Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

4. Oktober 2012*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Unionsbürgerschaft — Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt — Art. 20 AEUV und 21 AEUV — Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit — Art. 18 AEUV — Richtlinie 2004/38/EG — Art. 24 — Ausnahme — Umfang — Mitgliedstaat, in dem die Vergünstigung von Fahrpreisermäßigungen Studierenden vorbehalten ist, deren Eltern in diesem Staat Familienbeihilfen beziehen“

In der Rechtssache C-75/11

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 21. Februar 2011,

Europäische Kommission, vertreten durch V. Kreuschitz und D. Roussanov als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Republik Österreich, vertreten durch C. Pesendorfer und M. Fruhmann als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues sowie der Richter U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (Berichterstatter) und C. G. Fernlund,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 6. September 2012

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Urteil

1 Die Europäische Kommission beantragt in ihrer Klageschrift, festzustellen, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 18 AEUV, 20 AEUV und 21 AEUV sowie aus Art. 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77, mit Berichtigung im ABl. L 229, S. 35) verstoßen hat, dass sie die Vergünstigung von Fahrpreisermäßigungen grundsätzlich Studierenden vorbehalten hat, deren Eltern österreichische Familienbeihilfen beziehen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung (EWG) Nr. 1408/71

2 Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in der durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 (ABl. 1997, L 28, S. 1) geänderten und aktualisierten Fassung, diese wiederum geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 592/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 (ABl. L 177, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1408/71), definiert in ihrem Art. 1 Buchst. u Ziff. i Familienleistungen als „alle Sach- oder Geldleistungen, die zum Ausgleich von Familienlasten im Rahmen der in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h) genannten Rechtsvorschriften bestimmt sind“.

3 Nach ihrem Art. 4 Abs. 1 Buchst. h gilt die Verordnung Nr. 1408/71 für alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit, die Familienleistungen betreffen.

4 Gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 unterliegen vorbehaltlich ihrer Art. 14c und 14f die Personen, für die die Verordnung gilt, den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats.

Richtlinie 2004/38

5 Die Erwägungsgründe 1 und 10 der Richtlinie 2004/38 lauten:

„(1) Die Unionsbürgerschaft verleiht jedem Bürger der Union das elementare und persönliche Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der im [EG-]Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

…

(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.“

6 Die Richtlinie 2004/38 gilt nach ihrem Art. 3 Abs. 1 für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält.

7 Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 bestimmt:

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

…

c)

— bei einer privaten oder öffentlichen Einrichtung, die von dem Aufnahmemitgliedstaat aufgrund seiner Rechtsvorschriften oder seiner Verwaltungspraxis anerkannt oder finanziert wird, zur Absolvierung einer Ausbildung einschließlich einer Berufsausbildung als Hauptzweck eingeschrieben ist und

— über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügt und der zuständigen nationalen Behörde durch eine Erklärung oder durch jedes andere gleichwertige Mittel seiner Wahl glaubhaft macht, dass er für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen …“

8 Art. 24 („Gleichbehandlung“) Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 lautet:

„(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 Selbständigen, 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.“

Österreichisches Recht

9 In Österreich gibt es keine bundesgesetzlichen Vorschriften über Fahrpreisermäßigungen für Studierende.

10 Nach den dem Gerichtshof mitgeteilten Informationen erfolgt die Ausgabe ermäßigter Semestertickets an Studierende auf der Grundlage von Finanzierungsvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, den jeweiligen regionalen Gebietskörperschaften und den betreffenden Beförderungsunternehmen. In diesen Vereinbarungen sind nicht nur der Beförderungstarif, der Umfang der Ermäßigung und der Finanzbeitrag der Bundesregierung geregelt, sondern sie legen auch den Kreis der Begünstigten fest.

