Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
vom 24. Juni 2021 [1]

Rechtssache C-709/20

CG
gegen
The Department for Communities in Northern Ireland

(Vorabentscheidungsersuchen des Appeal Tribunal for Northern Ireland [Berufungsgericht für Nordirland, Vereinigtes Königreich])

Vorlage zur Vorabentscheidung – Freizügigkeit – Unionsbürgerschaft – Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs – Übergangszeitraum – Art. 18 AEUV – Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit – Richtlinie 2004/38/EG – Art. 24 – Nationales Aufenthaltsrecht – Leistungen der Sozialhilfe – Nationale Bestimmung, die mittellose Unionsbürger, die über ein nationales Aufenthaltsrecht verfügen, vom Bezug einer existenzsichernden Leistung ausschließt – Gleichbehandlung“

I. Einleitung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 18 AEUV.

2. Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen CG, die die niederländische und die kroatische Staatsangehörigkeit besitzt und seit 2018 in Nordirland (Vereinigtes Königreich) wohnt, und dem Department for Communities in Northern Ireland (Ministerium für kommunale Angelegenheiten in Nordirland, Vereinigtes Königreich) wegen dessen Weigerung, ihr den „Universal Credit“, eine existenzsichernde Leistung, zu gewähren.

3. Die dem Gerichtshof vorgelegte Frage geht der Sache nach dahin, welcher Schutz einem Bürger der Europäischen Union im Bereich der Sozialhilfeleistungen nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung zusteht, wenn der Aufnahmemitgliedstaat ihm ein auf nationales Recht gestütztes Aufenthaltsrecht unter günstigeren als den in der Richtlinie 2004/38/EG [2] vorgesehenen Voraussetzungen gewährt hat.

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. 2004, L 158, S. 77, mit Berichtigungen ABl. 2004, L 229, S. 35, und ABl. 2007, L 204, S. 28).

4. Diese Rechtssache bietet dem Gerichtshof somit die Gelegenheit, zu verdeutlichen, in welchem Verhältnis Art. 18 AEUV und Art. 24 dieser Richtlinie zueinander stehen und unter welchen Bedingungen der Grundsatz der Gleichbehandlung heranzuziehen ist, wenn die nationale Regelung bestimmte Unionsbürger wegen der Natur ihres Aufenthaltsrechts vom Bezug von Sozialleistungen, die dem Empfänger den Mindestlebensunterhalt sichern sollen, ausschließt, während diese Leistungen den Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats, die sich in der gleichen Situation der Hilfebedürftigkeit befinden, zustehen.

5. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, zu befinden, dass die Weigerung eines Mitgliedstaats, einem hilfebedürftigen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats Sozialhilfeleistungen allein wegen der Natur seines Aufenthaltsrechts, das ihm bedürftigkeitsunabhängig gemäß einer nationalen Bestimmung zuerkannt worden ist, zu gewähren, eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellen kann – was das vorlegende Gericht zu prüfen hat – und dass, wenn dies der Fall ist, diese Regelung über das hinausgeht, was zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts des Sozialhilfesystems des Aufnahmemitgliedstaats erforderlich ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs

6. Im sechsten und im achten Absatz der Präambel des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft [3], genehmigt durch den Beschluss (EU) 2020/135 [4], heißt es:

„In der Erkenntnis, dass es notwendig ist, einen beiderseitigen Schutz für Unionsbürger und britische Staatsangehörige sowie ihre jeweiligen Familienangehörigen vorzusehen, wenn sie vor einem in diesem Abkommen festgesetzten Tag ihre Freizügigkeitsrechte ausgeübt haben, und zu gewährleisten, dass ihre Rechte nach diesem Abkommen durchsetzbar sind und auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung beruhen; ferner in der Erkenntnis, dass Rechte, die sich aus Sozialversicherungszeiten ergeben, geschützt werden sollten,

…

In der Erwägung, dass es sowohl im Interesse der Union als auch im Interesse des Vereinigten Königreichs liegt, einen Übergangs- oder Durchführungszeitraum festzulegen, in dem … das Unionsrecht, einschließlich der internationalen Übereinkünfte, auf das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich und in der Regel mit gleicher Wirkung wie in Bezug auf die Mitgliedstaaten Anwendung finden sollte, um Störungen in dem Zeitraum zu vermeiden, in dem das oder die Abkommen über die künftigen Beziehungen ausgehandelt werden“.

[3] ABl. 2020, L 29, S. 7, im Folgenden: Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs.

[4] Beschluss des Rates vom 30. Januar 2020 über den Abschluss des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2020, L 29, S. 1).

7. Art. 2 Buchst. a und c des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs sieht vor:

„Für die Zwecke dieses Abkommens bezeichnet der Ausdruck

a) ‚Unionsrecht'

i) den Vertrag über die Europäische Union (‚EUV'), den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (‚AEUV') und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft … in ihrer geänderten oder ergänzten Fassung sowie die Beitrittsverträge und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union [im Folgenden: Charta], zusammen ‚Verträge' genannt;

ii) die allgemeinen Grundsätze des Rechts der Union;

iii) die von den Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union erlassenen Rechtsakte;

…

c) ‚Unionsbürger' jede Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt".

8. Teil Zwei („*Rechte der Bürger*"[5]) des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs umfasst die Art. 9 bis 39.

9. Art. 13 Abs. 1 dieses Abkommens lautet:

„Unionsbürger und britische Staatsangehörige haben das Recht, sich mit den Beschränkungen und unter den Bedingungen, die in Artikel 21, 45 oder 49 AEUV sowie in Artikel 6 Absatz 1, Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a, b oder c, Artikel 7 Absatz 3, Artikel 14, Artikel 16 Absatz 1 oder Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie [2004/38] vorgesehen sind, im Aufnahmestaat aufzuhalten."

10. Art. 86 Abs. 2 und 3 dieses Abkommens sieht vor:

„(2) Der Gerichtshof der Europäischen Union ist weiterhin für Vorabentscheidungsersuchen der Gerichte des Vereinigten Königreichs zuständig, die vor Ende des Übergangszeitraums vorgelegt werden.

(3) Für die Zwecke dieses Kapitels gilt ein Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu dem Zeitpunkt als eingeleitet und ein Vorabentscheidungsersuchen zu dem Zeitpunkt als vorgelegt, zu dem die Unterlagen zur Einleitung des Verfahrens von der Kanzlei des Gerichtshofs der Europäischen Union registriert wurden."

11. Art. 89 Abs. 1 dieses Abkommens lautet:

„Vor Ende des Übergangszeitraums ergehende Urteile und Beschlüsse des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie nach Ende des Übergangszeitraums ergehende Urteile und Beschlüsse in Verfahren nach den Artikeln 86 und 87 sind in ihrer Gesamtheit für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich rechtsverbindlich."

[5] Hervorhebung nur hier.

12. Art. 126 („Übergangszeitraum“) dieses Abkommens lautet:

„Es gibt einen Übergangs- oder Durchführungszeitraum, der am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens beginnt und am 31. Dezember 2020 endet.“

13. Art. 127 Abs. 1 und 3 dieses Abkommens sieht vor:

„(1) Sofern in diesem Abkommen nichts anderes bestimmt ist, gilt das Unionsrecht während des Übergangszeitraums für das Vereinigte Königreich sowie im Vereinigten Königreich.

…

(3) Während des Übergangszeitraums entfaltet das nach Absatz 1 für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich geltende Unionsrecht die gleichen Rechtswirkungen wie innerhalb der Union und ihrer Mitgliedstaaten und wird nach denselben Methoden und allgemeinen Grundsätzen auslegt und angewendet, die auch innerhalb der Union gelten.“

14. Das Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs ist am 31. Januar 2020 um Mitternacht in Kraft getreten [6].

2. Richtlinie 2004/38

15. Die Erwägungsgründe 10, 20 und 21 der Richtlinie 2004/38 lauten:

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

…

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

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

[6] Vgl. die Übersicht über die Etappen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union, im Internet zugänglich unter: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=de.

16. Art. 1 der Richtlinie 2004/38 lautet:

„Diese Richtlinie regelt

a) die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten genießen;

b) das Recht auf Daueraufenthalt der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten;

c) die Beschränkungen der in den Buchstaben a) und b) genannten Rechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit."

17. Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie lautet:

„Diese Richtlinie gilt für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen im Sinne von Artikel 2 Nummer 2, die ihn begleiten oder ihm nachziehen."

18. Art. 7 („Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate") Abs. 1 Buchst. b und d der Richtlinie 2004/38 sieht vor:

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

…

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 oder

…

d) ein Familienangehöriger [im Sinne von Art. 2 Nr. 2] ist, der den Unionsbürger, der die Voraussetzungen des Buchstabens a), b) oder c) erfüllt, begleitet oder ihm nachzieht."

19. Art. 24 („Gleichbehandlung") dieser Richtlinie 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 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."

20. Art. 37 dieser Richtlinie sieht vor:

„Diese Richtlinie lässt Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die für die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallenden Personen günstiger sind, unberührt."

B. Recht des Vereinigten Königreichs

1. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. Mit dem EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU (Niederlassungsregelung EU – Einwanderungsbestimmungen, Anhang EU [im Folgenden: Anhang EU])[7] wurde den Angaben der Regierung des Vereinigten Königreichs zufolge in Vorbereitung und als Folge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union ein neues System eingeführt. Danach können alle Bürger der Union, des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz, die vor dem 31. Dezember 2020 im Vereinigten Königreich wohnhaft waren, einen Antrag auf Genehmigung ihres Verbleibs im Vereinigten Königreich stellen. Der Anhang EU ist am 30. März 2019 in Kraft getreten. Er sieht vor, dass Anträge auf Aufenthaltsrecht bis spätestens 30. Juni 2021 einzureichen sind[8].

22. Der Anhang EU sieht die Gewährung

– des Status einer Person mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht („settled status") vor, der Antragsteller, die fünf Jahre ununterbrochen im Vereinigten Königreich gelebt haben, zu zeitlich unbegrenztem Verbleib im Vereinigten Königreich berechtigt (Paragraphs 2, 2A und 11 bis 13), und

– des Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht („pre-settled status"), der Antragsteller dazu berechtigt, für fünf Jahre im Vereinigten Königreich zu verbleiben und so die Aufenthaltsdauer zu erreichen, die für die Beantragung des Status einer Person mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht erforderlich ist (Paragraphs 3, 3A und 14).

23. Der Regierung des Vereinigten Königreichs zufolge erlaubt es der Anhang EU, anders als Art. 7 der Richtlinie 2004/38[9], erwerbslosen Bürgern, die gegenwärtig nicht über ein Aufenthaltsrecht kraft Unionsrecht verfügen, sich bis zum Austritt des Vereinigten Königreichs weiter in dessen Hoheitsgebiet aufzuhalten. Diese Personen könnten nach fünf Jahren einfachen Aufenthalts auch den Status einer Person mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht erlangen. Mit der Erlangung dieses Status hätten sie bedingungslosen Zugang zum System der Sozialfürsorge des Vereinigten Königreichs.

7 https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

8 Dies ist dieselbe Frist wie für Anträge, die gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. b des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs nach dem 1. Januar 2021 eingereicht werden. Siehe auch Fn. 29 der vorliegenden Schlussanträge.

