Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MELCHIOR WATHELET
vom 4. Juni 2015 [1]

Rechtssache C-299/14

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen
gegen
Jovanna García-Nieto,
Joel Peña Cuevas,
Jovanlis Peña García,
Joel Luis Peña Cruz

(Vorabentscheidungsersuchen des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen [Deutschland])

„Verordnung (EG) Nr. 883/2004 — Richtlinie 2004/38/EG — Unionsbürgerschaft — Gleichbehandlung — Arbeitsuchende Unionsbürger, die sich im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten — Regelung eines Mitgliedstaats, die diese Personen von besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen ausschließt — Bestehen einer tatsächlichen Verbindung zwischen dem betreffenden Bürger und dem Arbeitsmarkt des Aufenthaltsmitgliedstaats“

I – **Einleitung**

1. In dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen geht es im Wesentlichen um die Frage, ob ein Mitgliedstaat Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts, wenn sie noch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und hilfebedürftig sind, von zur Sicherung des Lebensunterhalts bestimmten beitragsunabhängigen Leistungen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [2] in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1244/2010 der Kommission vom 9. Dezember 2010 [3] geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 883/2004) ausschließen darf.

2. Diese Rechtssache gehört zu einer Reihe von Rechtssachen aus Deutschland, in denen die vorlegenden Gerichte die Frage aufwerfen, ob es mit dem Unionsrecht, speziell mit dem in mehreren Vorschriften des Primär- und des Sekundärrechts verankerten Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, bestimmte Bürger der Europäischen Union von Sozialleistungen auszuschließen, die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sind.

3. Die erste dieser Rechtssachen, in der das Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) ergangen ist, betraf den Fall eines Unionsbürgers, der in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ohne die Absicht einreist, dort Arbeit zu finden, und der nicht in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Die zweite Rechtssache, in der ich am 26. März 2015 Schlussanträge vorgelegt

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 166, S. 1, berichtigt im ABl. 2004, L 200, S. 1.

3 — ABl. L 338, S. 35.

habe (Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210) und die noch beim Gerichtshof anhängig ist, betrifft einen Unionsbürger, der, nachdem er im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, weniger als ein Jahr gearbeitet hatte, im Aufnahmemitgliedstaat Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beantragte.

4. Die vorliegende Rechtssache ermöglicht die Auseinandersetzung mit einer dritten Fallgestaltung: der des Unionsbürgers, der während der ersten drei Monate seines Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats kein Arbeitnehmer oder Selbständiger ist und dem die Erwerbstätigeneigenschaft auch nicht nach Art. 7 Abs. 3 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 [4] erhalten geblieben ist.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Der AEU-Vertrag

5. Nach Art. 18 Abs. 1 AEUV ist „[u]nbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge … in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“.

6. Art. 45 AEUV gewährleistet speziell die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union. Nach Abs. 2 dieses Artikels umfasst diese Freizügigkeit „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“.

2. Die Verordnung Nr. 883/2004

7. In Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 wird ihr sachlicher Geltungsbereich wie folgt beschrieben:

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

…

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.

4 — ABl. L 158, S. 77, berichtigt in ABl. 2004, L 229, S. 35.

…

(5) Diese Verordnung gilt nicht für

a) soziale und medizinische Fürsorge …

…“

8. 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.“

9. In Titel III Kapitel 9 der Verordnung Nr. 883/2004 werden „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ geregelt. Dieses Kapitel besteht aus einem einzigen Artikel, Art. 70 („Allgemeine Vorschrift“), in dem es heißt:

„(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 [zu] 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."

10. In Anhang X („Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen") der Verordnung Nr. 883/2004 werden unter der Rubrik „Deutschland" angeführt:

„…

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".

3. Die Richtlinie 2004/38

11. In den Erwägungsgründen 10, 16 und 21 der Richtlinie 2004/38 heißt es:

„(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."

12. Art. 6 („Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten") der Richtlinie 2004/38 sieht in Abs. 1 Folgendes vor:

„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."

13. Art. 7 („Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate“) der Richtlinie 2004/38 bestimmt:

„(1) 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 …

…

(3) Für die Zwecke des Absatzes 1 Buchstabe a) bleibt die Erwerbstätigeneigenschaft dem Unionsbürger, der seine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer oder Selbstständiger nicht mehr ausübt, in folgenden Fällen erhalten:

…

b) er stellt sich bei ordnungsgemäß bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach mehr als einjähriger Beschäftigung dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung;

c) er stellt sich bei ordnungsgemäß bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach Ablauf seines auf weniger als ein Jahr befristeten Arbeitsvertrags oder bei im Laufe der ersten zwölf Monate eintretender unfreiwilliger Arbeitslosigkeit dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung; in diesem Fall bleibt die Erwerbstätigeneigenschaft während mindestens sechs Monaten aufrechterhalten;

…“

14. Art. 14 der Richtlinie 2004/38 betrifft die „Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts“. In dieser Vorschrift heißt es:

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

…

(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.“

15. Schließlich sieht Art. 24 („Gleichbehandlung“) der Richtlinie 2004/38 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.“

B – *Deutsches Recht*

1. Das Sozialgesetzbuch

16. § 19a Abs. 1 des Sozialgesetzbuchs Erstes Buch (im Folgenden: SGB I) beschreibt die beiden Arten der Grundsicherung für Arbeitsuchende wie folgt:

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

1. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit,

2. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.