11 Aus den Akten ergibt sich weiter, dass in einigen Bundesländern Studierende im Sinne der §§ 3 und 4 des Studienförderungsgesetzes 1992 (BGBl. Nr. 305/1992) in der im vorliegenden Rechtsstreit zeitlich anwendbaren Fassung (im Folgenden: Studienförderungsgesetz) nur dann Anspruch auf eine Fahrpreisermäßigung haben, wenn ihr Studien- oder Wohnort im Gebiet des jeweiligen Verkehrsverbundes liegt und wenn für sie Familienbeihilfe gemäß § 2 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl. Nr. 376/1967) in seiner im vorliegenden Rechtsstreit zeitlich anwendbaren Fassung (im Folgenden: FLAG) bezogen wird.

12 In anderen Bundesländern, in denen die Geltung der Ermäßigung nicht vom Bezug von Familienbeihilfen abhängt, werden als Kriterien außer dem Status als Studierender das Alter und/oder der Wohnsitz der betreffenden Personen berücksichtigt.

13 Anspruch auf Familienbeihilfe haben nach § 2 FLAG Personen, die im Bundesgebiet einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, für minderjährige Kinder und für volljährige Kinder, die das 26. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die für einen Beruf ausgebildet oder in einem erlernten Beruf in einer Fachschule fortgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufs nicht möglich ist. Den Anspruch auf Familienbeihilfe besitzt grundsätzlich die Person, zu deren Haushalt das Kind gehört.

14 Gemäß § 4 Studienförderungsgesetz sind Staatsbürger von Vertragsparteien des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3) und von Vertragsparteien des EG-Vertrags sowie Drittstaatsangehörige österreichischen Staatsbürgern gleichgestellt, „soweit es sich aus diesen Übereinkommen ergibt“.

15 In § 52 Studienförderungsgesetz werden Fahrtkostenzuschüsse als „sonstige Studienförderungsmaßnahme“ definiert. Der Zweck dieser Zuschüsse ist die Unterstützung von Studienbeihilfenbeziehern bei der Finanzierung von Fahrtkosten. Fahrtkostenzuschüsse stehen nur Beziehern von Studienbeihilfen in Österreich zu und sind von den Fahrpreisermäßigungen zu unterscheiden.

Vorgerichtliches Verfahren

16 Die Kommission wurde durch die Beschwerde eines Mandatsträgers der politischen Partei „Die Grünen“ darüber informiert, dass viele Studierende, die anderen Mitgliedstaaten als der Republik Österreich angehören und in Österreich studierten, bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel höhere Fahrpreise entrichten müssten als österreichische Studenten. So kämen in einigen Bundesländern nur solche Studierende in den Genuss einer Fahrpreisermäßigung, deren Familien eine österreichische Familienbeihilfe bezögen.

17 Da eine solche selektive Regelung nach Auffassung der Kommission den Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. 12 EG verletzte, forderte sie mit Schreiben vom 13. Februar 2008 die Republik Österreich auf, ihr eine detaillierte Darstellung des Systems der in Österreich geltenden Fahrpreisermäßigungen zu übermitteln.

18 In ihrem Antwortschreiben vom 18. April 2008 gaben die österreichischen Behörden eine Beschreibung der verschiedenen Beförderungstarife, die je nach Bundesland und nach der speziellen Situation der Betroffenen anwendbar waren.

19 Mit Mahnschreiben vom 23. März 2009 forderte die Kommission die Republik Österreich auf, zu der selektiven Gewährung der Fahrpreisermäßigungen für Studierende binnen zwei Monaten Stellung zu nehmen. Nach Ansicht der Kommission verletzt diese selektive Gewährung das Diskriminierungsverbot, das zum einen in Art. 12 EG und seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Art. 18 AEUV und zum anderen in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 niedergelegt ist.

20 In ihrem Antwortschreiben vom 25. Juni 2009 auf das Mahnschreiben bezweifelte die Republik Österreich die Relevanz des Art. 24 der Richtlinie 2004/38. Nach ihrer Ansicht stellen die Fahrpreisermäßigungen für Studierende eine in das System der in Österreich gewährten Familienleistungen integrierte zusätzliche Familienleistung dar, womit sie als Leistungen der sozialen Sicherheit im Sinne der unionsrechtlichen Regelungen auf dem Gebiet der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit einzustufen seien. Die durch diese Ermäßigungen Begünstigten seien nicht die Studenten selbst, sondern die Eltern, die für den Unterhalt ihrer Kinder aufkämen, solange diese Studierende seien.