9 Das Vereinigte Königreich verweist auf das Urteil vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja (C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866), im Folgenden: Urteil Ziolkowski und Szeja.

2. Verordnung 2016 über den Universal Credit

24. Die Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (Verordnung von 2016 über den Universal Credit [Nordirland]), in der durch die Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 (Verordnung von 2019 über die soziale Sicherheit [bedarfsabhängige Leistungen] [Aktualisierung und Änderung] [Austritt aus der Europäischen Union] [Nordirland])[10] geänderten Fassung[11], enthält Vorschriften zur Bestimmung der Personen, die Anspruch auf Universal Credit haben, und über dessen Berechnung.

25. Der Universal Credit ist ein steuerfinanziertes und einkommensabhängiges System der sozialen Sicherung, mit dem mehrere abgeschaffte (oder noch bestehende) Sozialleistungen, wie die Leistung für Arbeitssuchende und die auf dem Einkommen beruhende Leistung bei Beschäftigung und zur Unterstützung, die Beihilfe zum Einkommen, die Steuergutschrift für erwerbstätige Personen, die Steuergutschrift für Kinder und das Wohngeld, ersetzt werden sollen[12].

26. Der Anspruch auf Universal Credit setzt gemäß Section 9(1)(c) der Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 (Verordnung zur Reform der sozialen Sicherheit [Nordirland] 2015) den Aufenthalt in Nordirland voraus[13].

27. Regulation 9 der Verordnung von 2016 über den Universal Credit sieht vor:

„(1) Für die Zwecke der Feststellung, ob eine Person die Grundvoraussetzung erfüllt, sich in Nordirland zu befinden – außer in dem Fall, dass eine Person unter Paragraph 4 fällt –, gilt eine Person als nicht in Nordirland befindlich, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Vereinigten Königreich, auf den Kanalinseln, auf der Isle of Man oder in der Republik Irland hat.

(2) Eine Person gilt nicht als im Vereinigten Königreich, auf den Kanalinseln, auf der Isle of Man oder in der Republik Irland gewöhnlich aufhältig, wenn sie nicht an einem dieser Orte über ein Aufenthaltsrecht verfügt.

(3) Für die Zwecke von Paragraph 2 umfasst ein Aufenthaltsrecht kein Recht, das gemäß oder im Einklang mit folgenden Bestimmungen besteht:

(a) Regulation 13 der Immigration (European Economic Area) Regulations 2016[14] [Verordnung über die Einwanderung (EWR) 2016] oder Art. 6 der Richtlinie [2004/38],

(b) Regulation 14 der EWR-Verordnung[15], jedoch nur in Fällen, in denen das Recht nach der EWR-Verordnung aufgrund dessen besteht, dass die Person

10 Im Folgenden: Verordnung von 2019 über die soziale Sicherheit.

11 Im Folgenden: Verordnung von 2016 über den Universal Credit.

12 Vgl. Begründung der Verordnung von 2016 über den Universal Credit, zugänglich unter: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

13 Der Sache nach gleichlautende Bestimmungen gelten im übrigen Vereinigten Königreich, wobei das Bezugsgebiet gemäß Section 4(1)(c) des Welfare Reform Act 2012 (Gesetz von 2012 über die soziale Sicherheit) und der Verordnung von 2019 über die soziale Sicherheit Großbritannien ist.

14 Im Folgenden: EWR-Verordnung. Diese Regulation betrifft das ursprüngliche Aufenthaltsrecht und regelt den Aufenthalt von weniger als drei Monaten.

15 Diese Regulation betrifft das längere Aufenthaltsrecht, das dem nach Art. 7 der Richtlinie 2004/38 entspricht.

(i) eine im Sinne von Regulation 6(1) dieser Verordnung als Arbeitssuchender qualifizierte Person oder

(ii) ein Familienangehöriger (im Sinne von Regulation 7 dieser Verordnung) eines solchen Arbeitssuchenden ist,

(c) Regulation 16 der EWR-Verordnung, jedoch nur in den Fällen, in denen das Recht nach dieser Verordnung besteht, weil die Person die Kriterien nach Regulation 16(5) dieser Verordnung[16] oder nach Art. 20 [AEUV] (in dem Fall, dass das Aufenthaltsrecht darauf beruht, dass ohne dieses Recht ein britischer Bürger am effektiven Genuss seiner Rechte als Unionsbürger gehindert würde) erfüllt oder

(d) eine Person, die über eine begrenzte Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich oder zum Aufenthalt dort gemäß dem Immigration Act 1971 [Einwanderungsgesetz von 1971] verfügt aufgrund

(i) des [*Anhangs EU*[17]] oder

(ii) ihrer Situation als Person mit einem Aufenthaltsrecht, wie es im Urteil Zambrano [Urteil vom 8. März 2011, Ruiz Zambrano, (C-34/09, EU:C:2011:124)] anerkannt worden und in Anhang 1 des [Anhangs EU] zu den gemäß Section 3(2) des Einwanderungsgesetzes von 1971 erlassenen Einwanderungsbestimmungen definiert ist.

(4) Eine Person fällt unter diesen Paragraph, wenn sie

(a) für die Zwecke von Regulation 6 der EWR-Verordnung als Arbeitnehmer oder Selbständiger qualifiziert ist,

(b) Familienangehöriger einer in (a) bezeichneten Person im Sinne von Regulation 7(1)(a), (b) oder (c) der EWR-Verordnung[18] ist,

(c) eine Person ist, die ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich gemäß Regulation 15(1)(c), (d) oder (e) der EWR-Verordnung hat,

(d) ein Flüchtling im Sinne von Art. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, unterzeichnet am 28. Juli 1951 in Genf, in der durch Art. 1 Abs. 2 des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, unterzeichnet am 31. Januar 1967 in New York, geänderten Fassung ist,

16 D. h. Hauptunterhaltsverpflichteter gegenüber Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs zu sein.

17 Hervorhebung nur hier. Es handelt sich um die mit der Verordnung von 2019 über die soziale Sicherheit erfolgte Änderung, auf der das Vorabentscheidungsersuchen beruht. In seinen schriftlichen Erklärungen hat das Ministerium für kommunale Angelegenheiten in Nordirland erläutert, dass die in der ersten und der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts enthaltene Bezugnahme auf Regulation 9(3)(c)(i) auf die in Großbritannien anwendbare Bestimmung verweise. Folglich sind die Fragen für die Zwecke des vorliegenden, aus Nordirland stammenden Vorabentscheidungsersuchens so zu verstehen, dass sie sich auf Regulation 9(3)(d)(i) der Verordnung von 2016 über den Universal Credit beziehen, die entsprechende Bestimmung für Nordirland.

18 In der Vorlageentscheidung heißt es, dass der für den Universal Credit zuständigen Stelle zufolge die Definition des Ausdrucks „Familienangehöriger, der das Aufenthaltsrecht behalten hat“ dieselbe sei wie die in Regulation 10 der EWR-Verordnung und dass CG sich nicht hierauf berufen könne, da sie nicht dargetan habe, dass sie verheiratet sei oder noch eine feste Beziehung mit ihrem Partner, einem Unionsbürger, unterhalte.

(e) eine Person ist, die eine Erlaubnis außerhalb der gemäß Section 3(2) des Einwanderungsgesetzes von 1971 erlassenen Regeln erhalten hat oder als im Besitz einer solchen Erlaubnis gilt, wenn es sich um eine der folgenden Arten von Erlaubnis handelt:

(i) eine auf Ermessen beruhende Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich oder zum Verbleib in diesem,

(ii) eine Erlaubnis zum Verbleib aufgrund einer auf familiärer Gewalt beruhender Ausnahme oder

(iii) eine Erlaubnis, die als gemäß Regulation 3 der Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [Verordnung von 2005 über vertriebene Personen (vorläufiger Schutz)] erteilt gilt,

(f) eine Person ist, die gemäß diesen Regeln gewährten humanitären Schutz genießt, oder

(g) eine Person, die keine Person ist, die der Einwanderungskontrolle im Sinne von Section 115(9) des Immigration and Asylum Act 1999 [Gesetz von 1999 über Einwanderung und Asyl] unterliegt, und die sich aufgrund ihrer Abschiebung, Ausweisung oder einer sonstigen auf gesetzlichem Zwang beruhenden Entfernung aus dem Hoheitsgebiet eines anderen Landes in das Vereinigte Königreich in diesem befindet."

III. Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

28. Die Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens, die die niederländische und die kroatische Staatsangehörigkeit besitzt, ist Mutter zweier Kleinkinder[19] und hat erklärt, sie sei 2018 nach Nordirland gekommen[20]. Sie war zu keiner Zeit im Vereinigten Königreich erwerbstätig und lebte mit ihrem Partner, einem Unionsbürger mit niederländischer Staatsangehörigkeit, zusammen, bis sie nach Angaben über Gewalt im häuslichen Bereich in ein Aufnahmezentrum für misshandelte Frauen umzog[21]. CG ist mittellos und hat keinen Zugang zu Sozialleistungen, um für sich und ihre Kinder zu sorgen.

29. Am 4. Juni 2020 erlangte CG den Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht nach dem Anhang EU. Diesen Status erkennt das Home Office (Innenministerium, Vereinigtes Königreich) Unionsbürgern zu, die sich für einen Zeitraum von weniger als fünf Jahren im Vereinigten Königreich aufgehalten haben, ohne dass sie die Voraussetzung ausreichender Existenzmittel zu erfüllen brauchen. Dieser Status bietet die Möglichkeit, für einen auf fünf Jahre begrenzten Zeitraum nach dem Ende des im Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs vorgesehenen Übergangszeitraums[22] im Vereinigten Königreich zu bleiben.

[19] Den Akten zufolge sind die beiden Kinder am 1. März 2019 bzw. im Lauf des Jahres 2020 im Vereinigten Königreich geboren worden. Das ältere Kind ist nicht im schulfähigen Alter. Das vorlegende Gericht hat in seiner Antwort auf die Fragen des Gerichtshofs zum Antrag auf beschleunigtes Verfahren ausgeführt, CG zufolge stünden die beiden Kinder unter der Beobachtung der Social Services (Sozialdienste, Vereinigtes Königreich).

[20] CG gibt an, „Ende 2018 oder Anfang 2019" in das Vereinigte Königreich eingereist zu sein, damit ihr Partner ein Beschäftigungsangebot habe annehmen können. Die Europäische Kommission geht insoweit vom 21. Januar 2019 aus.

[21] CG führt in ihren schriftlichen Erklärungen aus, nachdem sie mehrmals zwischen der mit ihrem gewalttätigen Partner geteilten Wohnung und diesem Wohnheim hin und her gezogen sei, habe sie sich dort Anfang 2020 endgültig niedergelassen. In seiner Antwort auf die Fragen des Gerichtshofs zum Antrag auf beschleunigtes Verfahren hat das vorlegende Gericht erläutert, dass die Unterbringung von CG in einem Aufnahmezentrum nicht als dauerhafte Wohnung angesehen werden könne. Ihren schriftlichen Erklärungen zufolge hat CG im Januar 2021 eine ihr von den Sozialdiensten verschaffte Wohnung bezogen.

