„Personen, die nach dem Zweiten Buch als Erwerbsfähige oder als Angehörige dem Grunde nach leistungsberechtigt sind, erhalten keine Leistungen für den Lebensunterhalt ...“

26 In § 23 („Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer“) SGB XII heißt es:

„(1) Ausländern, die sich im Inland tatsächlich aufhalten, ist Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe bei Krankheit, Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie Hilfe zur Pflege nach diesem Buch zu leisten. Die Vorschriften des Vierten Kapitels bleiben unberührt. Im Übrigen kann Sozialhilfe geleistet werden, soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist. Die Einschränkungen nach Satz 1 gelten nicht für Ausländer, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis oder eines befristeten Aufenthaltstitels sind und sich

voraussichtlich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten. Rechtsvorschriften, nach denen außer den in Satz 1 genannten Leistungen auch sonstige Sozialhilfe zu leisten ist oder geleistet werden soll, bleiben unberührt.

...

(3) Ausländer, die eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen, oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, sowie ihre Familienangehörigen haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Sind sie zum Zweck einer Behandlung oder Linderung einer Krankheit eingereist, soll Hilfe bei Krankheit insoweit nur zur Behebung eines akut lebensbedrohlichen Zustandes oder für eine unaufschiebbare und unabweisbar gebotene Behandlung einer schweren oder ansteckenden Erkrankung geleistet werden.

(4) Ausländer, denen Sozialhilfe geleistet wird, sind auf für sie zutreffende Rückführungs- und Weiterwanderungsprogramme hinzuweisen; in geeigneten Fällen ist auf eine Inanspruchnahme solcher Programme hinzuwirken.“

Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern

27 In § 1 FreizügG/EU ist der Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegt:

„Dieses Gesetz regelt die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger) und ihrer Familienangehörigen.“

28 § 2 („Recht auf Einreise und Aufenthalt“) FreizügG/EU sieht vor:

„(1) Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger und ihre Familienangehörigen haben das Recht auf Einreise und Aufenthalt nach Maßgabe dieses Gesetzes.

(2) Unionsrechtlich freizügigkeitsberechtigt sind:

1. Unionsbürger, die sich als Arbeitnehmer, zur Arbeitssuche oder zur Berufsausbildung aufhalten wollen,

...

5. nicht erwerbstätige Unionsbürger unter den Voraussetzungen des § 4,

6. Familienangehörige unter den Voraussetzungen der §§ 3 und 4,

...

(4) Unionsbürger bedürfen für die Einreise keines Visums und für den Aufenthalt keines Aufenthaltstitels ...

(5) Für einen Aufenthalt von Unionsbürgern von bis zu drei Monaten ist der Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses ausreichend. Familienangehörige, die nicht Unionsbürger sind, haben das gleiche Recht, wenn sie im Besitz eines anerkannten oder sonst zugelassenen Passes oder Passersatzes sind und sie den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen.

...

(7) Das Nichtbestehen des Rechts nach Absatz 1 kann festgestellt werden, wenn feststeht, dass die betreffende Person das Vorliegen einer Voraussetzung für dieses Recht durch die Verwendung von gefälschten oder verfälschten Dokumenten oder durch Vorspiegelung falscher Tatsachen vorgetäuscht hat. Das Nichtbestehen des Rechts nach Absatz 1 kann bei einem Familienangehörigen, der nicht Unionsbürger ist, außerdem festgestellt werden, wenn feststeht, dass er dem Unionsbürger nicht zur Herstellung oder Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft nachzieht oder ihn nicht zu diesem Zweck begleitet. Einem Familienangehörigen, der nicht Unionsbürger ist, kann in diesen Fällen

die Erteilung der Aufenthaltskarte oder des Visums versagt werden oder seine Aufenthaltskarte kann eingezogen werden. Entscheidungen nach den Sätzen 1 bis 3 bedürfen der Schriftform.“

29 § 3 („Familienangehörige“) FreizügG/EU bestimmt:

„(1) Familienangehörige der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 genannten Unionsbürger haben das Recht nach § 2 Abs. 1, wenn sie den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen. Für Familienangehörige der in § 2 Abs. 2 Nr. 5 genannten Unionsbürger gilt dies nach Maßgabe des § 4.