21 Am 28. Januar 2010 richtete die Kommission an die Republik Österreich eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie weiterhin die Auffassung vertrat, dass das österreichische System der Fahrpreisermäßigungen für Studierende Art. 18 AEUV und Art. 24 der Richtlinie 2004/38 verletze, ohne dass die in Abs. 2 des letztgenannten Artikels vorgesehene Ausnahme angewendet werden könne. Die Kommission verwies zum einen darauf, dass entgegen den von den österreichischen Stellen vorgebrachten Argumenten und mit dem Risiko, Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 inhaltlich auszuhöhlen, allein die Tatsache, dass eine Maßnahme die Eltern studierender Kinder in ihren Versorgungs- und Unterhaltspflichten entlaste, nicht ausreichen könne, um die Einstufung dieser Maßnahme als Unterhaltsbeihilfe für das Studium zu verwerfen. Zum anderen betonte die Kommission, dass nach dem Wortlaut des Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 die Aufnahmemitgliedstaaten den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die keinen ständigen Aufenthaltstitel für das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats besäßen, die Gewährung von Studienbeihilfen nur dann verweigern könnten, wenn diese in Form von Stipendien oder Studiendarlehen erfolge.

22 In ihrem Antwortschreiben vom 29. März 2010 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme machte die Republik Österreich geltend, dass es sich bei den Fahrpreisermäßigungen um eine im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abgewickelte Familienleistung handele. Es liege keine auf Nationalität beruhende Diskriminierung vor, weil die Ermäßigungen allen in das System der sozialen Sicherheit einbezogenen Eltern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gewährt würden.

23 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

24 Es ist vorab klarzustellen, dass die Kommission der Republik Österreich im Rahmen ihrer Klage vorwirft, dass diese eine Fahrpreisermäßigung nur Studierenden gewährt, für die in Österreich Familienbeihilfen bezogen werden, wie dies als Voraussetzung in den Bundesländern Wien, Oberösterreich, Burgenland und Steiermark sowie in der Stadt Innsbruck vorgeschrieben ist.

25 Soweit hinsichtlich der Stadt Innsbruck den Akten zu entnehmen ist, dass Studierende dort seit dem Studienjahr 2010/11 unabhängig davon, ob ihre Eltern Familienbeihilfe beziehen, ermäßigte Semestertickets erhalten können, ist darauf hinzuweisen, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, d. h. im vorliegenden Fall am 28. März 2010. Später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (vgl. u. a. Urteile vom 15. März 2001, Kommission/Frankreich, C-147/00, Slg. 2001, I-2387, Randnr. 26, vom 4. Juli 2002, Kommission/Griechenland, C-173/01, Slg. 2002, I-6129, Randnr. 7, und vom 19. Juli 2012, Kommission/Italien, C-565/10, Randnr. 22).

26 Es ist jedoch unstreitig, dass es diesen neuen Typ von Semestertickets, als die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist ablief, in der Stadt Innsbruck noch nicht gab.

27 Weiter ist zu konstatieren, dass die im Bundesland Niederösterreich geltende Regelung, da die Kommission darüber keine ausreichenden Informationen besaß, nicht Gegenstand der vorliegenden Klage ist.

Vorbringen der Parteien

28 Nach Auffassung der Kommission liegt darin, dass die Gewährung der Fahrpreisermäßigungen den Bezug österreichischer Familienbeihilfen voraussetzt, eine mittelbare Diskriminierung der in der Republik Österreich Studierenden aus anderen Mitgliedstaaten, die die Art. 18 AEUV, 20 AEUV und 21 AEUV sowie Art. 24 der Richtlinie 2004/38 verletze.

29 Die fragliche österreichische Regelung benachteilige nämlich die den anderen Mitgliedstaaten angehörenden Studierenden dadurch, dass sie die Fahrpreisermäßigungen an eine Bedingung knüpfe, die von österreichischen Staatsangehörigen leichter erfüllt werde.