[22] Siehe Nr. 12 der vorliegenden Schlussanträge.

30. Zum Aufenthaltsrecht von CG [23] stellt das vorlegende Gericht Folgendes fest:

– CG könne sich nicht auf die Eigenschaft als „Familienangehörige“ berufen, da sie nicht dargetan habe, dass sie verheiratet sei oder noch eine feste Beziehung mit einem Unionsbürger unterhalte;

– CG habe eine Erlaubnis zu befristetem Aufenthalt (Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht), die von einem „residence permit“ (Aufenthaltserlaubnis) zu unterscheiden sei.

31. Am 8. Juni 2020 beantragte CG beim Ministerium für kommunale Angelegenheiten in Nordirland eine Leistung der sozialen Sicherheit (Universal Credit). Das Ministerium lehnte diese Antrag mit Entscheidung vom 17. Juni 2020 auf der Grundlage von Regulation 9(3)(d)(i) der Verordnung von 2016 über den Universal Credit, eingefügt durch die Verordnung von 2019 über die soziale Sicherheit, mit der Begründung ab, infolge dieser Änderung erfüllten Unionsbürger, die Inhaber eines befristeten Aufenthaltsrechts gemäß dem Anhang EU seien, nicht die in dieser Bestimmung für den Bezug einer Leistung der Sozialhilfe aufgestellte Voraussetzung des Aufenthalts in Nordirland. Der von CG gestellte Antrag auf Überprüfung dieser Entscheidung wurde am 30. Juni 2020 zurückgewiesen.

32. Beim vorlegenden Gericht ist die Beschwerde von CG gegen diese Entscheidung anhängig. CG hält Regulation 9(3)(d)(i) der Verordnung von 2016 über den Universal Credit für rechtswidrig. Diese Bestimmung, mit der Unionsbürger, die das Vereinigte Königreich als rechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet aufhältig anerkannt habe, vom Bezug einer Leistung der Sozialhilfe ausgeschlossen würden, sei unvereinbar mit den Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aus dem European Communities Act 1972 (Gesetz von 1972 über die Europäischen Gemeinschaften) [24] und verstoße gegen Art. 18 AEUV.

33. Ihr eine Sozialhilfeleistung zu verweigern, obwohl ihr nach nationalem Recht ein befristetes Aufenthaltsrecht gewährt worden sei, auch wenn sie nicht über ein unionsrechtliches Aufenthaltsrecht verfüge, stelle eine Ungleichbehandlung gegenüber den britischen Bürgern und damit eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar.

34. Das Ministerium für kommunale Angelegenheiten in Nordirland macht demgegenüber geltend, nach dem Recht des Vereinigten Königreichs verleihe der Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht nicht als solcher ein Recht auf Leistungen der Sozialhilfe, für die eigene Anspruchsvoraussetzungen gelten.

35. Die Umstände des vorliegenden Falles unterschieden sich von denen der mit dem Urteil vom 7. September 2004, Trojani, [25] entschiedenen Rechtssache, und die nationalen Gerichte folgten in ständiger Rechtsprechung dem Urteil Patmalniece des Supreme Court (Oberster Gerichtshof,

[23] In ihren schriftlichen Erklärungen hat CG zum einen ausgeführt, während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts im Vereinigten Königreich sei sie gemäß Art. 6 der Richtlinie 2004/38 ohne Erfüllung von Bedingungen oder Erledigung von Formalitäten aufenthaltsberechtigt gewesen. Nach Ablauf dieses Dreimonatszeitraums sei sie von den Behörden des Vereinigten Königreichs nicht aufgefordert worden, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht nachzuweisen. Sie sei nicht aufgefordert oder angewiesen worden, das Vereinigte Königreich zu verlassen. Sie habe mit ihrem ersten Kind das Vereinigte Königreich zwischen Oktober 2019 und Januar 2020 vorübergehend für einen Aufenthalt bei ihren Eltern in den Niederlanden verlassen und sei dann mit dem Kind zurückgekehrt. Sie habe ihren gesamten Aufenthalt in Nordirland verbracht. Zum anderen könne sie keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis als Opfer von Gewalt im häuslichen Bereich in Anspruch nehmen. Ihr dahin gehender Antrag vom 11. November 2020 sei am 3. März 2021 abgelehnt worden. Siehe zu den Voraussetzungen für diese Erlaubnis Fn. 18 der vorliegenden Schlussanträge.

[24] Das Gesetz von 1972 über die Europäischen Gemeinschaften ist das Gesetz über den Beitritt des Vereinigten Königreichs zur Union.

[25] C-456/02, EU:C:2004:488, im Folgenden: Urteil Trojani.

Vereinigtes Königreich) vom 16. März 2011, in dem dieser entschieden habe, dass die Anwendung des Kriteriums des gewöhnlichen Aufenthalts zwar mittelbar diskriminierend, aber gerechtfertigt sei.

36. Unter diesen Umständen hat das Appeal Tribunal for Northern Ireland (Berufungsgericht für Nordirland) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Regulation 9(3)(d)(i) der Verordnung von 2016 über den Universal Credit, eingefügt durch die Verordnung von 2019 über die soziale Sicherheit, die Unionsbürger mit einem auf nationalem Recht beruhenden Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich (befristetes Aufenthaltsrecht) (im vorliegenden Fall auf der Grundlage des Anhangs EU zuerkannter „Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht“) vom Bezug von Sozialleistungen ausschließt, (unmittelbar oder mittelbar) rechtswidrig diskriminierend im Sinne von Art. 18 AEUV und nicht mit den Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aus dem Gesetz von 1972 über die Europäischen Gemeinschaften vereinbar?

2. Wenn die erste Frage bejaht und Regulation 9(3)(d)(i) der Verordnung von 2016 über den Universal Credit als mittelbar diskriminierend angesehen wird, ist diese Bestimmung nach Art. 18 AEUV gerechtfertigt und nicht mit den Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aus dem Gesetz von 1972 über die Europäischen Gemeinschaften vereinbar?

37. Am 11. Februar 2021 hat der Präsident des Gerichtshofs dem Antrag auf beschleunigtes Verfahren gemäß Art. 105 der Verfahrensordnung stattgegeben.

38. CG [26], das Ministerium für kommunale Angelegenheiten in Nordirland, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht und in der Sitzung vom 4. Mai 2021 mündliche Erklärungen abgegeben.

IV. Würdigung

39. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob es eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung im Sinne von Art. 18 AEUV darstellt, wenn bestimmte Unionsbürger, die sich im Vereinigten Königreich aufhalten, aufgrund der Natur des ihnen nach nationalem Recht gewährten Aufenthaltsrechts vom Bezug von Sozialleistungen ausgeschlossen werden.

[26] In ihren schriftlichen Erklärungen hat CG ausgeführt, dass in einer Rechtssache Fratila/Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741 auf Großbritannien anwendbare Bestimmungen, die den im vorliegenden Fall beanstandeten entsprächen, vom Court of Appeal (Berufungsgericht) mit Entscheidung vom 18. Dezember 2020 wegen Art. 18 AEUV zuwiderlaufender Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit für rechtswidrig erklärt worden seien. Gegen diese Entscheidung habe der Secretary of State ein Rechtsmittel vor dem UK Supreme Court (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) eingelegt, dessen Prüfung auf den 18. und 19. Mai 2021 anberaumt worden sei. Dieses Verfahren betreffe zwei rumänische Staatsangehörige, nämlich zum einen Frau Fratila, die nach ihrer Ankunft im Vereinigten Königreich etwas weniger als ein Jahr gearbeitet habe und der dann der Arbeitnehmerstatus entzogen worden sei. Ihr Antrag auf Bezug von Universal Credit sei abgelehnt worden. Kurz zuvor sei ihr der Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht zuerkannt worden. Gegenwärtig befinde sie sich seit fast fünf Jahren im Vereinigten Königreich. Sie habe sodann den Status einer Person mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht erlangt und den Universal Credit erhalten. Die andere betroffene Person, Herr Tanase, sei lebenslang behindert und bewege sich im Rollstuhl. Er sei in das Vereinigte Königreich eingereist, um sich von Frau Fratila pflegen zu lassen. Er beziehe verschiedene Leistungen in Rumänien, darunter eine Invaliditätsrente, eine Grundrente und eine Beihilfe zu Pflegekosten. Auch ihm sei, kurz nachdem er den Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht erlangt habe, der Universal Credit verweigert worden. Er halte sich seit fünf Monaten im Vereinigten Königreich auf. Vgl. Rn. 13 und 14 der von CG vorgelegten Entscheidung.
https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

40. Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und die umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Gleichbehandlung im Bereich der Sozialleistungen, die Unionsbürger, die von ihrer Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, beanspruchen können, erfordern meines Erachtens eine nähere Bestimmung des Rahmens, in den sich das Vorabentscheidungsersuchen einfügt.

A. Zum Rahmen des Vorabentscheidungsersuchens und zur Umformulierung der Vorlagefragen

41. Als Erstes ist meines Erachtens die Grundlage für die Zuständigkeit des Gerichtshofs klarzustellen, da der Rechtsstreit einen Antrag auf eine Sozialleistung zum Gegenstand hat, der am 8. Juni 2020 von einer sich im Vereinigten Königreich aufhaltenden Unionsbürgerin gestellt und am 30. Juni 2020 abgelehnt worden ist, d. h. während des mit dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs festgelegten Übergangszeitraums [27]. Hierbei ist zu beachten, dass der Rechtsstreit nicht das als „Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht" bezeichnete Aufenthaltsrecht betrifft, das CG am 4. Juni 2020 gemäß dem Anhang EU [28] gewährt worden ist, sondern die mit der Natur ihres Aufenthaltsrechts begründete Ablehnung ihres Antrags auf Universal Credit. Da der gesamte Sachverhalt und alle anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften zeitlich entweder vor dem oder im Übergangszeitraums liegen und das Ersuchen des vorlegenden Gerichts am 30. Dezember 2020 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingetragen worden ist, ist der Gerichtshof nach Art. 86 Abs. 2 und 3 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs zuständig für die Entscheidung über das Vorabentscheidungsersuchen [29].

42. Als Zweites weise ich zur Einstufung der von CG beanspruchten Leistungen auf der Grundlage von Art. 18 AEUV, von der abhängt, anhand welcher unionsrechtlichen Bestimmung die Vereinbarkeit der nationalen Bestimmungen mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung zu beurteilen ist [30], darauf hin, dass feststeht, dass CG den Antrag auf Universal Credit für sich und ihre Kinder [31] wegen fehlender Existenzmittel gestellt hat und dass diese Leistung als „Sozialhilfeleistung" im Sinne der Richtlinie 2004/38 eingestuft wird. Die in der Sitzung gegebene Erläuterung, dass die von CG beantragte Leistung ihre Ausgaben für Gesundheit decken solle, kann an dieser Einstufung nichts ändern.

[27] Siehe Nr. 12 der vorliegenden Schlussanträge.

[28] Zu diesem Zeitpunkt konnte der neue, mit Art. 18 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs eingeführte Aufenthaltsstatus nicht zuerkannt werden. Zwar konnten nach Art. 19 dieses Abkommens während des Übergangszeitraums Anträge auf Zuerkennung dieses Status im Vorgriff gestellt werden, doch wurden die diesen stattgebenden oder sie ablehnenden Entscheidungen erst zum 1. Januar 2021 wirksam. Zudem müssen die Antragsteller Voraussetzungen erfüllen, die den in der Richtlinie 2004/38 aufgestellten gleichwertig sind.