(2) Familienangehörige sind

1. der Ehegatte, der Lebenspartner und die Verwandten in absteigender Linie der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und 7 genannten Personen oder ihrer Ehegatten oder Lebenspartner, die noch nicht 21 Jahre alt sind,

2. die Verwandten in aufsteigender und in absteigender Linie der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und 7 genannten Personen oder ihrer Ehegatten oder Lebenspartner, denen diese Personen oder ihre Ehegatten oder Lebenspartner Unterhalt gewähren.

...“

30 § 4 („Nicht erwerbstätige Freizügigkeitsberechtigte“) FreizügG/EU bestimmt:

„Nicht erwerbstätige Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen, haben das Recht nach § 2 Abs. 1, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel verfügen. Hält sich der Unionsbürger als Student im Bundesgebiet auf, haben dieses Recht nur sein Ehegatte, Lebenspartner und seine Kinder, denen Unterhalt gewährt wird.“

31 § 5 („Aufenthaltskarten, Bescheinigung über das Daueraufenthaltsrecht“) FreizügG/EU sieht vor:

.....

(2) Die zuständige Ausländerbehörde kann verlangen, dass die Voraussetzungen des Rechts nach § 2 Abs. 1 drei Monate nach der Einreise glaubhaft gemacht werden. Für die Glaubhaftmachung erforderliche Angaben und Nachweise können von der zuständigen Meldebehörde bei der meldebehördlichen Anmeldung entgegengenommen werden. Diese leitet die Angaben und Nachweise an die zuständige Ausländerbehörde weiter. Eine darüber hinausgehende Verarbeitung oder Nutzung durch die Meldebehörde erfolgt nicht.

(3) Das Vorliegen oder der Fortbestand der Voraussetzungen des Rechts nach § 2 Abs. 1 kann aus besonderem Anlass überprüft werden.

...“

32 In § 5a FreizügG/EU heißt es:

„(1) Die zuständige Behörde darf in den Fällen des § 5 Abs. 2 von einem Unionsbürger den gültigen Personalausweis oder Reisepass und im Fall des

...

3. § 2 Abs. 2 Nr. 5 einen Nachweis über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel

verlangen ...

33 § 6 („Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt“) FreizügG/EU sieht vor:

„(1) Der Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 kann unbeschadet des § 2 Abs. 7 und des § 5 Abs. 4 nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Art. 45

Abs. 3, Art. 52 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union) festgestellt und die Bescheinigung über das Daueraufenthaltsrecht oder die Aufenthaltskarte oder Daueraufenthaltskarte eingezogen werden. Aus den in Satz 1 genannten Gründen kann auch die Einreise verweigert werden ...

(2) Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um die in Abs. 1 genannten Entscheidungen oder Maßnahmen zu begründen. Es dürfen nur im Bundeszentralregister noch nicht getilgte strafrechtliche Verurteilungen und diese nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihnen zu Grunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. Es muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

(3) Bei der Entscheidung nach Abs. 1 sind insbesondere die Dauer des Aufenthalts des Betroffenen in Deutschland, sein Alter, sein Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Integration in Deutschland und das Ausmaß seiner Bindungen zum Herkunftsstaat zu berücksichtigen.

...

(6) Die Entscheidungen oder Maßnahmen, die den Verlust des Aufenthaltsrechts oder des Daueraufenthaltsrechts betreffen, dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken getroffen werden.

...“

34 In § 7 („Ausreisepflicht“) FreizügG/EU heißt es:

„(1) Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen sind ausreisepflichtig, wenn die Ausländerbehörde festgestellt hat, dass das Recht auf Einreise und Aufenthalt nicht besteht. In dem Bescheid soll die Abschiebung angedroht und eine Ausreisefrist gesetzt werden. Außer in dringenden Fällen muss die Frist mindestens einen Monat betragen ...

(2) Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die ihr Freizügigkeitsrecht nach § 6 Abs. 1 verloren haben, dürfen nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten. Das Verbot nach Satz 1 wird auf Antrag befristet. Die Frist beginnt mit der Ausreise. Ein nach angemessener Frist oder nach drei Jahren gestellter Antrag auf Aufhebung ist innerhalb von sechs Monaten zu bescheiden.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

35 Frau Dano, die 1989 geboren wurde, und ihr Sohn Florin, der am 2. Juli 2009 in Saarbrücken (Deutschland) geboren wurde, sind beide rumänische Staatsangehörige. Nach den Feststellungen des vorliegenden Gerichts reiste Frau Dano zuletzt am 10. November 2010 nach Deutschland ein.