…“

17. Im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (im Folgenden: SGB II) bestimmt dessen § 1 („Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende“) in seinen 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.“

18. In § 7 („Leistungsberechtigte“) SGB II heißt es:

„(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, im Folgenden: 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.

…“

19. § 8 („Erwerbsfähigkeit“) SGB II bestimmt:

„(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.

…“

20. § 9 SGB II sieht vor:

„(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.

…“

21. Die §§ 14 bis 18e SGB II, die den Abschnitt 1 von Kapitel 3 bilden, betreffen die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.

22. § 20 SGB II enthält ausfüllende Bestimmungen hinsichtlich des Regelbedarfs zur Sicherung des Lebensunterhalts, § 21 SGB II hinsichtlich der Mehrbedarfe und § 22 SGB II hinsichtlich der Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Die §§ 28 bis 30 SGB II schließlich regeln die Leistungen für Bildung und Teilhabe.

23. Im die Sozialhilfe betreffenden Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (im Folgenden: SGB XII) sieht § 1 vor:

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

24. § 21 SGB XII bestimmt:

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

2. Das FreizügG/EU

25. Der Anwendungsbereich des FreizügG/EU ist in dessen § 1 geregelt:

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

26. § 2 des FreizügG/EU sieht vor:

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

(2) Gemeinschaftsrechtlich freizügigkeitsberechtigt sind:

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

…

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

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

…

(3) Das Recht nach Absatz 1 bleibt für Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige unberührt bei

…

2. unfreiwilliger durch die zuständige Agentur für Arbeit bestätigter Arbeitslosigkeit oder Einstellung einer selbständigen Tätigkeit infolge von Umständen, auf die der Selbständige keinen Einfluss hatte, nach mehr als einem Jahr Tätigkeit,

…

Bei unfreiwilliger durch die zuständige Agentur für Arbeit bestätigter Arbeitslosigkeit nach weniger als einem Jahr Beschäftigung bleibt das Recht aus Absatz 1 während der Dauer von sechs Monaten unberührt.

…“

27. In § 4 FreizügG/EU heißt es:

„Nicht erwerbstätige Unionsbürger, ihre Familienangehörigen und ihre Lebenspartner, 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.“

3. Das Europäische Fürsorgeabkommen

28. Art. 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens (im Folgenden: Fürsorgeabkommen) sieht den Grundsatz der Gleichbehandlung vor.

29. Die deutsche Regierung hat jedoch am 19. Dezember 2011 einen Vorbehalt nach Art. 16 Buchst. b des Fürsorgeabkommens (im Folgenden: Vorbehalt) erklärt, wonach „[d]ie Regierung der Bundesrepublik Deutschland … keine Verpflichtung [übernimmt], die im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der jeweils geltenden Fassung vorgesehenen Leistungen an Staatsangehörige der übrigen Vertragsstaaten in gleicher Weise und unter den gleichen Bedingungen wie den eigenen Staatsangehörigen zuzuwenden“.

III – **Sachverhalt des Ausgangsverfahrens**

30. Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind spanische Staatsangehörige. Frau García-Nieto und Herr Peña Cuevas lebten seit mehreren Jahren in Spanien als Paar, ohne eine Ehe geschlossen oder eine eingetragene Partnerschaft begründet zu haben, mit ihrem gemeinsamen Kind, Jovanlis Peña García, und dem noch minderjährigen Sohn von Herrn Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz, zusammen.

31. Im April 2012 reiste Frau García-Nieto zusammen mit ihrer Tochter, Jovanlis Peña García, in die Bundesrepublik Deutschland ein. Am 1. Juni 2012 meldete sie sich arbeitsuchend. Rund zehn Tage später nahm sie eine Beschäftigung als Küchenhilfe auf. Ab dem 1. Juli 2012 erhielt sie dafür ein (sozialversicherungspflichtiges) Arbeitsentgelt in Höhe von 600 Euro netto monatlich.

32. Kurz darauf, am 23. Juni 2012, zogen ihnen Herr Peña Cuevas und sein Sohn, Joel Luis Peña Cruz, nach. Bis zum 1. November 2012 wohnten alle vier bei der Mutter von Frau García-Nieto und bestritten ihren Lebensunterhalt aus deren Einkommen.