[29] Anders wäre es gemäß Art. 158 Abs. 1 Unterabs. 2 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs nur, wenn Gegenstand des nach dem 1. Februar 2020, also während des Übergangszeitraums, eingeleiteten Verfahrens eine Entscheidung über einen Antrag nach Art. 19 dieses Abkommens gewesen wäre, der die Möglichkeit vorsieht, im Vorgriff einen neuen Aufenthaltsstatus oder ein Aufenthaltsdokument zu beantragen, wie sie in Art. 18 dieses Abkommens (Abs. 1 und 4) vorgesehen sind.

[30] Vgl. u. a. Urteil vom 15. September 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, Rn. 42 bis 44 und die dort angeführte Rechtsprechung), im Folgenden: Urteil Alimanovic.

[31] Zum Inhalt des Begriffs „Universal Credit" siehe Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge. Er bezeichnet eine Reihe von Leistungen, von denen einige unter besondere Bestimmungen des Unionsrechts fallen könnten. Vgl. beispielhaft Urteil vom 14. Juni 2016, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-308/14, EU:C:2016:436, Rn. 27 und 55), im Folgenden: Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich.

43. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erfasst der Begriff „Sozialhilfeleistungen“ jede beitragsunabhängige Geldleistung, die Ausdruck der nationalen Solidarität ist und als solcher finanziert wird [32]. Da sie dazu bestimmt ist, den Unterhalt des Beziehers sicherzustellen, ist sie keinen Voraussetzungen unterworfen. Hierzu hat der Gerichtshof festgestellt, dass Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, die ihren Empfängern das Minimum an Existenzmitteln gewährleisten sollen, das erforderlich ist, um ein Leben zu führen, das der Menschenwürde entspricht, als „Sozialhilfe“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 anzusehen sind [33].

44. Als Drittes ist zu beachten, dass die Bedingungen des Aufenthalts von CG sich von den in der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen unterscheiden. Es steht nämlich fest, dass CG am 4. Juni 2020 gemäß dem Anhang EU ein *Aufenthaltsrecht* erlangt hat, das als „Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht“ bezeichnet wird, der ohne jede Voraussetzung hinsichtlich Bedürftigkeit oder Krankenversicherungsschutz und auch bei Erwerbslosigkeit zuerkannt wird. Dieser Status erlaubt ihr, sich für fünf Jahre rechtmäßig im Vereinigten Königreich aufzuhalten und nach diesem Zeitraum die Zuerkennung des Status einer Person mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht zu beantragen, der ihr den Zugang zu Sozialleistungen eröffnet.

45. Da CG, eine Unionsbürgerin, von ihrer Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und sich als solche im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält, fällt ihre Situation unter das Unionsrecht [34], auch wenn ihr nach nationalem Recht ein Aufenthaltsrecht unter weniger strikten als den in der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Voraussetzungen gewährt worden ist. Hierbei ist zu beachten, dass die Anwendung des Unionsrechts durch Art. 127 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs garantiert ist, da CG während des Übergangszeitraums ihr Aufenthaltsrecht erlangt und Sozialhilfeleistungen beantragt hat.

46. Folglich und als Viertes ist zur Anwendbarkeit von Art. 18 Abs. 1 AEUV darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung nach ständiger Rechtsprechung eigenständig nur bei unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen zur Anwendung kommen soll, für die der AEU-Vertrag keine besonderen Diskriminierungsverbote vorsieht [35]. Im Bereich des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats wird das Diskriminierungsverbot indes in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 konkretisiert [36].

47. Somit ist die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation meines Erachtens schon deswegen, weil sie in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/38 fällt, nicht anhand von Art. 18 AEUV zu beurteilen.

[32] Zum Begriff der „Sozialhilfeleistungen“ im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 und seiner Auslegung dahin, dass er sich auf sämtliche von öffentlichen Stellen eingerichteten Hilfssysteme bezieht, die auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene bestehen und die ein Einzelner in Anspruch nimmt, der nicht über ausreichende Existenzmittel zur Bestreitung seiner Grundbedürfnisse und derjenigen seiner Familie verfügt, vgl. Urteil vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 60 und 61), im Folgenden: Urteil Brey.

[33] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung), im Folgenden: Urteil Jobcenter Krefeld.

[34] Vgl. Urteil vom 11. November 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 59), im Folgenden: Urteil Dano.

[35] Vgl. u. a. Urteil Jobcenter Krefeld (Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[36] Vgl. u. a. Urteil Dano (Rn. 59 bis 61). In Teil Zwei des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs (siehe Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge) sind Art. 18 AEUV (in Art. 12 dieses Abkommens) und als seine konkrete Ausprägung Art. 24 der Richtlinie 2004/38 (in Art. 23 dieses Abkommens) wiedergegeben. Zur Rechtsprechung aus der Zeit vor Inkrafttreten dieser Richtlinie siehe Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge.
Vgl. auch die Untersuchung von Robin-Olivier, S., „Les droits sociaux des ‚étrangers communautaires‘“, in Iliopoulos-Strangas, J. (Hrsg.), L’Avenir de l’État de Droit Social en Europe, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, S. 217 bis 246, insbesondere S. 221 und 228. Vgl. ebenfalls in diesem Sinne Rondu, J., „Chapitre 2 – L’individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l’intégration“, in L’individu, sujet du droit de l’Union européenne, Bruylant, Brüssel, 1. Aufl., 2020, S. 683 bis 756, insbesondere S. 711, Rn. 898. Die Autorin vertritt die Auffassung, dass Art. 18 AEUV keine Anwendung mehr finde, weil Art. 24 der Richtlinie als lex specialis die lex generalis des in den Verträgen niedergelegten Grundsatzes der Gleichbehandlung verdränge.

48. Folglich kann sich CG nicht darauf stützen, dass der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens den Sachverhalten entspreche, zu denen die Urteile ergangen sind, mit denen der Gerichtshof vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2004/38 in Fällen der Gewährung eines Aufenthaltsrechts auf der Grundlage nationalen Rechts die Art. 18 AEUV entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrags ausgelegt hat [37], auch wenn diese Rechtsprechung hinsichtlich bestimmter Aspekte relevant bleibt, da der Gerichtshof in ihr das später in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 konkretisierte Diskriminierungsverbot angewandt hat [38].

49. Mit anderen Worten ist, wenn die Richtlinie 2004/38, genauer gesagt ihr Art. 24, grundsätzlich anwendbar ist und wenn die in Rede stehende Situation in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt, die Frage des Anspruchs auf die Sozialhilfeleistungen nicht mehr anhand von Art. 18 AEUV zu prüfen, soll ein Widerspruch vermieden werden [39].

50. Bekanntlich ist es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens des Zusammenwirkens von nationalen Gerichten und Gerichtshof dessen Aufgabe, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Verfahrens sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren [40].

51. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, die beiden Fragen des vorlegenden Gerichts, die meines Erachtens zusammen zu prüfen sind, dahin umzuformulieren, dass dieses der Sache nach wissen möchte, ob Art. 24 der Richtlinie 2004/38 in dem Sinne auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, mit der vom Bezug von Sozialhilfeleistungen Unionsbürger ausgeschlossen werden, denen er ein bedürftigkeitsunabhängiges Aufenthaltsrecht gewährt hat, während diese Leistungen den Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats in der gleichen Situation der Hilfebedürftigkeit zustehen, und ob eine solche Diskriminierung gegebenenfalls gerechtfertigt werden kann.

52. An dieser Stelle der Untersuchung ist zunächst der Stand der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anwendbarkeit von Art. 24 der Richtlinie 2004/38 zu referieren, bevor sodann die Möglichkeit geprüft wird, diese Rechtsprechung im Fall der Gewährung eines Aufenthaltsrechts auf der Grundlage nationaler Rechtsvorschriften weiterzuentwickeln, die günstiger sind als die Vorgaben dieser Richtlinie.

B. Zu dem aus dem Aufenthaltsrecht „aufgrund dieser Richtlinie" abgeleiteten Kriterium der Anwendbarkeit von Art. 24 der Richtlinie 2004/38 auf das Recht auf Sozialhilfeleistungen

53. Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2004/38 hat sich der Gerichtshof noch nicht zu der Frage geäußert, wie sich ein *gesetzliches Aufenthaltsrecht* im Bereich der Sozialhilfeleistungen auswirkt, das unter anderen Voraussetzungen gewährt worden ist, als sie das Unionsrecht über Einreise und Aufenthalt von Angehörigen der Mitgliedstaaten vorsieht, die von ihrer Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben.

[37] In ihren schriftlichen Erklärungen hat sich CG für ihr Begehren auf das Urteil Trojani berufen, um die Anwendung von Art. 18 AEUV zu begründen.

[38] Vgl. u. a. Urteil Brey (Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[39] Hierzu sei darauf hingewiesen, dass die Kommission in der Sitzung zunächst ihr einen solchen Widerspruch enthaltendes Vorbringen aus ihren schriftlichen Erklärungen wiederholt hat, ohne sich jedoch auf die dort angeführten Urteile zu stützen, und dass sie sodann ihr Vorbringen auf eine Frage des Gerichtshofs zur Anwendbarkeit der Charta hin geändert hat. Siehe dazu Nr. 81 der vorliegenden Schlussanträge.

[40] Vgl. Urteil Brey (Rn. 31).

54. Dagegen hat der Gerichtshof vor Inkrafttreten der Richtlinie 2004/38 entschieden, dass sich *Unionsbürger, die sich rechtmäßig* im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats *aufhalten*, auf das nunmehr in Art. 18 AEUV niedergelegte Diskriminierungsverbot berufen können, um in den Genuss einer Sozialhilfeleistung zu kommen [41].

55. Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2004/38 hat der Gerichtshof deren Art. 24 auf der Grundlage von Sachverhalten ausgelegt, die Personen betrafen, die nicht die Voraussetzungen für die Gewährung eines Aufenthaltsrechts nach dieser Richtlinie erfüllten und nur über unbefristete Aufenthaltsbescheinigungen verfügten, die lediglich feststellende Wirkung haben [42]. Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 sieht bekanntlich vor, dass jeder Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten hat, wenn er über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass er keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen muss, und wenn er über einen Krankenversicherungsschutz verfügt. Erfüllt er diese Voraussetzungen, kann ihm der Aufenthalt nicht verwehrt werden. Im Gegenschluss bedeutet das, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, Angehörigen anderer Mitgliedstaaten den Aufenthalt zu erlauben, wenn sie nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen.

56. Der Gerichtshof hat entschieden, dass Art. 24 der Richtlinie 2004/38 der Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegensteht, mit der Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die nicht die Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie erfüllen und kein Aufenthaltsrecht gemäß dieser Bestimmung geltend machen können, vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“, die ebenfalls „Sozialhilfe“ im Sinne von Abs. 2 dieses Artikels darstellen, ausgeschlossen werden [43]. Im Urteil Brey hat der Gerichtshof insoweit die Bedingung aufgestellt, dass dieser Ausschluss nicht automatisch unter allen Umständen erfolgt [44].