36 Die Stadt Leipzig stellte Frau Dano am 19. Juli 2011 eine unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung für EU-Bürger aus und setzte dabei als Datum der Einreise in das Bundesgebiet den 27. Juni 2011 fest. Am 28. Januar 2013 wurde ihr außerdem eine Zweitausfertigung dieser Bescheinigung ausgestellt.

37 Frau Dano und ihr Sohn leben seit ihrer Ankunft in Leipzig in der Wohnung einer Schwester von Frau Dano, die sie mit Naturalien versorgt.

38 Frau Dano bezieht für ihren Sohn Florin Kindergeld in Höhe von monatlich 184 Euro, das von der Familienkasse Leipzig im Namen der Bundesagentur für Arbeit ausgezahlt wird. Außerdem zahlt das Jugendamt Leipzig für das Kind, dessen Vater unbekannt ist, einen Unterhaltsvorschuss in Höhe von monatlich 133 Euro.

39 Frau Dano besuchte in Rumänien drei Jahre lang die Schule, besitzt aber keinen

Schulabschluss. Sie versteht gesprochenes Deutsch und kann sich in dieser Sprache einfach ausdrücken. Sie kann hingegen in Deutsch nicht schreiben und ist zum Leseverständnis deutscher Texte nur eingeschränkt in der Lage. Sie hat keinen erlernten oder angelernten Beruf und war bislang weder in Deutschland noch in Rumänien erwerbstätig. Obwohl ihre Arbeitsfähigkeit nie in Frage gestellt wurde, deutet nichts darauf hin, dass sie sich um Arbeit bemüht hätte.

40 Ein erster von Frau Dano und ihrem Sohn gestellter Antrag auf Gewährung von Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II wurde vom Jobcenter Leipzig mit Bescheid vom 28. September 2011 auf der Grundlage von § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II abgelehnt. Dieser Bescheid wurde nicht angefochten und erlangte daher Bestandskraft.

41 Ein erneuter Antrag für die gleichen Leistungen vom 25. Januar 2012 wurde vom Jobcenter Leipzig mit Bescheid vom 23. Februar 2012 ebenfalls abgelehnt. Frau Dano und ihr Sohn legten dagegen Widerspruch ein, den sie auf die Art. 18 AEUV und 45 AEUV und auf das Urteil Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344) stützten. Ihr Widerspruch wurde mit Bescheid vom 1. Juni 2012 zurückgewiesen.

42 Gegen diesen Bescheid erhoben Frau Dano und ihr Sohn am 1. Juli 2012 Klage beim Sozialgericht Leipzig, mit der sie erneut beantragen, ihnen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II für die Zeit ab dem 25. Januar 2012 zu gewähren.

43 Das Sozialgericht Leipzig ist der Auffassung, dass Frau Dano und ihr Sohn nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II und § 23 Abs. 3 SGB XII keinen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung hätten. Es hat jedoch Zweifel, ob die unionsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004, der allgemeine Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Art. 18 AEUV und das allgemeine Aufenthaltsrecht aus Art. 20 AEUV diesen Bestimmungen des deutschen Rechts entgegenstehen.

44 Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts betrifft der Ausgangsrechtsstreit Personen, denen kein Recht auf Aufenthalt im Aufnahmestaat nach der Richtlinie 2004/38 zusteht.

45 Das Sozialgericht Leipzig hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist der persönliche Anwendungsbereich von Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 für Personen eröffnet, die keine Leistung sozialversicherungsrechtlicher oder familienfördernder Art im Sinne des Art. 3 Abs. 1 der Verordnung, sondern eine besondere beitragsunabhängige Leistung im Sinne der Art. 3 Abs. 3 und 70 der Verordnung in Anspruch nehmen wollen?

2. Falls die Frage zu 1 bejaht wird: Ist es den Mitgliedstaaten durch Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 verwehrt, zur Vermeidung einer unangemessenen Inanspruchnahme von existenzsichernden beitragsunabhängigen Sozialleistungen im Sinne des Art. 70 der Verordnung bedürftige Unionsbürger vom Bezug derartiger Leistungen, die eigenen Staatsbürgern in gleicher Lage gewährt werden, ganz oder teilweise auszuschließen?