33. Herr Peña Cuevas hatte vom 2. bis 30. November 2012 kurzzeitig eine Beschäftigung. Anschließend bezog er vom 1. Dezember 2012 bis 1. Januar 2013 aufgrund von in Spanien zurückgelegten Versicherungszeiten Arbeitslosengeld nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch. Im Januar 2013 übte Herr Peña Cuevas eine Beschäftigung als Reinigungskraft aus. Nach deren Beendigung bezog er erneut Arbeitslosengeld. Seit Oktober 2013 stand Herr Peña Cuevas wieder in einem Beschäftigungsverhältnis, das dem Vorabentscheidungsersuchen zufolge bis zum 30. September 2014 befristet war.

34. Frau García-Nieto und Herr Peña Cuevas bezogen für ihre beiden Kinder seit Juli 2012 Kindergeld. Die beiden Kinder besuchen zudem seit dem 22. August 2012 die Schule.

35. Am 30. Juli 2012 hatten die Kläger des Ausgangsverfahrens außerdem beim Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (im Folgenden: Jobcenter) Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II beantragt.

36. Das Jobcenter lehnte jedoch die Bewilligung dieser Leistungen an Herrn Peña Cuevas und seinen Sohn, Joel Luis Peña Cruz, für die Monate August und September 2012 ab. Es begründete seine Entscheidung mit § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II, weil sich Herr Peña Cuevas und sein Sohn weniger als drei Monate in Deutschland aufhielten und Herr Peña Cuevas im Übrigen weder Arbeitnehmer noch selbständig erwerbstätig sei. Der Leistungsausschluss gelte auch für den Sohn von Herrn Peña Cuevas. Das Fürsorgeabkommen sei nach der Erklärung des Vorbehalts durch die deutsche Regierung nicht mehr anspruchsbegründend.

37. Der Klage, die die Kläger des Ausgangsverfahrens gegen diese Ablehnung erhoben, wurde vom Sozialgericht Gelsenkirchen stattgegeben. Das Jobcenter legte gegen das Urteil Berufung beim Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen ein.

38. In diesem Rahmen hat das Landessozialgericht Zweifel geäußert, ob es unionsrechtlich zulässig ist, die Kläger des Ausgangsverfahrens vollständig von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts auszuschließen.

IV – **Vorabentscheidungsersuchen und Verfahren vor dem Gerichtshof**

39. Mit Entscheidung vom 22. Mai 2014, die am 17. Juni 2014 beim Gerichtshof eingegangen ist, hat das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof nach Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Gilt das Gleichbehandlungsgebot des Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 – mit Ausnahme des Exportausschlusses des Art. 70 Abs. 4 Nr. 883/2004 – auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen im Sinne von Art. 70 Abs. 1, 2 der Verordnung Nr. 883/2004?

2. Falls 1) bejaht wird: Sind – gegebenenfalls in welchem Umfang – Einschränkungen des Gleichbehandlungsgebots des Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 durch Bestimmungen in nationalen Rechtsvorschriften in Umsetzung des Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 möglich, nach denen der Zugang zu diesen Leistungen ausnahmslos für die ersten drei Monate des Aufenthalts nicht besteht, wenn Unionsbürger in der Bundesrepublik Deutschland weder Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Abs. 3 des FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigt sind?

3. Falls 1) verneint wird: Stehen andere primärrechtliche Gleichbehandlungsgebote – insbesondere Art. 45 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 18 AEUV – einer nationalen Bestimmung entgegen, die Unionsbürgern eine Sozialleistung in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts ausnahmslos verweigert, die der Existenzsicherung dient und gleichzeitig auch den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert, wenn diese Unionsbürger zwar weder Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Abs. 3 des FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigt sind, aber eine tatsächliche Verbindung zum Aufnahmestaat und insbesondere zum Arbeitsmarkt des Aufnahmestaats aufweisen können?

40. Mit Entscheidung vom 19. März 2015 hat das vorlegende Gericht allerdings die erste Frage für erledigt erklärt, da diese Frage mit gleichem Inhalt in der Rechtssache gestellt worden war, in der das Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) ergangen ist, und der Gerichtshof sie dort bejaht und insoweit entschieden hat, 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"[5].

41. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, die deutsche Regierung, die polnische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

42. Mit Ausnahme der polnischen Regierung haben sich diese Beteiligten außerdem in der mündlichen Verhandlung, die am 22. April 2015 stattgefunden hat, geäußert. Dort hat auch die französische Regierung, die keine schriftlichen Erklärungen eingereicht hatte, ihre Argumente vorgetragen.

5 — Rn. 55 und Nr. 1 des Tenors.