30 Die Republik Österreich macht geltend, dass es sich bei der an den Bezug der österreichischen Familienbeihilfe gebundenen Fahrpreisermäßigung um eine im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abgewickelte Familienleistung handele. Nach österreichischem Recht könne die Familienbeihilfe nicht automatisch für jeden österreichischen Studierenden bezogen werden, sondern nur dann, wenn die Eltern gegenüber dem Studierenden noch versorgungsverpflichtet seien. Die Fahrpreisermäßigung komme vornehmlich dem Familienbudget zugute, und sie falle wie die Familienbeihilfe weg, wenn der Studierende über die vom österreichischen Gesetzgeber vorgesehene Schwelle hinaus eigene Einkünfte beziehe. Die Fahrpreisermäßigung sei als eine Familienleistung im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 einzustufen, auch wenn sie mit dem Studium oder Unterricht zusammenhänge und einem doppelten Zweck diene. Im Unterschied zu dem Fahrtkostenzuschuss für sozial bedürftige Studierende hänge die Fahrpreisermäßigung nicht von dem elterlichen Einkommen ab und fließe nicht unmittelbar auf das Bankkonto des Studierenden.

31 Die Republik Österreich verweist darauf, dass sie in ihrer Notifikation im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 1408/71 ganz generell das FLAG angeführt habe, an das die verfahrensgegenständliche Fahrpreisermäßigung anknüpfe. Diese Notifikation sei einerseits deklaratorisch und andererseits konstitutiv.

32 Die Republik Österreich macht damit geltend, dass ihre Regelung der Verordnung Nr. 1408/71 voll entspreche und auch die Richtlinie 2004/38 nicht verletze. Sie fügt hinzu, dass der Gerichtshof Leistungen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fielen, nicht auch noch an den Grundsätzen des Primärrechts wie Art. 18 AEUV messe (vgl. Urteil vom 16. Juli 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, Slg. 2009, I-6095, Randnrn. 84 ff.).

33 Die Kommission hält das Argument der Republik Österreich, dass die Fahrpreisermäßigung eine Leistung der sozialen Sicherheit sei, für unerheblich. Zunächst gleiche diese Ermäßigung nicht, wie in Art. 1 Buchst. u Ziff. i der Verordnung Nr. 1408/71 verlangt, Familienlasten aus, sondern vermindere die Kosten der Inanspruchnahme von öffentlichen Verkehrsmitteln durch Studenten von Universitäten und Hochschulen. Die Fahrpreisermäßigungen kämen unmittelbar den Studierenden und nicht den Eltern zugute. Selbst nach der Darstellung der Republik Österreich erfülle die Fahrpreisermäßigung nicht die Voraussetzungen für ihre Einstufung als eine Leistung der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71. Insoweit sei hervorzuheben, dass die Studierenden keinen Rechtsanspruch auf diese Leistungen hätten. Schließlich sei keine Logik darin zu sehen, den Fahrtkostenzuschuss nach dem Studienförderungsgesetz als Studienbeihilfe und die fragliche Fahrpreisermäßigung als Familienleistung zu bezeichnen. Dass die Fahrpreisermäßigung nichts mit einer Familienleistung zu tun habe, sei auch daran erkennbar, dass in manchen Bundesländern eine Fahrpreisermäßigung nicht an den Bezug der Familienbeihilfe gebunden sei.

34 Was die von der Republik Österreich angeführte Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 anbelangt, so ist nach Ansicht der Kommission diese Ausnahme eng auszulegen. Sie könne nur für „Studienbeihilfen … in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens“ gelten. Entgegen dem Vorbringen der Republik Österreich gelte der in Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 niedergelegte Gleichbehandlungsgrundsatz für alle Leistungen zugunsten von Studierenden, die nicht in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens gewährt würden. In Anbetracht ihrer Form seien die Fahrpreisermäßigungen von der Ausnahme in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 nicht erfasst. Der von der Republik Österreich vorgeschlagenen Auslegung dieser Ausnahme könne nicht gefolgt werden, da sie dem Primärrecht und der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Art. 18 AEUV und 21 AEUV zuwiderlaufe.