3. Falls die Fragen zu 1 oder 2 verneint werden: Ist es den Mitgliedstaaten nach a) Art. 18 AEUV und/oder b) Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a AEUV in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV und Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 verwehrt, zur Vermeidung einer unangemessenen Inanspruchnahme von existenzsichernden beitragsunabhängigen Sozialleistungen im Sinne von Art. 70 der Verordnung Nr. 883/2004 bedürftige Unionsbürger vom Bezug derartiger Leistungen, die eigenen Staatsbürgern in gleicher Lage gewährt werden, ganz oder teilweise auszuschließen?

4. Falls nach Beantwortung der vorgenannten Fragen der teilweise Ausschluss von existenzsichernden Leistungen europarechtskonform ist: Darf sich die Gewährung beitragsunabhängiger existenzsichernder Leistungen für Unionsbürger außerhalb akuter Notfälle auf die Bereitstellung der erforderlichen Mittel zur Rückkehr in den Heimatstaat beschränken, oder gebieten die Art. 1, 20 und 51 der Charta weiter gehende Leistungen, die einen dauerhaften Aufenthalt ermöglichen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

46 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 dahin auszulegen ist, dass er für die „besonderen beitragsunabhängigen Leistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 und Art. 70 dieser Verordnung gilt.

47 Zunächst ist festzustellen, dass das vorlegende Gericht die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Leistungen als „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ im Sinne des Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 eingestuft hat.

48 Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 deren sachlichen Geltungsbereich festlegt und dabei in Abs. 3 ausdrücklich bestimmt, dass sie „auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70 [der Verordnung gilt]“.

49 Aus dem Wortlaut des Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 geht somit klar hervor, dass sie für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen gilt.

50 Zweitens sieht Art. 70 der Verordnung Nr. 883/2004 in Abs. 3 vor, dass Art. 7 („Aufhebung der Wohnortklauseln“) und die anderen Kapitel ihres Titels III, der verschiedenen Arten von Leistungen gewidmet ist, nicht für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gelten.

51 Somit werden zwar durch Art. 70 Abs. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 als Ausnahmenvorschrift einige Bestimmungen der Verordnung für nicht auf diese Leistungen anwendbar erklärt, doch gehört Art. 4 der Verordnung nicht zu diesen Bestimmungen.

52 Schließlich entspricht eine Auslegung, nach der Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen anwendbar ist, dem Willen des Unionsgesetzgebers. Dies ergibt sich aus dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1247/92, mit der die Verordnung Nr. 1408/71 geändert wurde, um ihr Bestimmungen über derartige Leistungen hinzuzufügen und so der hierzu ergangenen Rechtsprechung Rechnung zu tragen.

53 Nach dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1247/92 sind diese Leistungen ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzmitgliedstaats der betreffenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu gewähren, wobei die in jedem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Wohnzeiten, soweit erforderlich, zu berücksichtigen sind und jedwede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit entfällt.

54 Die besondere Regelung, die der Unionsgesetzgeber damit durch die Verordnung Nr. 1247/92 in die Verordnung Nr. 1408/71 eingefügt hat, ist mithin durch die Nichtexportierbarkeit besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen als Gegenstück zu einer Gleichbehandlung im Wohnsitzstaat gekennzeichnet.

55 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Verordnung Nr. 883/2004 dahin auszulegen ist, dass ihr Art. 4 für die „besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 und Art. 70 dieser Verordnung gilt.

Zur zweiten und zur dritten Frage

56 Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Art. 18 AEUV und 20 Abs. 2 AEUV sowie Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 dahin auszulegen sind, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats entgegenstehen, nach der nicht erwerbstätige Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten ganz oder teilweise vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“ im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004 ausgeschlossen werden, während Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats, die sich in der gleichen Situation befinden, diese Leistungen erhalten.

57 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 20 Abs. 1 AEUV jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers verleiht (Urteil N., C-46/12, EU:C:2013:9725, Rn. 25).

58 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, ist 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, im sachlichen Anwendungsbereich des AEU-Vertrags unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen (Urteile Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 31, D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, Rn. 28, und N., EU:C:2013:9725, Rn. 27).