V – **Analyse**

A – *Vorbemerkungen zur Einstufung der in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts*

43. Mit seiner zweiten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob – und gegebenenfalls in welchem Umfang –Einschränkungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes von Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 durch nationale Rechtsvorschriften, die Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 umsetzen, mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

44. Mit dieser Frage stellt das vorlegende Gericht § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 gegenüber, der eine Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung von Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats und Unionsbürgern bei der Gewährung von Leistungen der „Sozialhilfe“ vorsieht.

45. Es bedarf daher nur dann einer Prüfung der Vereinbarkeit der nationalen Norm mit Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38, wenn die in Rede stehenden Leistungen als „Sozialhilfe“ im Sinne dieser Richtlinie eingestuft werden können.

46. Der Gerichtshof hatte bereits die Gelegenheit, klarzustellen, dass eine besondere beitragsunabhängige Geldleistung im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004 auch unter den Begriff der „Sozialhilfeleistungen“ nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 fallen kann [6]. Wenn solche finanziellen Leistungen jedoch den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, können sie nicht als Leistungen der „Sozialhilfe“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 angesehen werden [7]. Dann fallen sie in den Anwendungsbereich von Art. 45 AEUV, der im Mittelpunkt der dritten Vorlagefrage steht.

47. Folglich muss, je nachdem, welche Natur die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Leistungen haben, entweder nur die zweite oder nur die dritte Frage des vorlegenden Gerichts beantwortet werden.

48. Ich habe mich mit dieser Frage bereits ausführlich in meinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Dano [8] und Alimanovic [9] auseinandergesetzt und bin zu dem Ergebnis gelangt, dass die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Definition von Sozialhilfe im Sinne der Richtlinie 2004/38 entsprechen [10].

49. Der Gerichtshof selbst hat die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II offenbar als Sozialhilfe im Sinne der Richtlinie 2004/38 aufgefasst. Denn in Rn. 69 des Urteils Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) hat er ausgeführt, „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“ [11]. Die in der Rechtssache Dano in Rede stehenden Leistungen waren aber die gleichen, die den Klägern des vorliegenden Ausgangsverfahrens vom Jobcenter verweigert worden sind.

6 — Urteil Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 58).

7 — Urteil Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, Rn. 45).

8 — C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — C-67/14, EU:C:2015:210, noch beim Gerichtshof anhängig.

10 — Vgl. Nrn. 65 bis 72 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) sowie Nrn. 54 bis 58 meiner Schlussanträge in der noch beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210).

11 — Hervorhebung nur hier.

50. Demzufolge werde ich, da sonst der im Urteil Vatsouras und Koupatantze [12] aufgestellte Grundsatz, dass finanzielle Leistungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, nicht als Sozialhilfe im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 angesehen werden können [13], in Frage gestellt würde, den Schwerpunkt meiner Analyse auf die letztgenannte Vorschrift und nicht auf Art. 45 Abs. 2 AEUV legen.

51. Der Vollständigkeit halber werde ich trotzdem auf diese Vorschrift eingehen und eine Antwort auf die dritte Vorlagefrage für den Fall vorschlagen, dass der Gerichtshof dem nationalen Gericht die Aufgabe überlassen sollte, die in Rede stehenden Leistungen entweder als Sozialhilfeleistungen oder als Leistungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, oder aber als Leistungen, die beide Zwecke verfolgen, einzustufen.

52. Falls das nationale Gericht in diesem Rahmen feststellen sollte, dass die beanspruchten Leistungen einen zweifachen Zweck verfolgen, nämlich zum einen die Befriedigung der Grundbedürfnisse zu gewährleisten und zum anderen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, bin ich der Auffassung, dass auf die überwiegende Funktion der Leistungen abzustellen ist, die im vorliegenden Fall unbestreitbar darin besteht, die Existenzmittel zu gewährleisten, die erforderlich sind, um ein Leben zu führen, das der Menschenwürde entspricht.

B – *Zur zweiten Vorlagefrage*

53. Nach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ist ein „Aufnahmemitgliedstaat … nicht verpflichtet, … während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des längeren Zeitraums nach Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b) … einen Anspruch auf Sozialhilfe … zu gewähren“, d. h. während des Zeitraums der Arbeitsuche bei Unionsbürgern, die zu diesem Zweck in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats eingereist sind und die in diesem Fall „nicht ausgewiesen werden [dürfen], solange [sie] nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden“.

54. Folglich greifen „Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit [auf], während *Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie eine Ausnahme vom Diskriminierungsverbot enthält*“ [14].

55. Was die in dieser Vorschrift genannten ersten drei Monate betrifft, hat der Gerichtshof im Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) eine frühere Rechtsprechung bestätigt, der zufolge „[n]ach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 … der Aufnahmemitgliedstaat … nicht verpflichtet [ist], einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats oder seinen Familienangehörigen während des genannten Zeitraums einen Anspruch auf eine Sozialleistung einzuräumen“ [15]. Insoweit kann von einer ständigen Rechtsprechung gesprochen werden [16].

12 — C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344.