35 Die Republik Österreich meint, dass die Fahrpreisermäßigung jedenfalls auch ein Element der Studienfinanzierung sei und somit nicht losgelöst von anderen Maßnahmen des zur Studienförderung verpflichteten Herkunftsmitgliedstaats betrachtet werden könne. Bis zum Zeitpunkt der Integration eines Studierenden im Rahmen seiner Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat falle es in die Verantwortung des Herkunftsmitgliedstaats, seinen Studierenden – unter Berücksichtigung allfälliger Unterhaltsverpflichtungen – eine ausreichende Studienförderung zu gewähren. Es könne nicht Aufgabe des Aufnahmemitgliedstaats sein, allenfalls „schwächere“ Fördersysteme anderer Staaten auszugleichen.

Würdigung durch den Gerichtshof

36 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 20 Abs. 1 AEUV jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers verleiht.

37 Studierenden, die aus anderen Mitgliedstaaten als der Republik Österreich stammen und in dieser studieren, kommt, wenn sie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, dieser Status zugute.

38 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 (Urteil vom 20. September 2001, Grzelczyk, C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Randnr. 31, und vom 11. Juli 2002, D’Hoop, C-224/98, Slg. 2002, I-6191, Randnr. 28).

39 Jeder Unionsbürger kann sich daher in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, auf Art. 18 AEUV berufen, der jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet, wobei zu diesen Situationen die Ausübung der durch Art. 21 AEUV verliehenen Grundfreiheit gehört, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten (vgl. Urteile vom 12. Mai 1998, Martínez Sala, C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Randnr. 63, vom 15. März 2005, Bidar, C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Randnrn. 32 und 33, vom 18. November 2008, Förster, C-158/07, Slg. 2008, I-8507, Randnrn. 36 und 37, und vom 13. April 2010, Bressol u. a., C-73/08, Slg. 2010, I-2735, Randnr. 31).

40 Zudem ergibt sich aus dieser Rechtsprechung, dass dieses Verbot auch Situationen erfasst, die die Voraussetzungen für den Zugang zur Berufsausbildung betreffen, wobei sowohl das Hochschul- als auch das Universitätsstudium eine Berufsausbildung darstellen (Urteil Bressol u. a., Randnr. 32).

41 Folglich kann sich ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der in Österreich studiert, auf das in den Art. 18 AEUV und 21 AEUV verankerte Recht berufen, sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ohne unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit frei zu bewegen und aufzuhalten (Urteil Bressol u. a., Randnr. 33).

42 Hinsichtlich der Frage, ob Fahrpreisermäßigungen wie die von manchen österreichischen Bundesländern gewährten in den Anwendungsbereich der Verträge im Sinne von Art. 18 Abs. 1 AEUV fallen, ist zu beachten, dass der Gerichtshof unter Hinweis darauf, dass der Zugang zur Berufsausbildung in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, bereits klargestellt hat, dass von diesem Anwendungsbereich nationale Beihilfen für Studenten zur Deckung ihrer Unterhaltskosten, im nationalen Recht vorgesehene beitragsunabhängige Sozialleistungen und gemäß einer nationalen Regelung gewährte Überbrückungsgelder für junge Arbeitslose auf der Suche nach einer ersten Anstellung erfasst werden (vgl. jeweils Urteile Bidar, Randnr. 42, Grzelczyk, Randnr. 46, und D'Hoop, Randnrn. 34 und 35).

43 Daraus folgt, dass eine Regelung über die Gewährung von Fahrpreisermäßigungen für Studenten, indem sie ihnen unmittelbar oder mittelbar die Deckung ihrer Unterhaltskosten gestattet, ebenfalls in den Anwendungsbereich des AEU-Vertrags fällt.

44 Soweit die Republik Österreich dahin argumentiert, dass die Fahrpreisermäßigung als eine Familienleistung im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 einzustufen sei, ist festzustellen, dass selbst dann, wenn die in dieser Verordnung vorgesehenen Konfliktregeln auf Unionsbürger anwendbar sein sollten, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihren Herkunftsmitgliedstaaten studieren und deren Eltern keinen Zusammenhang zu diesem Aufnahmemitgliedstaat aufweisen, eine solche Einstufung der Ermäßigung nicht geeignet wäre, eine Ungleichbehandlung dieser Unionsbürger aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu rechtfertigen.