59 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. Zu diesen Situationen gehören diejenigen, die die Ausübung der durch Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a AEUV und Art. 21 AEUV verliehenen Freiheit betreffen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten (vgl. Urteil N., EU:C:2013:97, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

60 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass Art. 18 Abs. 1 AEUV jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit „[u]nbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ... in ihrem Anwendungsbereich“ verbietet. Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV sieht ausdrücklich vor, dass die Rechte, die dieser Artikel den Unionsbürgern verleiht, „unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen ausgeübt [werden], die in den Verträgen und durch die in Anwendung der Verträge erlassenen Maßnahmen festgelegt sind“. Ferner besteht nach Art. 21 Abs. 1 AEUV das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, „vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“ (vgl. Urteil Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61 Dabei wird das in Art. 18 AEUV in allgemeiner Weise niedergelegte Diskriminierungsverbot in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 für Unionsbürger konkretisiert, die wie die Kläger des Ausgangsverfahrens von ihrer Freiheit Gebrauch machen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten. Zudem erfährt dieses Verbot in Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 eine Konkretisierung für Unionsbürger, die wie die Kläger des Ausgangsverfahrens im Aufnahmemitgliedstaat Leistungen nach Art. 70 Abs. 2 dieser Verordnung beanspruchen.

62 Daher sind Art. 24 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 auszulegen.

63 Einleitend ist festzustellen, dass die von Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 erfassten „besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen“ unter den Begriff der Sozialhilfe im Sinne des Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 fallen. Dieser Begriff bezieht

sich nämlich auf sämtliche von öffentlichen Stellen eingerichteten Hilfssysteme, 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 geeignet ist, sich auf das gesamte Niveau der Beihilfe auszuwirken, die dieser Staat gewähren kann (Urteil Brey, EU:C:2013:565, Rn. 61).

64 Dies vorausgeschickt ist festzustellen, dass Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit aufgreifen, während Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie eine Ausnahme vom Diskriminierungsverbot enthält.

65 Nach dieser Bestimmung ist der Aufnahmemitgliedstaat nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des über diesen Zeitraum hinausgehenden längeren Zeitraums der Arbeitsuche nach Art. 14 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen zu gewähren.

66 Den Akten ist hierzu zu entnehmen, dass Frau Dano ihren Wohnsitz seit mehr als drei Monaten in Deutschland hat, nicht auf Arbeitsuche ist und nicht in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats eingereist ist, um dort zu arbeiten, so dass sie nicht in den persönlichen Geltungsbereich des Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 fällt.

67 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 der Versagung von Sozialleistungen in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens entgegenstehen.

68 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.

69 Daraus folgt, dass ein Unionsbürger eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nur verlangen kann, wenn sein Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 erfüllt.

70 Dabei beschränkt erstens Art. 6 der Richtlinie 2004/38 für Aufenthalte bis zu drei Monaten die für das Aufenthaltsrecht geltenden Bedingungen oder Formalitäten auf das Erfordernis des Besitzes eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses, und nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie besteht dieses Recht für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen fort, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen (Urteil Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866, Rn. 39). Nach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ist der Aufnahmemitgliedstaat somit nicht verpflichtet, einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats oder seinen Familienangehörigen während des genannten Zeitraums einen Anspruch auf eine Sozialleistung einzuräumen.

71 Zweitens ist bei einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten die Ausübung des Aufenthaltsrechts von den in Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 genannten Voraussetzungen abhängig, und nach Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie steht Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen dieses Recht nur zu, solange sie diese Voraussetzungen erfüllen. Wie sich insbesondere aus dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie ergibt,

soll damit u. a. verhindert werden, dass diese Personen die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nehmen (Urteil Ziolkowski und Szeja, EU:C:2011:866, Rn. 40).

72 Drittens geht aus Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 hervor, dass jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht hat, sich dort auf Dauer aufzuhalten, und dass dieses Recht nicht an die in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen geknüpft ist. Wie im 18. Erwägungsgrund der Richtlinie ausgeführt wird, sollte das einmal erlangte Recht auf Daueraufenthalt, um ein wirksames Instrument für die Integration in die Gesellschaft dieses Staates darzustellen, keinen Bedingungen unterworfen werden (Urteil Ziolkowski und Szeja, EU:C:2011:866, Rn. 41).