13 — Ebd. (Rn. 45).

14 — Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 64). Hervorhebung nur hier.

15 — Rn. 70.

16 — Vgl. Urteile Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, Rn. 34 und 35) sowie Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 56).

56. Was darüber hinaus das Recht der Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten, die eine Arbeit in einem anderen Mitgliedstaat suchen, also den zweiten in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 genannten Zeitraum, angeht, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Prüfung dieser Vorschrift am Maßstab des Diskriminierungsverbots „nichts ergeben hat, was [ihre] Gültigkeit … berühren könnte“ [17].

57. Tatsächlich ist das 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, [denn diese] Ungleichbehandlung beruht … 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“ [18].

58. Unter diesen Umständen verstößt eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die Personen, die sich zum Zweck der Arbeitsuche in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats begeben, von einer besonderen beitragsunabhängigen Geldleistung im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004 (die im Übrigen eine Leistung der Sozialhilfe im Sinne der Richtlinie 2004/38 darstellt) ausschließt, meines Erachtens von ihrem Grundsatz her weder gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 noch gegen das mit der Richtlinie 2004/38 geschaffene System.

59. Der umfassende Rechtsrahmen, in dem die Richtlinie 2004/38 steht, stellt diese Schlussfolgerung nicht in Frage.

60. Im Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, „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:2013:97, Rn. 25)“ [19].

61. Er hat sodann an seine ständige Rechtsprechung angeknüpft, wonach „der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt [ist], 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., [C-46/12,] EU:C:2013:97, Rn. 27)“ [20].

62. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass sich „[j]eder Unionsbürger … 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 [kann]. 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., [C-46/12,] EU:C:2013:97, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).“ [21]

17 — Urteil Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, Rn. 46). Allerdings erfolgte die Gültigkeitsfeststellung im Hinblick auf die Art. 12 EG und 39 Abs. 2 EG (die derzeitigen Art. 18 AEUV und 45 Abs. 2 AEUV). Da sich jedoch „[j]eder Unionsbürger … 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 [kann]“ (vgl. Urteil Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 59, Hervorhebung nur hier), kann meines Erachtens die vom Gerichtshof getroffene Feststellung der Gültigkeit von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 nicht allein auf den Fall des „Arbeitnehmers“ im Sinne von Art. 45 AEUV beschränkt werden.

18 — Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 77).

19 — Rn. 57.

20 — Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 58).

21 — Ebd. (Rn. 59).

63. Der Gerichtshof hat zudem „[i]n diesem Zusammenhang … fest[gestellt], 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)." [22]

64. Schließlich hat der Gerichtshof daraus den Schluss gezogen, dass „das in Art. 18 AEUV in allgemeiner Weise niedergelegte Diskriminierungsverbot in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 für Unionsbürger *konkretisiert* [wird], die … 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 … im Aufnahmemitgliedstaat Leistungen nach Art. 70 Abs. 2 dieser Verordnung beanspruchen." [23]

65. Mit anderen Worten: Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38, der eine unterschiedliche Behandlung von Unionsbürgern und den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats erlaubt, ist als „Ausnahme von dem in Art. 18 AEUV normierten Grundsatz der Gleichbehandlung, der in Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 lediglich einen besonderen Ausdruck findet" [24]. Er ist daher eng und im Einklang mit den Vertragsbestimmungen, einschließlich der über die Unionsbürgerschaft und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, auszulegen.

66. Außerdem müssen auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 geschaffene Beschränkungen bei der Gewährung von Sozialleistungen an Unionsbürger, die die Erwerbstätigeneigenschaft nicht oder nicht mehr besitzen, berechtigt sein [25].

67. Diese Rechtsprechungsübersicht und diese Regeln, die zum einen verlangen, dass die Ausnahme eng ausgelegt wird, und zum anderen, dass die sich daraus ergebenden Beschränkungen berechtigt sind, haben mich in der noch beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210) dazu veranlasst, eine Unterscheidung zwischen drei Fallgestaltungen vorzuschlagen:

— dem Fall eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der sich in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats begibt und sich dort seit weniger als drei Monaten aufhält oder seit mehr als drei Monaten, ohne jedoch den Zweck der Arbeitsuche zu verfolgen (erste Fallgestaltung),

— dem Fall eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der sich zur Arbeitsuche in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats begibt (zweite Fallgestaltung), und

— dem Fall eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der sich seit mehr als drei Monaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält und dort eine Beschäftigung ausgeübt hat (dritte Fallgestaltung).

22 — Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 60).

23 — Ebd. (Rn. 61). Hervorhebung nur hier.

24 — Urteil N. (C-46/12, EU:C:2013:97, Rn. 33).

25 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 57).