57. Diese Auslegung des in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 konkretisierten Grundsatzes der Gleichbehandlung hat meines Erachtens eine wichtige Folge.

58. Im Urteil Dano hat der Gerichtshof nach der Feststellung, dass der in Rede stehende Sachverhalt außerhalb des Geltungsbereichs von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 lag [45] und dass diese Bestimmung eine Ausnahme vom Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV darstellt [46], gleichwohl auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie untersucht, unter welchen Voraussetzungen einem Bürger, der über eine Aufenthaltsbescheinigung verfügt, Sozialleistungen angesichts dessen *versagt* werden können, dass die einzigen Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung in Abs. 2 dieses Artikels aufgeführt sind.

41 Vgl. Urteil vom 20. September 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 32, 33 und 35), im Folgenden: Urteil Grzelczyk, und Urteil Trojani (Rn. 37 und 40).

42 Vgl. Urteile Brey (Rn. 18), Dano (Rn. 36), und Alimanovic (Rn. 27). Nach ständiger Rechtsprechung hat die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis keine rechtsbegründende, sondern nur feststellende Wirkung. Sie verleiht kein Aufenthaltsrecht (vgl. u. a. Urteil vom 14. September 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, Rn. 32 und 33). Dagegen schließt diese Einstufung einen Unionsbürger nicht aus, der sich *vor* Inkrafttreten der Richtlinie, aber aufgrund einer anderen unionsrechtlichen Regelung rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat (Urteil vom 7. Oktober 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592).

43 Vgl. Urteil Dano (Rn. 65 und 66).

44 Vgl. Urteil Brey (Rn. 80).

45 Vgl. Urteil Dano (Rn. 66).

46 Vgl. Urteil Dano (Rn. 61 und 64).

59. Aus dieser Begründung betreffend die Tatbestandsmerkmale von Art. 24 der Richtlinie 2004/38 [47] hat der Gerichtshof abgeleitet, dass eine nationale Regelung, mit der der Zugang zu Sozialleistungen auf Unionsbürger beschränkt wird, deren Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats den Vorgaben des Art. 7 der Richtlinie 2004/38 entspricht, keine Ungleichbehandlung schafft [48].

60. Für diese Entscheidung hat sich der Gerichtshof auf den Ausdruck „der sich aufgrund dieser Richtlinie … aufhält" in Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 gestützt. Aus diesem Wortlaut hat er abgeleitet, dass sich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung nur solche Unionsbürger berufen können, die sich in dem Sinne rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten, dass sie die Voraussetzungen nach Art. 7 der Richtlinie 2004/38 erfüllen. Damit hat er von dem durch Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie gewährten Schutz die Unionsbürger ausgenommen, denen wie CG ein fünfjähriges bedürftigkeitsunabhängiges Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat gewährt worden ist, ohne dass sie den Nachweis ausreichender Existenzmittel im Sinne von Art. 7 Art. 1 Buchst. b dieser Richtlinie erbringen müssen. Aus den in Nr. 47 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Gründen können diese Personen auch nicht den Schutz des Art. 18 AEUV in Anspruch nehmen.

61. Das hat zur Folge, dass ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält und nicht über Existenzmittel verfügt, anders behandelt werden kann als die Angehörigen dieses Mitgliedstaats, nur weil ihm der Aufnahmemitgliedstaat ein bedürftigkeitsunabhängiges Aufenthaltsrecht gewährt hat.

62. Dieses Kriterium des Aufenthaltsrechts „aufgrund dieser Richtlinie", wie es in Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 heißt, bildet somit den Sockel der dem Gerichtshof hier vorgelegten Frage, die neuartig ist, weil sie sich nicht auf eine andere unionsrechtliche Bestimmung bezieht, aus der sich das Aufenthaltsrecht ergeben würde [49].

63. Die Rechtfertigung dieses Kriteriums, mit dem die Gewährung von Leistungen begrenzt werden soll, um das finanzielle Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten [50] zu wahren, indem dessen unangemessene Inanspruchnahme verhindert wird, ist mit der im Urteil Ziolkowski und Szeja [51] in Erinnerung gerufenen Entstehungsgeschichte dieser Richtlinie verknüpft, auf die sich der Gerichtshof im Urteil Dano in den Rn. 70 bis 72 und im Urteil Jobcenter Krefeld in Rn. 63 bezogen hat.

[47] Vgl. hierzu Martin, D., „Article 24 – Égalité de traitement", in *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Brüssel, 2020, S. 373 bis 396, insbesondere S. 380, Rn. 16, mit der Frage: „Da der europäische Gesetzgeber in Art. 24 der Richtlinie keine anderen Einschränkungen des in Abs. 1 niedergelegten Diskriminierungsverbots als die in Abs. 2 genannten aufnehmen wollte, hatte der Gerichtshof dann noch das Recht, Abs. 1 dahin auszulegen, dass er implizit eine Integrationsvoraussetzung enthält?"

[48] Im Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich hat der Gerichtshof den Sinn seiner Rechtsprechung bestätigt (Rn. 66 bis 69). Vgl. auch Nr. 77 der vorliegenden Schlussanträge bezüglich der früheren Urteile Alimanovic und vom 25. Februar 2016, García-Nieto u. a. (C-299/14, EU:C:2016:114, im Folgenden: Urteil García-Nieto u. a.), zu den in Art. 14 Abs. 4 Buchst. b bzw. Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie festgelegten Voraussetzungen. Ferner sei zur Bedeutung dieser Entscheidungen im Kontext des Ausgangsverfahrens auf Iliopoulou-Penot, A., „Chapitre 11 – Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil", in Clément-Wilz, L. (Hrsg.), *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Brüssel, 1. Aufl., 2018, S. 315 bis 334, insbesondere S. 318, hingewiesen, wonach „die vom Europäischen Rat am 19. Februar 2016 erzielte politische Übereinkunft Wort für Wort die Entscheidungen in den Urteilen Dano und Alimanovic übernimmt und so deren Bedeutung in der Diskussion über den ‚neuen Platz' des Vereinigten Königreichs in der Union unterstreicht". Siehe auch Fn. 55 zur Stellungnahme dieses Mitgliedstaats im Jahr 2017.

[49] Vgl. hierzu Urteil Jobcenter Krefeld (Rn. 62).

[50] Vgl. Urteil Jobcenter Krefeld (Rn. 66).

[51] Vgl. Rn. 36 und 37.

64. Im letztgenannten Urteil hat der Gerichtshof allerdings entschieden, dass Personen, die in den Anwendungsbereich von Art. 24 der Richtlinie 2004/38 einschließlich der Ausnahme in dessen Abs. 2 fallen, weil sie ein Aufenthaltsrecht aufgrund von Art. 14 Abs. 4 Buchst. b dieser Richtlinie genießen, die sich aber auch auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht aufgrund von Art. 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 berufen können [52], diese Ausnahme nicht entgegengehalten werden kann [53].

65. Folglich ist nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wie er sich aus dem Urteil Jobcenter Krefeld ergibt, der Anspruch auf Gleichbehandlung nicht mehr auf die in der Richtlinie 2004/38 bezeichneten Situationen begrenzt, sondern besteht auch in solchen, in denen das Aufenthaltsrecht auf andere Bestimmungen des abgeleiteten Rechts gestützt ist [54].

66. Somit geht es wie in der mit dem Urteil Jobcenter Krefeld entschiedenen Rechtssache darum, welche Folgen aus der Gewährung rechtmäßigen Aufenthalts für Unionsbürger durch einen Mitgliedstaat unter günstigeren als den in der Richtlinie 2004/38 festgelegten Voraussetzungen für die Auslegung von Art. 24 der Richtlinie 2004/38 bezüglich der Entscheidung zu ziehen sind, diese Unionsbürger allein deshalb vom Bezug von Sozialhilfeleistungen auszuschließen, weil sie den Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht haben [55].

C. Zur Anwendbarkeit von Art. 24 der Richtlinie 2004/38 im Fall der Gewährung „rechtmäßigen nationalen" Aufenthalts

67. Aus den Antworten der Verfahrensbeteiligten in der Sitzung geht hervor, dass das Vereinigte Königreich mit der Schaffung eines nicht an besondere Voraussetzungen, insbesondere hinsichtlich der Existenzmittel des Unionsbürgers, geknüpften Aufenthaltsrechts im Anhang EU eine günstigere Maßnahme im Sinne von Art. 37 der Richtlinie 2004/38 erlassen hat [56].

68. Nicht zum ersten Mal wird sich der Gerichtshof zu den Wirkungen dieser Bestimmung der Richtlinie 2004/38 zu äußern haben.

[52] Zur eigenständigen Anwendung von Art. 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. 2011, L 141, S. 1) gegenüber unionsrechtlichen Bestimmungen wie denen der Richtlinie 2004/38, auf die sich die Kinder eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der im Aufnahmemitgliedstaat beschäftigt ist oder gewesen ist, und der Elternteil, der die elterliche Sorge für sie tatsächlich wahrnimmt, berufen können, ohne dass sie die Voraussetzungen ausreichender Existenzmittel und eines umfassenden Krankenversicherungsschutzes erfüllen müssen, vgl. Urteil Jobcenter Krefeld, Rn. 38 und 39 und die dort angeführte Rechtsprechung.

[53] Vgl. Urteil Jobcenter Krefeld (Rn. 69).

[54] Vgl. Urteil Jobcenter Krefeld (Rn. 87).

[55] Vgl. hierzu Urteil Jobcenter Krefeld (Rn. 62). Zu seiner Entscheidung, keine neuen Rechte auf Leistungen für Personen mit vorläufigem Aufenthaltsstatus zu schaffen, hat das Vereinigte Königreich in seinen schriftlichen Erklärungen ausgeführt, diese stehe im Einklang mit seinen beständigen öffentlichen Stellungnahmen, die im Juni 2017 Gegenstand der Veröffentlichung *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (Wahrung der Stellung der im Vereinigten Königreich lebenden Unionsbürger und der in der Union lebenden Angehörigen des Vereinigten Königreichs, vgl. insbesondere Nr. 41) gewesen seien.

[56] Vgl. O'Brien, C., „Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit", in *Common Market Law Review*, Bd. 58, Kluwer Law International, Alphen am Rhein, 2021, S. 431 bis 470, insbesondere S. 456 und 457. Zu der Entscheidung des Vereinigten Königreichs, ein bedingungsloses Aufenthaltsrecht für Unionsbürger im Rahmen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union, d. h. den Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht, zu schaffen, statt das Aufenthaltsrecht einfach an die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 zu knüpfen oder nur einen Status mit feststellendem und nicht rechtsbegründendem Charakter zu schaffen, trat 2019 mit der Verordnung von 2016 über den Universal Credit ein ausdrücklicher Ausschluss der Inhaber dieses besonderen Aufenthaltsrechts vom Bezug von Sozialleistungen hinzu, es sei denn, die Bürger weisen nach, dass sie die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 erfüllen. Nach Ansicht dieser Autorin lag der Entscheidung des Vereinigten Königreichs die Überlegung zugrunde, dass es für die Behörden eine zu große Belastung darstellen würde, das Post-Brexit-Aufenthaltsrecht der Unionsbürger von der Erfüllung der Kriterien des Art. 7 der Richtlinie 2004/38 abhängig zu machen.