73 Bei der Beurteilung, ob nicht erwerbstätige Unionsbürger in der Situation der Kläger des Ausgangsverfahrens, die sich länger als drei Monate, aber weniger als fünf Jahre im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben, hinsichtlich des Anspruchs auf Sozialleistungen eine Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats verlangen können, ist demnach zu prüfen, ob der Aufenthalt dieser Unionsbürger die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 erfüllt. Zu diesen Voraussetzungen gehört, dass der nicht erwerbstätige Unionsbürger für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt.

74 Ließe man zu, dass Personen, denen kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 zusteht, unter den gleichen Voraussetzungen wie Inländer Sozialleistungen beanspruchen könnten, liefe dies dem in ihrem zehnten Erwägungsgrund genannten Ziel zuwider, eine unangemessene Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats durch Unionsbürger, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, zu verhindern.

75 Überdies unterscheidet die Richtlinie 2004/38 hinsichtlich der Voraussetzung, über ausreichende Existenzmittel zu verfügen, zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Personen. Der erstgenannten Gruppe von Unionsbürgern, die sich im Aufnahmemitgliedstaat befinden, steht nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 das Aufenthaltsrecht zu, ohne dass sie weitere Voraussetzungen erfüllen muss. Dagegen wird in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie von nicht erwerbstätigen Personen verlangt, dass sie über ausreichende eigene Existenzmittel verfügen.

76 Somit ist festzustellen, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 nicht erwerbstätige Unionsbürger daran hindern soll, das System der sozialen Sicherheit des Aufnahmemitgliedstaats zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts in Anspruch zu nehmen.

77 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 93 und 96 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist das eventuelle Vorliegen einer Ungleichbehandlung von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt Gebrauch gemacht haben, und Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats bei der Gewährung von Sozialleistungen eine unvermeidliche Folge der Richtlinie 2004/38. Eine solche potenzielle Ungleichbehandlung beruht nämlich auf dem Verhältnis, das der Unionsgesetzgeber in Art. 7 dieser Richtlinie zwischen dem Erfordernis ausreichender Existenzmittel als Voraussetzung für den Aufenthalt und dem Bestreben, keine Belastung für die Sozialhilfesysteme der Mitgliedstaaten herbeizuführen, geschaffen hat.

78 Ein Mitgliedstaat muss daher gemäß Art. 7 der Richtlinie 2004/38 die Möglichkeit haben, nicht erwerbstätigen Unionsbürgern, die von ihrer Freizügigkeit allein mit dem Ziel Gebrauch machen, in den Genuss der Sozialhilfe eines anderen Mitgliedstaats zu kommen, obwohl sie nicht über ausreichende Existenzmittel für die Beanspruchung eines Aufenthaltsrechts verfügen, Sozialleistungen zu versagen.

79 Würde einem betroffenen Mitgliedstaat diese Möglichkeit genommen, hätte dies, wie der Generalanwalt in Nr. 106 seiner Schlussanträge festgestellt hat, zur Folge, dass Personen, die bei ihrer Ankunft im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, um für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, automatisch in den Genuss solcher Mittel kämen, und zwar durch die Gewährung einer besonderen beitragsunabhängigen Geldleistung, deren Ziel darin besteht, den Lebensunterhalt des Empfängers zu sichern.

80 Folglich ist bei der Beurteilung, ob ein Unionsbürger über ausreichende Existenzmittel verfügt, um ein Aufenthaltsrecht nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 in Anspruch nehmen zu können, eine konkrete Prüfung der wirtschaftlichen Situation jedes Betroffenen vorzunehmen, ohne die beantragten Sozialleistungen zu berücksichtigen.

81 Im Ausgangsverfahren verfügen die Kläger nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts nicht über ausreichende Existenzmittel und können mithin kein Recht auf Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat nach der Richtlinie 2004/38 geltend machen. Wie oben in Rn. 69 des vorliegenden Urteils ausgeführt, können sie sich daher nicht auf das Diskriminierungsverbot des Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie berufen.