68. Die Kläger des Ausgangsverfahrens können sich in der Situation befinden, die der ersten Alternative der ersten Fallgestaltung entspricht (d. h. der Situation eines Unionsbürgers, der sich in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats begibt und sich dort seit weniger als drei Monaten aufhält), und in der Situation, die die zweite Fallgestaltung beschreibt (d. h. der des Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der sich zur Arbeitsuche in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats begibt).

69. Wie ich bereits ausgeführt habe, hat der Gerichtshof im Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) bestätigt, dass „[n]ach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 … der Aufnahmemitgliedstaat … nicht verpflichtet [ist], einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats oder seinen Familienangehörigen [für Aufenthalte bis zu drei Monaten] einen Anspruch auf eine Sozialleistung einzuräumen“ [26].

70. Diese Auslegung steht im Einklang mit dem Ziel der Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten, das mit der Richtlinie 2004/38 verfolgt wird [27]. Da die Mitgliedstaaten von Unionsbürgern nicht verlangen dürfen, dass sie für einen Aufenthalt von drei Monaten über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts und eine persönliche Absicherung für den Fall der Krankheit verfügen, ist es legitim, dass den Mitgliedstaaten nicht auferlegt wird, während dieses Zeitraums die Kosten für sie zu übernehmen.

71. Nähme man nämlich das Gegenteil an und räumte Unionsbürgern, die nicht verpflichtet sind, über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts zu verfügen, das Recht auf Sozialhilfeleistungen ein, bestünde die Gefahr, dass dadurch eine Massenzuwanderung ausgelöst wird, die eine unangemessene Inanspruchnahme der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit nach sich ziehen könnte.

72. Außerdem haben diejenigen, die sich in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats begeben, zwar möglicherweise persönliche Bindungen zu anderen Unionsbürgern, die bereits in diesem Mitgliedstaat wohnen; unbeschadet dessen ist aber die Verbindung mit dem Aufnahmemitgliedstaat selbst während dieses ersten Zeitraums aller Wahrscheinlichkeit nach eingeschränkt.

73. Ferner habe ich bei der Analyse der zweiten Fallgestaltung in meinen Schlussanträgen in der noch beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210) auch angemerkt, dass aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgeht, dass, „für Angehörige der Mitgliedstaaten, die zuwandern, um eine Beschäftigung zu suchen, der Grundsatz der Gleichbehandlung nur für *den Zugang zur Beschäftigung* gilt, [während] diejenigen, die bereits Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden haben, aufgrund von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung [EWG] Nr. 1612/68 [des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft [28], der durch Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union [29] ersetzt worden ist] die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen [genießen] wie die inländischen Arbeitnehmer“ [30].

74. In Anbetracht der Ausführungen im Urteil Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) zum Gleichgewicht innerhalb der Richtlinie [31] und der im Unionsrecht und in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vorgenommenen Unterscheidung zwischen dem Erwerbstätigen, der in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreist, und demjenigen, der bereits in den entsprechenden Arbeitsmarkt eingetreten ist, verstößt eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die Personen, die sich zum Zweck der Arbeitsuche in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats begeben,

26 — Rn. 70.

27 — Vgl. den zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

28 — ABl. L 257, S. 2.

29 — ABl. L 141, S. 1.

30 — Urteil Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, Rn. 31 und 58 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

31 — Rn. 67 bis 79.

während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts oder für einen längeren Zeitraum von einer besonderen beitragsunabhängigen Geldleistung im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004 (die im Übrigen eine Leistung der Sozialhilfe im Sinne der Richtlinie 2004/38 darstellt) ausschließt, meines Erachtens weder gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 noch gegen das mit der Richtlinie 2004/38 geschaffene System.

75. Dieser Ausschluss entspricht nicht nur dem Wortlaut von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die zur Arbeitsuche in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats gekommen sind, den Anspruch auf Sozialleistungen für die ersten drei Monate des Aufenthalts und darüber hinaus zu versagen, sondern auch dem – in der Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie u. a. in Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 anerkannten – objektiven Unterschied zwischen der Lage solcher Staatsangehörigen, die eine erste Arbeit im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats suchen, und der Lage solcher, die bereits in dessen Arbeitsmarkt eingetreten sind [32].

76. Auch das Schrifttum zur Auslegung der Richtlinie 2004/38 und der Verordnung Nr. 883/2004 stellt diese Schlussfolgerung meines Erachtens nicht in Frage, auch wenn sie in den umfassenderen Kontext der Unionsbürgerschaft gestellt wird, wie sie in den Art. 18 AEUV, 20 AEUV und 21 AEUV verankert ist [33].

77. Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), in dem das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung sowie der Kommunikation verankert ist, vermag meines Erachtens ebenfalls nicht die Analyse und die Schlussfolgerung, zu der ich gelange, zu ändern.