69. Im Urteil Ziolkowski und Szeja hat er entschieden, dass der Umstand, dass nationale Bestimmungen, die in Bezug auf das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger günstiger sind als die der Richtlinie 2004/38, unberührt bleiben, keineswegs bedeutet, dass diese Bestimmungen in das mit dieser Richtlinie eingeführte System aufzunehmen wären [57]. Zudem hat er ausgeführt, dass jeder Mitgliedstaat nicht nur zu entscheiden hat, ob er eine solche Regelung einführt, sondern auch, welche Voraussetzungen und Wirkungen diese insbesondere in Bezug auf die Rechtsfolgen eines nur aufgrund des nationalen Rechts gewährten Aufenthaltsrechts hat [58]. Was bedeutet das nun für Sozialhilfeleistungen?

1. Die Bedeutung des Urteils Ziolkowski und Szeja

70. Zum einen hat sich der Gerichtshof im Urteil Ziolkowski und Szeja zu einer Frage geäußert, die sich auf den Erwerb eines Rechts auf Daueraufenthalt aufgrund einer neuen, mit Art. 16 der Richtlinie 2004/38 eingeführten Bestimmung bezog [59]. Diese Entscheidung betraf somit nicht die Gewährung von Sozialhilfeleistungen an einen Unionsbürger, der sich in einem Mitgliedstaat aufhält, und hatte daher kein Schutzbedürfnis der Betroffenen oder die Gefahr einer unangemessenen Belastung der Finanzen dieses Mitgliedstaats zu berücksichtigen, die in der Gewährung solcher Leistungen für Personen liegen konnte, die wie in jener Rechtssache über eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen verfügten [60]. Zum anderen hatte der Gerichtshof nicht Art. 24 der Richtlinie 2004/38 auszulegen und eine etwaige Ungleichbehandlung von Unionsbürgern mit Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gegenüber den Angehörigen dieses Staates zu beurteilen.

71. Meines Erachtens lassen sich somit die Schlussfolgerungen, zu denen der Gerichtshof im Urteil Ziolkowski und Szeja bei der Auslegung von Art. 37 der Richtlinie 2004/38 in Bezug auf ein Recht auf Daueraufenthalt nach Art. 16 dieser Richtlinie gelangt ist, nicht auf den Bereich der Gleichbehandlung von Unionsbürgern hinsichtlich der Voraussetzungen für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen übertragen.

72. In dieser Hinsicht ist meines Erachtens als Erstes darauf hinzuweisen, dass anders als Art. 16 der Richtlinie 2004/38, mit dem ein Recht auf Daueraufenthalt geschaffen wurde, Art. 24 dieser Richtlinie nur die Konkretisierung des in Art. 18 AEUV verankerten Verbots der Diskriminierung von Unionsbürgern darstellt. Daher kann es keine Situation geben, in der ein Unionsbürger sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten könnte, ohne dass ihm das mit seinem Status gemäß Art. 24 der Richtlinie 2004/38 verbundene Recht zustünde, nicht diskriminiert zu werden.

73. Als Zweites scheint mir diese Lösung dem mit Art. 37 der Richtlinie 2004/38 verfolgten Ziel zu entsprechen. Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, günstigere aufenthaltsrechtliche Bestimmungen zu erlassen, als sie diese Richtlinie vorsieht, hat nur Sinn, wenn von ihr zur Anpassung an besondere Umstände Gebrauch gemacht wird.

[57] Urteil Ziolkowski und Szeja (Rn. 49).

[58] Urteil Ziolkowski und Szeja (Rn. 50).

[59] Vgl. Rn. 51. Der Gerichtshof hat demnach entschieden, dass ein Aufenthalt aufgrund eines mit dem Recht eines Mitgliedstaats im Einklang stehenden Rechts nicht als rechtmäßiger Aufenthalt im Sinne von Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 angesehen werden kann. Vgl. auch Urteil vom 2. Mai 2018, K. und H. F. (Aufenthaltsrecht und Vorwurf von Kriegsverbrechen) (C-331/16 und C-366/16, EU:C:2018:296, Rn. 74).

[60] Urteil Ziolkowski und Szeja (Rn. 18 und 19).

74. Folglich bin ich der Ansicht, dass die Auslegung des Begriffs „rechtmäßiger Aufenthalt“ angepasst werden muss, wenn es darum geht, die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Unionsbürger im Bereich der Sozialleistungen in dem in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 strikt festgelegten Rahmen sicherzustellen.

2. Auslegung des Begriffs „rechtmäßiger Aufenthalt“

75. Erstens sollte meines Erachtens aus der bloßen Feststellung der Unionsbürgereigenschaft der Person mit rechtmäßigem Aufenthalt im anderen Mitgliedstaat [61] folgen, dass der Begriff „rechtmäßiger Aufenthalt“ sich mit dem Begriff „Recht auf Aufenthalt“ [62] deckt, zumal wenn das nationale Recht des betreffenden Mitgliedstaats wegen dieser Unionsbürgereigenschaft den Verbleib von erwerbslosen Bürgern ohne Voraussetzungen in Bezug auf Bedürftigkeit oder Krankenversicherungsschutz fördert.

76. Zweitens genügt eine solche Auslegung, die bewirkt, dass der Geltungsbereich von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 nicht erweitert wird, dem Erfordernis, diese Bestimmung strikt und im Einklang mit den Bestimmungen des AEU-Vertrags einschließlich derjenigen über die Unionsbürgerschaft und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auszulegen, wie es im Urteil Jobcenter Krefeld bekräftigt worden ist [63].

77. Sie beruht auf der im Urteil Jobcenter Krefeld [64] festgestellten Notwendigkeit, bestimmte Situationen von denen der früheren Rechtssachen zu unterscheiden, in denen die Urteile Alimanovic und García-Nieto u. a., die die ausdrücklich in Art. 24 Abs. 2 vorgesehenen Ausschlüsse betrafen [65], und das Urteil Dano [66] ergangen sind.

78. Drittens steht diese Auslegung von Art. 24 Abs. 1, die gewährleistet, dass „jeder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält“, Gleichbehandlung genießt, auch mit dem Ziel dieser Richtlinie im Einklang. Der Freiheit der Mitgliedstaaten, günstigere Bestimmungen auf Unionsbürger anzuwenden, die von ihrer Freiheit Gebrauch gemacht haben, sich in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, frei zu bewegen und länger als drei Monate aufzuhalten, gebührt zwar

[61] Hierzu weise ich auf Rn. 31 des Urteils Grzelczyk hin, wonach „[d]er Unionsbürgerstatus … dazu bestimmt [ist], der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen“. Vgl. auch Urteil vom 17. September 2002, Baumbast und R (C-413/99, EU:C:2002:493, Rn. 83).

[62] Den Ausdruck „Recht auf Aufenthalt“, der in bestimmten Fällen auf der Grundlage von Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 7 der Richtlinie 2004/38, aber auch allgemeiner zur Bezeichnung der Voraussetzung rechtmäßigen Aufenthalts verwendet wird, entnehme ich dem Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (vgl. Rn. 72, 80 und 81). Verschueren, H., „The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?“ in Damay, L. u. a. (Hrsg.), La libre circulation sous pression. Régulation et dérégulation des mobilités dans l’Union européenne, Bruylant, Brüssel, 1. Aufl., 2018, S. 33 bis 51, insbesondere S. 45, leitet aus der Verwendung des Ausdrucks „Recht auf Aufenthalt“, jeweils ohne Bezugnahme auf die Richtlinie 2004/38, ab, dass ein solcher Aufenthalt auf eine andere Bestimmung des Unionsrechts gestützt werden könnte, was durch das Urteil Jobcenter Krefeld bestätigt worden sei, aber auch auf eine günstigere Bestimmung des nationalen Rechts, wie etwa im Urteil Trojani.

[63] Vgl. Rn. 60.

[64] Vgl. Rn. 67, 68 und 87.

[65] In den Rn. 67 und 87 des Urteils Jobcenter Krefeld wird darauf hingewiesen, dass diese Rechtssachen Unionsbürger betrafen, die lediglich ein Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitssuche aufgrund von Art. 14 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 bzw. ein auf drei Monate begrenztes Aufenthaltsrecht aufgrund von Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie hatten.

[66] Nach Rn. 68 des Urteils Jobcenter Krefeld betraf jene Rechtssache mittellose Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die ihre Freizügigkeit allein zu dem Zweck ausgeübt hatten, Sozialhilfe in einem anderen Mitgliedstaat zu erhalten, und denen im Aufnahmemitgliedstaat kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 oder einer anderen Bestimmung des Unionsrechts zustand.

selbstverständlich ganz besondere Aufmerksamkeit, doch dürfen solche Bestimmungen nicht dazu führen, den Schutz zu beschränken, den Art. 18 AEUV, der in Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 nur seinen konkreten Ausdruck gefunden hat, gewährleistet.

79. In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die Mitgliedstaaten den ihnen eröffneten Handlungsspielraum nicht in einer Weise nutzen dürfen, die das Ziel der Richtlinie 2004/38, das insbesondere darin besteht, die Wahrnehmung des Grundrechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu erleichtern und zu verstärken, und deren praktische Wirksamkeit beeinträchtigen würde [67].

80. Viertens steht eine solche Auslegung nicht im Widerspruch zu dem Ziel, das der Unionsgesetzgeber mit Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 verfolgt und das aus ihrem zehnten Erwägungsgrund hervorgeht. Im vorliegenden Fall darf angenommen werden, dass dieser Mitgliedstaat die Gefahr einer Beeinträchtigung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit des Vereinigten Königreichs, die von mittellosen Personen ausgeht, deren Lebensunterhalt sichergestellt werden muss, beurteilt hat, bevor er ein fünfjähriges bedürftigkeitsunabhängiges Aufenthaltsrecht geschaffen hat, und dass der befristete Charakter dieses Aufenthaltsrechts zwangsläufig berücksichtigt worden ist.

81. Fünftens wird diese Auslegung durch die Feststellung bestätigt, dass ein Mitgliedstaat mit der Gewährung eines Aufenthaltsrechts für einen Unionsbürger unter günstigeren als in der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Voraussetzungen im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta das Unionsrecht durchführt. Insoweit halte ich die Bedeutung der Entscheidung des Gerichtshofs im Urteil Dano, die Berufung auf die Art. 1 und 20 der Charta nicht zuzulassen, für begrenzt, da sie sich auf die Voraussetzungen für die Gewährung besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen in einem Kontext bezieht, in dem die betreffenden Personen kein Recht auf Aufenthalt hatten [68].

82. All das bringt mich zu der Auffassung, dass ein Unionsbürger hinsichtlich des Zugangs zu Sozialhilfeleistungen Anspruch auf Gleichbehandlung im Verhältnis zu den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats hat, wie sie in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 konkretisiert wird, wenn sich sein Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats aus einer von diesem unter den Bedingungen von Art. 37 dieser Richtlinie erlassenen Maßnahme ergibt.