82 Demnach steht Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 in Verbindung mit ihrem Art. 7 Abs. 1 Buchst. b einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegen, wenn diese die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, denen im Aufnahmemitgliedstaat kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 zusteht, vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“ im Sinne des Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 ausschließt.

83 Das Gleiche gilt in Bezug auf die Auslegung des Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004. Die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Leistungen, bei denen es sich um „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ im Sinne des Art. 70 Abs. 2 dieser Verordnung handelt, werden nämlich nach Art. 70 Abs. 4 ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Personen wohnen, und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt. Daher spricht nichts dagegen, die Gewährung solcher Leistungen an nicht erwerbstätige Unionsbürger von dem Erfordernis abhängig zu machen, dass sie die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 für ein Recht auf Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllen (vgl. in diesem Sinne Urteil Brey, EU:C:2013:965, Rn. 44).

84 Nach alledem ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 in Verbindung mit ihrem Art. 7 Abs. 1 Buchst. b und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 dahin auszulegen sind, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegenstehen, nach der Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“ im Sinne des Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 ausgeschlossen werden, während Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats, die sich in der gleichen Situation befinden, diese Leistungen erhalten, sofern den betreffenden Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten im Aufnahmemitgliedstaat kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 zusteht.

Zur vierten Frage

85 Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 1, 20 und 51 der Charta dahin auszulegen sind, dass sie die Mitgliedstaaten verpflichten, Unionsbürgern beitragsunabhängige Geldleistungen der Grundsicherung zu gewähren, die geeignet sind, einen dauerhaften Aufenthalt zu ermöglichen, oder ob sich die Mitgliedstaaten darauf beschränken dürfen, die zur Rückkehr in den Heimatstaat

erforderlichen Mittel bereitzustellen.

86 Es ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV das Unionsrecht nur in den Grenzen der der Union übertragenen Zuständigkeiten zu prüfen hat (vgl. u. a. Urteil *Betriu Montull*, C-5/12, EU:C:2013:571, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).

87 Art. 51 Abs. 1 der Charta sieht hierzu vor, dass die Charta „für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt.

88 Nach Art. 6 Abs. 1 EUV werden durch die Bestimmungen der Charta die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert. Ebenso dehnt die Charta nach ihrem Art. 51 Abs. 2 den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben (vgl. Urteil *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 17 und 23, und Beschluss *Nagy*, C-488/12 bis C-491/12 und C-526/12, EU:C:2013:703, Rn. 15).

89 Wie der Gerichtshof in Rn. 41 des Urteils *Brey* (EU:C:2013:565) bestätigt hat, soll Art. 70 der Verordnung Nr. 883/2004, der den Begriff „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ definiert, nicht die inhaltlichen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Anspruchs auf diese Leistungen festlegen. Daher ist es Sache des Gesetzgebers jedes Mitgliedstaats, diese Voraussetzungen festzulegen.

90 Da sich diese Voraussetzungen somit weder aus der Verordnung Nr. 883/2004 noch aus der Richtlinie 2004/38 oder anderen Sekundärrechtsakten der Union ergeben und die Mitgliedstaaten für die Regelung der Voraussetzungen, unter denen solche Leistungen gewährt werden, zuständig sind, sind sie, wie der Generalanwalt in Nr. 146 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, auch dafür zuständig, den Umfang der mit derartigen Leistungen sichergestellten sozialen Absicherung zu definieren.

91 Die Mitgliedstaaten führen folglich nicht das Recht der Union durch, wenn sie die Voraussetzungen und den Umfang der Gewährung besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen festlegen.

92 Daher ist der Gerichtshof für die Beantwortung der vierten Frage nicht zuständig.

Kosten

93 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; 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:

1. Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1244/2010 der Kommission vom 9. Dezember 2010 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass ihr Art. 4 für die „besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 und Art. 70 dieser Verordnung gilt.

2. Art. 24 Abs. 1 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 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 in der durch die Verordnung Nr. 1244/2010 geänderten Fassung sind dahin auszulegen, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegenstehen, nach der Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“ im Sinne des Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 ausgeschlossen werden, während Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats, die sich in der gleichen Situation befinden, diese Leistungen erhalten, sofern den betreffenden Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten im Aufnahmemitgliedstaat kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 zusteht.

3. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für die Beantwortung der vierten Frage nicht zuständig.

Unterschriften

* Verfahrenssprache: Deutsch.