45 So ist zum einen darauf hinzuweisen, dass bestimmte Leistungen, die in den besonderen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fallen, vom Gerichtshof als soziale Vergünstigungen oder Vorteile angesehen worden sind, die auf der Grundlage anderer Bestimmungen des Unionsrechts über die Freizügigkeit dem Grundsatz der Gleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit unterliegen (vgl. in diesem Sinne Urteil Martínez Sala, Randnr. 27).

46 Zum anderen ist daran zu erinnern, dass die Verordnung Nr. 1408/71 kein gemeinsames System der sozialen Sicherheit geschaffen hat, sondern eigene nationale Systeme bestehen lässt und diese nur koordinieren soll (Urteil vom 21. Juli 2011, Stewart, C-503/09, Slg. 2011, I-6497, Randnr. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 Auch wenn die Mitgliedstaaten weiterhin für die Ausgestaltung ihrer Systeme der sozialen Sicherheit zuständig sind, so dass sie in Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene darüber bestimmen, unter welchen Voraussetzungen ein Recht auf Anschluss an ein System der sozialen Sicherheit oder eine Verpflichtung hierzu und Ansprüche auf Leistungen bestehen, müssen sie gleichwohl bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht und insbesondere die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die jedem Unionsbürger zuerkannte Freiheit beachten, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Urteil Stewart, Randnrn. 75 bis 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48 Das Vorbringen der Republik Österreich, dass die Fahrpreisermäßigungen als eine Familienleistung im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 einzustufen seien, lässt daher nicht ausschließen, dass eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, wie sie von der Kommission gerügt wird, zum Nachteil von Studierenden aus anderen Mitgliedstaaten vorliegt, die in Österreich ihrem Studium nachgehen.

49 Im Hinblick auf diese Rüge ist zu berücksichtigen, dass das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, das in Art. 18 AEUV in allgemeiner Weise niedergelegt ist und für Unionsbürger, die sich im Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/38 befinden, in deren Art. 24 näher umschrieben wird, nicht nur unmittelbare Diskriminierungen erfasst, sondern auch alle Formen der mittelbaren Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (vgl. Urteil Bressol u. a., Randnr. 40).

50 Im vorliegenden Fall bewirkt die in einigen Bundesländern vorgesehene Bindung der Fahrpreisermäßigungen an den Bezug österreichischer Familienbeihilfen eine Ungleichbehandlung zwischen österreichischen Studenten, die ihr Studium in Österreich absolvieren, und Studenten aus anderen Mitgliedstaaten, die dort ebenfalls ihrem Studium nachgehen, weil eine solche Bedingung von österreichischen Studenten, da ihre Eltern diese Beihilfen in der Regel beziehen, leichter erfüllt werden kann.

51 Eine solche Ungleichbehandlung widerspricht den Grundsätzen, auf denen der Status eines Unionsbürgers beruht, nämlich der in Randnr. 38 des vorliegenden Urteils in Erinnerung gerufenen Garantie gleicher rechtlicher Behandlung bei der Inanspruchnahme der Freizügigkeit (Urteil D'Hoop, Randnr. 35).

52 Nach ständiger Rechtsprechung wäre eine mittelbare Schlechterbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit allenfalls dann gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt würde (vgl. Urteile D'Hoop, Randnr. 36, vom 7. Juli 2005, Kommission/Österreich, C-147/03, Slg. 2005, I-5969, Randnr. 48, und Bressol u. a., Randnr. 41).

53 Im vorliegenden Fall ist noch vor Klärung der Frage, ob eine solche objektive Rechtfertigung gegeben ist, als Erstes das Vorbringen der Republik Österreich zu prüfen, dass das System der Fahrpreisermäßigungen für Studierende in den Anwendungsbereich der in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz falle.