83. Zu prüfen ist nun, wie die Wahrung der Gleichbehandlung gewährleistet werden kann.

[67] Vgl. Urteil Brey (Rn. 71 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch zu den zu berücksichtigenden Folgen im Bereich des Schutzes vor Ausweisung Urteile Grzelczyk (Rn. 43) und Trojani (Rn. 45) sowie die Untersuchung von Rondu, J., a. a. O. (Fn. 36), S. 714, Rn. 902, die auf das Urteil vom 13. September 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, Rn. 42), verweist. Vgl. insbesondere S. 717, Rn. 907, Fn. 157 und 158.

[68] Vgl. Urteil Dano (Rn. 87, 90 und 91). Da sich diese Voraussetzungen, so der Gerichtshof, weder aus der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. 2004, L 166, S. 1) noch aus der Richtlinie 2004/38 oder anderen Sekundärrechtsakten der Union ergeben, sind die Mitgliedstaaten für die Regelung der Voraussetzungen für die Gewährung solcher Leistungen und ihres Umfangs zuständig und führen folglich nicht das Recht der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durch, so dass diese nicht anwendbar ist.

3. Die Umsetzung des in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 konkretisierten Grundsatzes der Gleichbehandlung

84. Der Grundsatz der Gleichbehandlung, wie er in Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 mit den Ausnahmen nach dessen Abs. 2 konkretisiert wird, könnte meines Erachtens in Fortführung der Entscheidung des Gerichtshofs im Urteil Jobcenter Krefeld [69] dazu führen, Art. 24 dahin auszulegen, dass er grundsätzlich einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der die Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats, die sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, vom Bezug von Sozialhilfeleistungen, die den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats zustehen, ausgeschlossen sind, soweit sie über ein Aufenthaltsrecht verfügen, das ihnen dieser Mitgliedstaat im Rahmen seiner Befugnis nach Art. 37 dieser Richtlinie gewährt hat.

85. Konkret hätte, wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bestätigt hat, das Bestehen eines solchen Rechts die Wirkung, den Zugang zu den Sozialhilfeleistungen zu eröffnen, die den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats zustehen, wie es für jeden Unionsbürger der Fall ist, der sein Aufenthaltsrecht etwa aus Art. 7 der Richtlinie 2004/38 ableitet [70].

86. Ein derartiger Automatismus scheint mir indes nicht das Gleichgewicht zu wahren, das der Unionsgesetzgeber mit der Richtlinie 2004/38 angestrebt hat und das klar in ihrem Art. 24 Abs. 2 zum Ausdruck kommt, insbesondere wenn dem Unionsbürger wie im vorliegenden Fall das Aufenthaltsrecht ohne Voraussetzung hinsichtlich Bedürftigkeit oder Krankenversicherungsschutz gewährt worden ist. Mit anderen Worten darf, wie die Kommission in der Sitzung betont hat, das Fehlen von Voraussetzungen für die Gewährung eines Aufenthaltsrechts nicht dazu führen, dass den Mitgliedstaaten vorgeschrieben wird, sich jeder Prüfung des Rechts auf Sozialleistungen zu enthalten.

87. Zudem weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof bei der Entscheidung über die Vereinbarkeit nationaler Regelungen, mit denen erwerbslosen Bürgern der Bezug von Sozialhilfeleistungen verwehrt wird, mit dem Unionsrecht Art. 24 dieser Richtlinie dahin ausgelegt hat, dass diese Bestimmung einem *unter allen Umständen und automatisch* erfolgenden Ausschluss dieser Personen entgegensteht [71].

88. Daher lässt sich meines Erachtens bei den Unionsbürgern, die über ein bedürftigkeitsunabhängiges Aufenthaltsrecht verfügen, zwischen Erwerbslosen und anderen unterscheiden. Zudem unterstreicht im vorliegenden Fall die dem Gerichtshof zur Kenntnis gebrachte Vielgestaltigkeit der individuellen Sachverhalte, in denen Anträge auf Universal Credit gestellt werden können, die Notwendigkeit, jeden Mechanismus systematischer Verweigerung von Sozialhilfeleistungen zu verwerfen [72].

89. Aus diesem Grund bin ich der Auffassung, dass die Richtlinie 2004/38 im Fall der Gewährung eines Aufenthaltsrechts unter günstigeren als den in dieser Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen dahin auszulegen ist, dass sie dem Aufnahmemitgliedstaat erlaubt, legitime Beschränkungen für den Bezug von Sozialleistungen vorzusehen [73], um zu verhindern, dass

[69] Vgl. Rn. 65.

[70] Vgl. Urteil Dano (Rn. 69).

[71] Vgl. Urteile Brey (Rn. 77 und 80) und Jobcenter Krefeld (Rn. 79).

[72] Vgl. in dieser Hinsicht die von CG geschilderten tatsächlichen Umstände des im Vereinigten Königreich anhängigen Rechtsstreits, die in Fn. 26 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben sind.

[73] Vgl. Urteil Brey (Rn. 72 und 77).

„Personen, die ihr Aufenthaltsrecht ausüben, … die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats … unangemessen in Anspruch nehmen“, wie es im zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt.

90. Somit wäre festzustellen, dass es dem in Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 bekräftigten Grundsatz der Gleichbehandlung nicht zuwiderliefe, Unionsbürger, die sich aufgrund eines nationalen Aufenthaltsrechts in einem Mitgliedstaat aufhalten, unterschiedlich zu behandeln je nachdem, ob sie erwerbslos sind oder nicht, da diese Ungleichbehandlung nicht auf der Staatsangehörigkeit beruht. Der Grundsatz der Gleichbehandlung, wie er in Art. 18 AEUV niedergelegt und in Art. 24 der Richtlinie 2004/38 konkretisiert worden ist, bedeutet nämlich, dass eine Ungleichbehandlung nicht allein auf die Staatsangehörigkeit gestützt werden darf, er soll aber nicht verbieten, dass sie auf objektive Kriterien wie im vorliegenden Fall das der Erwerbstätigkeit des Unionsbürgers gestützt wird.

91. Es ist jedoch zu prüfen, ob diese Ungleichbehandlung dadurch, dass sie allein auf der Erwerbstätigkeit des Bürgers beruht, nicht letztlich im Vergleich mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats nur oder ganz überwiegend die Unionsbürger berührt, die sich rechtmäßig ohne Bedürftigkeitsvoraussetzung in dessen Hoheitsgebiet aufhalten. In diesem Fall wäre die Ungleichbehandlung als eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit einzustufen [74].

92. Im vorliegenden Fall stelle ich zu den in Regulation 9 der Verordnung von 2019 über die soziale Sicherheit festgelegten Voraussetzungen für den Bezug von Universal Credit [75] fest, dass unter bestimmten Umständen Unionsbürgern, die erwerbstätig sind, ihr Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht für den Bezug von Universal Credit nicht entgegengehalten werden kann und dass bestimmte Angehörige des Vereinigten Königreichs für den Bezug dieser Leistung ihren Aufenthalt im Sinne dieser Regulation 9 nachweisen müssen [76]. Eine unmittelbar auf der Staatsangehörigkeit beruhende Ungleichbehandlung lässt sich daher meines Erachtens ausschließen. Wegen der Natur des gewählten Kriteriums selbst scheint mir aber die Regelung die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten stärker zu berühren als die des Aufnahmemitgliedstaats und droht folglich Erstere besonders zu benachteiligen. Damit schafft diese Regelung meines Erachtens eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit [77]. Dieser Schluss kann allerdings erst nach eingehender Prüfung der nationalen Regelung gezogen werden, die nur das vorlegende Gericht vorzunehmen in der Lage ist.

93. Sollte eine mittelbare Diskriminierung festgestellt werden, wäre diese nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nur gerechtfertigt, wenn sie geeignet ist, die Erreichung eines legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was dazu erforderlich ist [78].

74 Vgl. u. a. Urteil vom 13. April 2010, Bressol u. a. (C-73/08, EU:C:2010:181, Rn. 41).

75 Siehe Nr. 27 der vorliegenden Schlussanträge.

76 Diese Voraussetzung kann von bestimmten Angehörigen des Vereinigten Königreichs, z. B. solchen, die sich im Ausland aufgehalten haben, nicht erfüllt werden. Vgl. zu einer nationalen Regelung, die einen solchen Fall nicht vorbehält, Urteil vom 4. Mai 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, Rn. 102 und 104).

77 Vgl. entsprechend Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung).

78 Vgl. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).

94. Was die den Mitgliedstaaten obliegende Rechtfertigung mit dem Ziel der Schutzes gegen die Gefahr einer unangemessenen Belastung der öffentlichen Finanzen angeht, sei nur darauf hingewiesen, dass nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung eine solche Rechtfertigung zwar grundsätzlich zulässig ist[79], dass die Mitgliedstaaten aber ihr dahin gehendes Vorbringen substantiieren müssen[80].

95. Im vorliegenden Fall hat sich das Vereinigte Königreich dafür entschieden, bestimmten Unionsbürgern den Zugang zu Sozialhilfeleistungen allein aufgrund der Natur des ihnen von diesem Staat gewährten Aufenthaltsrechts, nämlich des Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht, zu verwehren.

96. Gewiss lässt sich anführen, dass es den Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung auf dem Gebiet der beitragsunabhängigen Sozialleistungen freisteht, die Voraussetzungen für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen und deren Modalitäten zu bestimmen[81].

97. Jedoch scheint mir die systematische Verweigerung des Zugangs zu Sozialhilfeleistungen ohne Berücksichtigung der individuellen Situation der Antragsteller[82], die im Übrigen bei der Gewährung dieses Status einer Person mit vorläufigem Aufenthaltsrecht nicht geprüft worden ist, da von ihnen keine finanzielle Selbständigkeit verlangt wird, nicht im angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel zu stehen.

98. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass die Antwort des Gerichtshofs zu den Folgen der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts in Bezug auf Art. 24 der Richtlinie 2004/38 Aussagen zu den verschiedenen Gesichtspunkten enthalten sollte, die bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden können, so wie es der Gerichtshof im Urteil Brey entschieden hat[83].

4. Individualisierung der Entscheidungen im Bereich der Sozialleistungen

99. Ich teile die Auffassung von CG, dass ihre Situation die Grenzen des Fehlens einer individuellen Prüfung vor Erlass der Entscheidung aufzeigt, einen Unionsbürger vom Bezug von Sozialhilfeleistungen auszuschließen oder nicht. Obwohl sich mehrere Gemeinsamkeiten mit dem Sachverhalt des Urteils Dano feststellen lassen, weist der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache doch – vor allem in der Sitzung hervorgehobene – Besonderheiten auf, die eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs rechtfertigen, wie immer auch die Entscheidung zum Begriff „rechtmäßiger Aufenthalt“ ausfällt[84]. Diese Besonderheiten bringen nämlich andere Grundrechte ins Spiel, zu denen ich mich noch äußern werde.

100. Ich halte es für wichtig, dass die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats bei der Prüfung des Antrags eines erwerbslosen Unionsbürgers neben der Tatsache, dass sie ihm ein Aufenthaltsrecht ohne Prüfung seiner finanziellen Selbständigkeit gewährt haben, seine Familiensituation aufgrund der Umstände seiner Einreise und die Dauer seines Aufenthalts im

[79] Vgl. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (Rn. 80).