78. Abgesehen davon, dass Art. 7 der Charta allgemein formuliert ist, dürfen nämlich die von ihm geschützten Rechte eingeschränkt werden, sofern u. a. der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird, und zwar gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta. Ebenso wenig wie der Gleichbehandlungsgrundsatz von der in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Ausnahme in seinem Kernbereich berührt wird, ist dies bei dem in Art. 7 der Charta verankerten Recht auf Achtung des Familienlebens der Fall.

32 — Urteil Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, Rn. 30 und 31).

33 — Bei Herwig Verschueren heißt es (in freier Übersetzung wiedergegeben): „Dieser ausgewogene Ansatz wird vom Unionsgesetzgeber offenbar auch in der Richtlinie 2004/38 aufgegriffen. Diese Richtlinie sieht nämlich in ihrem Art. 24 Abs. 2 eine Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz im Bereich der Sozialhilfe während der ersten drei Monate des Aufenthalts vor …“ (Verschueren, H., „La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d'équilibre“, *Revue belge de sécurité sociale*, 1/2013, S. 127 bis 133, speziell S. 127, siehe auch S. 117). Auch Marc Morsa bestätigt (in freier Übersetzung wiedergegeben): „Zwar wird allen Unionsbürgern für höchstens drei Monate ein Aufenthaltsrecht gewährt, das nichts weiter erfordert oder verlangt als den Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses (Art. 6 Abs. 1 [der Richtlinie 2004/38]); Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ermöglicht jedoch den Mitgliedstaaten, nicht erwerbstätigen Personen während der ersten drei Monate des Aufenthalts keinen Anspruch auf Sozialhilfe zu gewähren, damit diese die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen.“ (Morsa, M., „Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38“, *Journal des tribunaux du travail*, 2014, S. 245 bis 253, speziell S. 251). Elaine Fahey stellt auf die Wortwahl von Art. 24 ab: „It will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) … The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: ‚shall', as opposed to discretionary terminology such as ‚may', underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance“ (Fahey, E., „Interpretive legitimacy and distinction between ‚social assistance' and ‚work seekers allowance': Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze“, *E.L. Rev.*, 2009, 34(6), S. 933 bis 949, speziell S. 939 und 940, siehe auch S. 946). Auch Kay Hailbronner bestätigt dieses unzweideutige Verständnis von Art. 24 der Richtlinie 2004/38, wenn er schreibt: „Article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. *No exception is made for a genuine link to the employment market*“ (Hervorhebung nur hier, Hailbronner, K., „Union citizenship and access to social benefits“, *CML Rev.*, 2005(42), S. 1245 bis 1267, speziell S. 1263, siehe auch die Ausführungen auf den S. 1259 und 1260).

C – *Zur dritten Vorlagefrage*

79. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht für den Fall einer Verneinung der ersten Frage wissen, ob insbesondere Art. 45 Abs. 2 AEUV und Art. 18 AEUV einer nationalen Regelung entgegenstehen, die ohne Ausnahme Unionsbürger, deren Aufenthaltsrecht sich nur auf die Beschäftigungssuche gründet, von Sozialleistungen ausschließt, die zum einen den Lebensunterhalt sichern und zum anderen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen.

80. Obgleich die erste Frage bejaht worden ist, bleibt die dritte Frage von Bedeutung, falls der Gerichtshof dem vorlegenden Gericht die Aufgabe überlässt, die Grundsicherungsleistungen unionsrechtlich einzustufen, und dieses Gericht zu der Auffassung gelangt, dass diese Leistungen im Wesentlichen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen.

81. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es nämlich „nicht mehr möglich …, vom Anwendungsbereich des Art. [45 Abs. 2 AEUV], der eine Ausprägung des in Art. [18 AEUV] garantierten tragenden Grundsatzes der Gleichbehandlung ist, eine finanzielle Leistung auszunehmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats erleichtern soll“ [34].

82. Allerdings hat der Gerichtshof im Urteil Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344) auch entschieden, dass es „legitim [ist], dass ein Mitgliedstaat eine solche Beihilfe erst gewährt, nachdem das Bestehen einer tatsächlichen Verbindung des Arbeitsuchenden mit dem Arbeitsmarkt dieses Staates festgestellt wurde“ [35].

83. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich das Bestehen einer solchen Verbindung u. a. aus der Feststellung ergeben, dass der Betroffene während eines angemessenen Zeitraums effektiv und tatsächlich eine Beschäftigung in dem betreffenden Mitgliedstaat gesucht hat [36].

84. Unter diesen Umständen „können sich die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die auf Arbeitsuche in einem anderen Mitgliedstaat sind und tatsächliche Verbindungen mit dem Arbeitsmarkt dieses Staates hergestellt haben, auf Art. [45 Abs. 2 AEUV] berufen, um eine finanzielle Leistung in Anspruch zu nehmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll“ [37].

85. Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass eine einzige Bedingung, die zu allgemein und zu ausschließlich ist, weil sie einem Gesichtspunkt unangemessen hohe Bedeutung beimisst, der nicht zwangsläufig für den tatsächlichen und effektiven Grad der Verbindung des Antragstellers zu dem in Rede stehenden räumlichen Markt repräsentativ ist, und jeden anderen repräsentativen Gesichtspunkt ausschließt, über das zur Erreichung des verfolgten Ziels Erforderliche hinausgeht [38].

86. Diesen beiden Ansätzen entnehme ich, dass auch andere Anhaltspunkte als die Beschäftigungssuche allein bei der Wertung berücksichtigt werden können, ob eine tatsächliche Verbindung mit dem in Rede stehenden räumlichen Markt besteht.

34 — Urteil Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, Rn. 25). Vgl. in diesem Sinne auch Rn. 49 desselben Urteils sowie Urteile Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, Rn. 63), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, Rn. 22) sowie Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, Rn. 37).

35 — Rn. 38.

36 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, Rn. 70), Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, Rn. 39) sowie Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, Rn. 46).

37 — Urteil Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, Rn. 40).

38 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

87. Dem Gerichtshof zufolge können auch Umstände, die sich aus dem familiären Kontext ergeben, wie das Bestehen enger persönlicher Bindungen, zur Entstehung einer dauerhaften Verbindung zwischen der betroffenen Person und ihrem neuen Aufnahmemitgliedstaat beitragen [39]. Unter diesen Umständen geht eine nationale Regelung, die eine Bedingung aufstellt, die „der Berücksichtigung anderer Gesichtspunkte entgegensteht, die für den tatsächlichen Grad der Verbundenheit zwischen der Person, die Überbrückungsgeld beantragt, und dem betreffenden räumlichen Arbeitsmarkt repräsentativ sein können, über das [hinaus], was zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels erforderlich ist“ [40].

88. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das Unionsrecht und speziell der Gleichheitssatz, wie er in Art. 45 Abs. 2 AEUV verankert ist, einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die einen Unionsbürger während der ersten drei Monate seines Aufenthalts automatisch von einer besonderen beitragsunabhängigen Geldleistung im Sinne von Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert, ausschließt, ohne dass es dem betreffenden Unionsbürger erlaubt würde, das Bestehen einer tatsächlichen Verbindung mit dem Aufnahmemitgliedstaat nachzuweisen.

89. In dieser Hinsicht sind Umstände, die sich aus dem familiären Kontext ergeben (wie die Schulausbildung der Kinder oder enge Bindungen, insbesondere persönlicher Natur, die der Antragsteller zu dem Aufnahmemitgliedstaat aufgebaut hat) [41], oder auch die effektive und tatsächliche Beschäftigungssuche während eines angemessenen Zeitraums Umstände, die das Bestehen einer solchen Verbindung mit dem Aufnahmemitgliedstaat belegen können [42]. Eine frühere Erwerbstätigkeit oder auch die Tatsache, dass der Betreffende nach Stellung des Antrags auf Sozialleistungen eine neue Arbeit gefunden hat, wäre zu diesem Zweck ebenfalls zu berücksichtigen [43].

90. Es ist jedoch nicht Sache des Gerichtshofs, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens festzustellen, ob eine solche Verbindung besteht; diese Feststellung kommt vielmehr den zuständigen nationalen Behörden zu, zu denen auch die nationalen Gerichte gehören.

VI – **Ergebnis**

91. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen wie folgt zu antworten:

1. 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 einer Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegensteht, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats von bestimmten „besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen“ im Sinne von Art. 70 Abs. 2 der Verordnung

39 — Ebd. (Rn. 50).

40 — Ebd. (Rn. 51).

41 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, Rn. 50) und Urteil Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, Rn. 100).

42 — Zumindest mit dessen Arbeitsmarkt. Vgl. in diesem Sinne Urteile Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, Rn. 70), Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, Rn. 39) sowie Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, Rn. 46).

43 — Vgl. in dieser Hinsicht Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in den Rechtssachen Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:150), der herausstellte, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens in den ersten Monaten nach ihrer Einreise in das Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt hatten. Wegen dieses besonderen Umstands war Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer der Ansicht, dass die Kläger „kaum als gewöhnliche ‚Arbeitsuchende‘ betrachtet werden [können], wenn sie später arbeitslos geworden sind“ (Nr. 63).

(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, die auch eine Leistung der „Sozialhilfe“ im Sinne der Richtlinie 2004/38 darstellen, ausschließt.

2. Art. 45 Abs. 2 AEUV steht der Regelung eines Mitgliedstaats entgegen, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats von bestimmten „besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen“ im Sinne von Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 in der durch die Verordnung Nr. 1244/2010 geänderten Fassung, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, ausschließt, ohne ihnen zu ermöglichen, das Bestehen einer tatsächlichen Verbindung mit dem Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats nachzuweisen.