54 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, ist Abs. 2 des letztgenannten Artikels eng auszulegen.

55 Auch wenn die Fahrpreisermäßigungen zugunsten der betreffenden Studenten, wie in Randnr. 43 des vorliegenden Urteils festgestellt, für diese Beihilfen zu den Unterhaltskosten während des Studiums bilden, fallen doch unter die in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 vorgesehene Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz nur Studienbeihilfen „in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens".

56 Jede andere Auslegung dieser Bestimmung liefe nicht nur ihrem Wortlaut zuwider, sondern auch der dem Gerichtshof obliegenden Verpflichtung, diese Ausnahme im Einklang mit den Vertragsbestimmungen, einschließlich der über die Unionsbürgerschaft, auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Juni 2009, Vatsouras und Koupatantze, C-22/08 und C-23/08, Slg. 2009, I-4585, Randnr. 44).

57 Was als Zweites das Bestehen objektiver Erwägungen anbelangt, die die festgestellte Ungleichbehandlung rechtfertigen können, wird von der Republik Österreich, wie in Randnr. 35 des vorliegenden Urteils wiedergegeben, geltend gemacht, dass die Fahrpreisermäßigung zur Finanzierung des Studiums beitrage und daher nicht losgelöst von den anderen Maßnahmen betrachtet werden dürfe, die der Herkunftsmitgliedstaat auf dem Gebiet der Studienbeihilfen zu treffen habe. Manche Mitgliedstaaten gewährten deutlich besser ausgestattete Stipendien als die in Österreich vergebenen, so dass Studierende aus anderen Mitgliedstaaten ihren Lebensunterhalt, einschließlich der Fahrtkosten, leichter finanzieren könnten als österreichische Studenten. Soweit andere Mitgliedstaaten ein schwächeres System der Studienförderung hätten als das in Österreich geltende, sei es nicht Sache des Aufnahmemitgliedstaats, den aus solchen Staaten stammenden Studenten eine Unterstützung zuteil werden zu lassen.

58 Insoweit ist festzustellen, dass die Fahrpreisermäßigung, wie die Generalanwältin in Nr. 62 ihrer Schlussanträge dargelegt hat und aus den dem Gerichtshof mitgeteilten Informationen hervorgeht, zwar entfällt, wenn der Student ein eigenes Einkommen oberhalb einer bestimmten Schwelle hat, dass

aber ihre Gewährung grundsätzlich nicht von einer Bedürftigkeit abhängt. Ferner ist, falls es der Republik Österreich um die Vermeidung einer doppelten finanziellen Beihilfe für einen Studierenden aus einem anderen Mitgliedstaat zu tun sein sollte, zu konstatieren, dass sich den von der österreichischen Regierung beigebrachten Informationen nicht entnehmen lässt, dass die zuständigen österreichischen Behörden bei der Gewährung der Ermäßigung an Studenten, deren Eltern die österreichische Familienbeihilfe beziehen, Leistungen berücksichtigten, die diese Studierenden möglicherweise in einem anderen Mitgliedstaat beziehen.

59 Soweit das Vorbringen der Republik Österreich darauf gerichtet sein sollte, das Bestehen einer Verpflichtung des Aufnahmemitgliedstaats zur finanziellen Unterstützung von Studierenden zu bestreiten, die in diesem Staat nicht integriert sind, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft entschieden hat, dass es ein legitimes Anliegen eines Aufnahmemitgliedstaats ist, sich eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen demjenigen, der eine Leistung beantragt, und diesem Staat zu vergewissern (vgl. in diesem Sinne Urteile D'Hoop, Randnr. 38, vom 23. März 2004, Collins, C-138/02, Slg. 2004, I-2703, Randnr. 67, Bidar, Randnr. 57, und Vatsouras und Koupatantze, Randnr. 38).