[80] Vgl. Urteil Brey (Rn. 78).

[81] Vgl. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[82] Vgl. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (Rn. 81). Vgl. auch Urteil Brey (Rn. 77).

[83] Vgl. Rn. 78. Vgl. auch Urteil vom 17. September 2002, Baumbast und R (C-413/99, EU:C:2002:493, Rn. 91 und 92).

[84] Ich weise darauf hin, dass sich aus dem Urteil Dano (Rn. 81) ergibt, dass der Gerichtshof einen Vorbehalt für Situationen, in denen eine individuelle Prüfung geboten ist, nicht für erforderlich gehalten hat.

Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats, die auf den Grad der Integration schließen lässt [85], sowie den Zeitraum berücksichtigen können, während dessen ihm die beantragte Leistung gewährt werden kann, zumal wenn die Schwierigkeiten des Inhabers des Aufenthaltsrechts vorübergehender Natur sein sollten [86].

101. Im vorliegenden Fall wäre es Sache des vorlegenden Gerichts, das für die Beurteilung des Sachverhalts allein zuständig ist, u. a. anhand dieser Gesichtspunkte festzustellen, ob die Gewährung einer existenzsichernden Leistung an eine Person in der Situation von CG eine unangemessene Belastung für das nationale System der Sozialhilfe darstellen kann. Hierzu weise ich darauf hin, dass CG zufolge im Rahmen von Rechtsbehelfen, mit denen Angehörige von Drittstaaten unter bestimmten Umständen Zugang zu öffentlich Mitteln erlangen wollten, Einzelfallprüfungen vorgenommen werden [87].

102. Diese Tatsachenprüfung muss notwendig anhand anderer Grundrechte erfolgen, die auf den in Rede stehenden Einzelfall anwendbar sind, da dieser in den Geltungsbereich der Richtlinie 2004/38 fällt [88].

5. Grundrechtliche Rechtfertigung der Verpflichtung zur Prüfung der individuellen Situationen

103. Die Situation von CG erfordert meines Erachtens eine Prüfung der Frage der Beschränkung des Zugangs zu Sozialhilfeleistungen im Licht der Entscheidungen des Gerichtshofs zu anderen Grundrechten als dem Grundrecht auf Gleichbehandlung, die über die allgemeine Feststellung hinausgeht, dass Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ihren Empfängern das Minimum an Existenzmitteln gewährleisten sollen, das erforderlich ist, um ein Leben zu führen, das der Menschenwürde entspricht [89].

104. Insoweit weise ich darauf hin, dass CG in das Vereinigte Königreich eingereist ist, um ihrem Partner, einem niederländischen Staatsbürger, zu folgen, als sie mit beider erstem Kind schwanger und von ihrem Partner finanziell abhängig war. Im Vereinigten Königreich brachte sie ein zweites Kind zur Welt, für dessen Unterhalt sie gegenwärtig aufkommt [90]. Aus der Situation von CG lässt sich ableiten, dass der Vater nicht zum Unterhalt der Kinder beiträgt.

[85] Insoweit teile ich den Standpunkt der Kommission, dass der automatische Ausschluss vom Bezug von Sozialhilfeleistungen bei relativ langem Aufenthalt besonders unangemessen ist. Vgl. insoweit die in Fn. 26 der vorliegenden Schlussanträge beschriebene Situation von Frau Fratila.

[86] Vgl. Urteil Brey (Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[87] Dem Vertreter von CG zufolge handelt es sich um Drittstaatsangehörige, deren Aufenthaltsrecht von der in Section 3(1)(c)(ii) des Einwanderungsgesetzes von 1971 aufgestellten Voraussetzung abhängig war, keine öffentlichen Mittel in Anspruch zu nehmen, und die die Befreiung von dieser Voraussetzung beantragen, wenn ihnen ihrer Ansicht nach ohne Zugang zu öffentlichen Existenzmitteln die unmittelbare Gefahr extremer Armut droht. In den schriftlichen Erklärungen wird hinsichtlich der Einwanderungsregelung für das Vereinigte Königreich auf „Home Office, ‚Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances'" (v 13.0, 1. Februar 2021), S. 88, und „Immigration rules, Appendix FM: family members, GEN.1.11A." hingewiesen.

[88] Siehe Nr. 81 der vorliegenden Schlussanträge.

[89] Vgl. Urteil Jobcenter Krefeld (Rn. 57). In diesem Zusammenhang verdient neben Art. 1 der Charta deren Art. 34 Abs. 2 besondere Beachtung, da dieser eine Verbindung zwischen Freizügigkeit und Gleichbehandlung bei der sozialen Sicherheit herstellt und u. a. auf Art. 13 der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta gestützt ist, die vom Vereinigten Königreich angenommen worden ist. Daher schließe ich nicht aus, dass diese Bestimmung praktische Wirkung als ein Element der Kontrolle der Rechtmäßigkeit nationaler Maßnahmen, mit denen sie umgesetzt wird, haben oder zumindest den Spielraum des nationalen Gerichts für die Prüfung des Grundsatzes der Gleichbehandlung eingrenzen kann. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. April 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, Rn. 80 und 92).

[90] Den schriftlichen Erklärungen von CG zufolge besitzen die Kinder die niederländische Staatsangehörigkeit. Die familiäre Situation von CG ist mit der von Frau Chavez-Vilchez zu vergleichen, wie sie im Urteil vom 10. Mai 2017, Chavez-Vilchez u. a. (C-133/15, EU:C:2017:354, Rn. 21 und 22), im Folgenden: Urteil Chavez-Vilchez u. a., beschrieben ist.

105. Diese Feststellungen erlauben meines Erachtens einen Vergleich mit der Entscheidung des Gerichtshofs im Urteil Chavez-Vilchez u. a., auch wenn diese das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen in dem Mitgliedstaat betraf, dessen Staatsangehörigkeit deren Kinder besaßen, und zwar aus drei Gründen.

106. Zunächst werden diese Situationen von Regelungen erfasst, die *a priori* in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Sodann stehen diese Situationen gleichwohl in einem immanenten Zusammenhang mit der Freizügigkeit und dem Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers [91].

107. Schließlich war die dem Gerichtshof gestellte Frage nach der Auslegung von Art. 20 AEUV dadurch gerechtfertigt, dass nicht ausgeschlossen war, dass der Elternteil, der ebenfalls die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats besaß, täglich und tatsächlich für sein Kind sorgen könnte [92].

108. Wie der Gerichtshof dabei ausgeführt hat, kann das Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem minderjährigen Unionsbürger und dem Drittstaatsangehörigen, dem ein Aufenthaltsrecht verweigert wird, die praktische Wirksamkeit der Unionsbürgerschaft beeinträchtigen, da diese Abhängigkeit dazu führen würde, dass der Unionsbürger sich als Folge einer solchen Verweigerung *de facto* gezwungen sähe, nicht nur das Gebiet des Mitgliedstaats zu verlassen, dessen Staatsangehöriger er ist, sondern auch das Gebiet der Union als Ganzes [93]. Zur Beurteilung des Risikos, dass sich das betroffene Kind mit Unionsbürgerschaft gezwungen sähe, das Unionsgebiet zu verlassen, und ihm damit die Möglichkeit genommen würde, den Kernbestand seiner Rechte aus Art. 20 AEUV tatsächlich in Anspruch zu nehmen, wenn seinem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit ein Aufenthaltsrecht im fraglichen Mitgliedstaat verweigert würde, obwohl er die tatsächliche Sorge für das Kind wahrnimmt, müssen die zuständigen Behörden dem Recht auf Achtung des Familienlebens Rechnung tragen, das in Art. 7 der Charta niedergelegt ist, wobei dieser Artikel in Verbindung mit der Verpflichtung auszulegen ist, das in Art. 24 Abs. 2 der Charta anerkannte Kindeswohl zu berücksichtigen [94]. Das Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Drittstaatsangehörigen und dem Kind muss im Interesse des Kindeswohls unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls beurteilt werden, insbesondere des Alters des Kindes, seiner körperlichen und emotionalen Entwicklung, des Grades seiner affektiven Bindung sowohl zu dem Elternteil, der Unionsbürger ist, als auch zu dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit und des Risikos, das mit der Trennung von Letzterem für das innere Gleichgewicht des Kindes verbunden wäre [95].

109. Folglich lässt sich meines Erachtens die Anwendung dieser Grundsätze erst recht auf den Bereich der Sozialhilfeleistungen übertragen, insbesondere wenn diese dazu dienen, ein normales Familienleben für Unionsbürger sicherzustellen. Es geht somit darum, den alleinstehenden und hilfebedürftigen Elternteil in die Lage zu versetzen, seine Verpflichtungen gegenüber seinen Kindern im Kleinkindalter zu erfüllen, sowohl hinsichtlich ihrer Gesundheit und Sicherheit als auch ihrer Beziehung zum anderen Elternteil, der Unionsbürger ist. Aus meiner Sicht rechtfertigen es diese Grundsätze vollauf, eine individuelle Prüfung der Situation des Unionsbürgers vorzunehmen, der Sozialhilfeleistungen beantragt und sich rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhält.

91 Vgl. Urteil Chavez-Vilchez u. a. (Rn. 64).

92 Vgl. Urteil Chavez-Vilchez u. a. (Rn. 59).

93 Vgl. Urteil Chavez-Vilchez u. a. (Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

94 Vgl. Urteil Chavez-Vilchez u. a. (Rn. 70).

95 Vgl. Urteil Chavez-Vilchez u. a. (Rn. 71).

110. Aus allen diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die nationale Regelung dadurch, dass sie nicht vorsieht, dass die zuständigen Behörden sämtliche individuellen Umstände, die die Situation der Hilfebedürftigkeit des Betreffenden kennzeichnen, und die Folgen einer Ablehnung seines Antrags unter Berücksichtigung, je nach dessen Situation, des Rechts auf Achtung des Familienlebens und des Kindeswohls zu beurteilen haben, über das hinausgeht, was zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts des Sozialhilfesystems des Aufnahmemitgliedstaats erforderlich ist.

V. Ergebnis

111. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Appeal Tribunal for Northern Ireland (Berufungsgericht für Nordirland, Vereinigtes Königreich) wie folgt zu antworten:

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 ist dahin auszulegen, dass die Regelung eines Mitgliedstaats, nach der einem erwerbslosen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der über ein Aufenthaltsrecht verfügt, das ihm bedürftigkeitsunabhängig gemäß einer nationalen Bestimmung gewährt worden ist, allein wegen der Natur seines Aufenthaltsrechts keine Sozialhilfeleistungen zustehen, eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt und über das hinausgeht, was zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts des Sozialhilfesystems des Aufnahmemitgliedstaats erforderlich ist, wenn die Verweigerung solcher Leistungen die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten stärker oder in größerer Zahl als die des Aufnahmemitgliedstaats berührt – was das vorlegende Gericht zu prüfen hat –, da diese Regelung nicht vorsieht, dass sämtliche individuellen Umstände, die die Situation des Betreffenden kennzeichnen, zu prüfen und namentlich seine Situation der Hilfebedürftigkeit, sein Recht auf Achtung des Familienlebens und das Wohl seines Kindes zu berücksichtigen sind.