60 Auch wenn die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Freizügigkeit von Personen und insbesondere der Studierenden eine bestimmte finanzielle Solidarität der Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats mit denen der anderen Mitgliedstaaten anerkennen (vgl. in diesem Sinne Urteil Grzelczyk, Randnr. 44), ist – wie aus dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 hervorgeht – zu vermeiden, dass ihr Aufenthaltsrecht ausübende Personen einschließlich Studenten während ihres ersten Aufenthalts die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nehmen. Die Ausübung des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen für Zeiten von mehr als drei Monaten unterliegt daher gemäß Art. 21 AEUV und den Bestimmungen der Richtlinie 2004/38 bestimmten Bedingungen.

61 Eine nationale Regelung, nach der ein Studierender das Bestehen eines tatsächlichen Zusammenhangs mit dem Aufnahmemitgliedstaat nachweisen muss, kann daher grundsätzlich einem berechtigten Zweck dienen, der Beschränkungen der in Art. 21 AEUV niedergelegten Rechte, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu rechtfertigen vermag.

62 Es ist jedoch zum einen hervorzuheben, dass der verlangte Nachweis, um das Bestehen eines solchen tatsächlichen Zusammenhangs geltend zu machen, nicht einem Gesichtspunkt unangemessen hohe Bedeutung beimessen darf, der nicht zwangsläufig für den tatsächlichen und effektiven Grad der Verbundenheit des Antragstellers mit dem Mitgliedstaat, in dem er studiert, repräsentativ ist und jeden anderen repräsentativen Gesichtspunkt ausschließt (vgl. in diesem Sinne Urteile D'Hoop, Randnr. 39, und Stewart, Randnr. 95).

63 Zum anderen darf, wie die Generalanwältin in Nr. 76 ihrer Schlussanträge dargelegt hat, der verlangte Zusammenhang zwischen einem Studierenden, der eine Leistung beantragt, und dem Aufnahmemitgliedstaat nicht in einheitlicher Weise für alle Leistungen bestimmt werden, sondern ist anhand der Merkmale der in Frage stehenden Leistung zu ermitteln, insbesondere ihrer Art und der mit ihr verfolgten Zwecke. Der Zweck der Leistung ist im Übrigen nach Maßgabe ihrer Ergebnisse und nicht ihrer Struktur oder formalen Einstufung zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteil Vatsouras und Koupatantze, Randnrn. 41 und 42).

64 Was eine Fahrpreisermäßigung für Studierende angeht, so ließe sich das Bestehen eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen dem Studierenden, der sich seinem Studium widmet, und dem Aufnahmemitgliedstaat im Hinblick auf ermäßigte Fahrpreise insbesondere wirkungsvoll durch die Feststellung überprüfen, dass die betreffende Person im Einklang mit Art. 7 Abs. 1 Buchst. c erster Gedankenstrich der Richtlinie 2004/38 bei einer privaten oder öffentlichen Einrichtung, die von dem

Aufnahmemitgliedstaat aufgrund seiner Rechtsvorschriften oder seiner Verwaltungspraxis anerkannt oder finanziert wird, zur Absolvierung einer Ausbildung einschließlich einer Berufsausbildung als Hauptzweck eingeschrieben ist.

65 Es ist somit der Schluss zu ziehen, dass die Republik Österreich nicht nachgewiesen hat, dass die in bestimmten Bundesländern geltende österreichische Regelung der Fahrpreisermäßigung für Studierende objektiv gerechtfertigt ist.

66 Nach alledem ist festzustellen, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 18 AEUV in Verbindung mit Art. 20 AEUV und Art. 21 AEUV sowie Art. 24 der Richtlinie 2004/38 verstoßen hat, dass sie die Vergünstigung von Fahrpreisermäßigungen grundsätzlich Studierenden vorbehalten hat, deren Eltern österreichische Familienbeihilfen beziehen.

Kosten

67 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Republik Österreich beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind der Republik Österreich die Kosten aufzuerlegen.

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

1. **Die Republik Österreich hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 18 AEUV in Verbindung mit Art. 20 AEUV und Art. 21 AEUV sowie Art. 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG verstoßen, dass sie die Vergünstigung von Fahrpreisermäßigungen grundsätzlich Studierenden vorbehalten hat, deren Eltern österreichische Familienbeihilfen beziehen.**

2. **Die Republik Österreich trägt die Kosten.**

Unterschriften