



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

14. Juni 2016*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit — Verordnung (EG) Nr. 883/2004 — Art. 4 — Gleichbehandlung beim Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit — Aufenthaltsrecht — Richtlinie 2004/38/EG — Nationale Regelung, die Kindergeld und die Steuergutschrift für Kinder den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die sich nicht rechtmäßig im Inland aufhalten, verweigert“

In der Rechtssache C-308/14

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 27. Juni 2014,

Europäische Kommission, vertreten durch D. Martin und M. Wilderspin als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch M. Holt und J. Beeko als Bevollmächtigte im Beistand von J. Coppel, QC,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Vizepräsidenten des Gerichtshofs A. Tizzano in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Ersten Kammer, der Richter F. Biltgen und E. Levits, der Richterin M. Berger (Berichterstatterin) sowie des Richters S. Rodin,

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. Juni 2015,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Oktober 2015

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland mit dem Erfordernis, dass Personen, die Kindergeld oder eine Steuergutschrift für Kinder beantragen, ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich haben müssen, gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. 2004, L 166, S. 1, Berichtigung im ABl. 2004, L 200, S. 1) verstoßen hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 883/2004

- 2 Art. 1 Buchst. j und z der Verordnung Nr. 883/2004 enthält folgende Definitionen:

„Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

...

j) ‚Wohnort‘ den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts einer Person;

...

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

- 3 Art. 3 Abs. 1 Buchst. j dieser Verordnung sieht vor:

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

...

j) Familienleistungen.“

- 4 Art. 4 („Gleichbehandlung“) der genannten Verordnung bestimmt:

„Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, haben Personen, für die diese Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie die Staatsangehörigen dieses Staates.“

- 5 In Art. 11 Abs. 1 und 3 der Verordnung heißt es:

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

...

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

...

e) jede andere Person, die nicht unter die Buchstaben a) bis d) fällt, unterliegt unbeschadet anders lautender Bestimmungen dieser Verordnung, nach denen ihr Leistungen aufgrund der Rechtsvorschriften eines oder mehrerer anderer Mitgliedstaaten zustehen, den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats.“

6 Art. 67 der Verordnung Nr. 883/2004 bestimmt:

„Eine Person hat auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats, als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden. ...“

Verordnung (EG) Nr. 987/2009

7 Die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. 2009, L 284, S. 1) sieht in Art. 11 („Bestimmung des Wohnortes“) vor:

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

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

(2) Können die betreffenden Träger nach Berücksichtigung der auf die maßgebenden Fakten gestützten verschiedenen Kriterien nach Absatz 1 keine Einigung erzielen, gilt der Wille der Person, wie er sich aus diesen Fakten und Umständen erkennen lässt, unter Einbeziehung insbesondere der Gründe, die die Person zu einem Wohnortwechsel veranlasst haben, bei der Bestimmung des tatsächlichen Wohnortes dieser Person als ausschlaggebend.“

Richtlinie 2004/38/EG

8 Die 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) bestimmt in ihrem Art. 7 („Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate“):

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

- a) Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat ist oder
- b) für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen oder
- c)
 - bei einer privaten oder öffentlichen Einrichtung, die von dem Aufnahmemitgliedstaat aufgrund seiner Rechtsvorschriften oder seiner Verwaltungspraxis anerkannt oder finanziert wird, zur Absolvierung einer Ausbildung einschließlich einer Berufsausbildung als Hauptzweck eingeschrieben ist und
 - über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügt und der zuständigen nationalen Behörde durch eine Erklärung oder durch jedes andere gleichwertige Mittel seiner Wahl glaubhaft macht, dass er für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, oder
- d) ein Familienangehöriger ist, der den Unionsbürger, der die Voraussetzungen des Buchstabens a), b) oder c) erfüllt, begleitet oder ihm nachzieht.

...

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

- a) Er ist wegen einer Krankheit oder eines Unfalls vorübergehend arbeitsunfähig;
- b) er stellt sich bei ordnungsgemäß bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach mehr als einjähriger Beschäftigung dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung;
- c) er stellt sich bei ordnungsgemäß bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach Ablauf seines auf weniger als ein Jahr befristeten Arbeitsvertrags oder bei im Laufe der ersten zwölf Monate eintretender unfreiwilliger Arbeitslosigkeit dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung; in diesem Fall bleibt die Erwerbstätigeneigenschaft während mindestens sechs Monaten aufrechterhalten;
- d) er beginnt eine Berufsausbildung; die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft setzt voraus, dass zwischen dieser Ausbildung und der früheren beruflichen Tätigkeit ein Zusammenhang besteht, es sei denn, der Betroffene hat zuvor seinen Arbeitsplatz unfreiwillig verloren.

...“

9 Art. 14 Abs. 1 bis 3 dieser Richtlinie bestimmt:

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

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

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

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

10 Art. 15 Abs. 1 der genannten Richtlinie lautet:

„Die Verfahren der Artikel 30 und 31 finden sinngemäß auf jede Entscheidung Anwendung, die die Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen beschränkt und nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erlassen wird.

11 Art. 24 („Gleichbehandlung“) der genannten Richtlinie bestimmt:

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

(2) Abweichend von Absatz 1 ist der Aufnahmemitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des längeren Zeitraums nach Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b) einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren.

Das Recht des Vereinigten Königreichs

Die Regelung über Kindergeld

12 Section 141 des Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (Gesetz von 1992 über Sozialversicherungsbeiträge und -leistungen, im Folgenden: Gesetz von 1992) sieht vor:

„Wer in einer Woche für ein oder mehrere Kinder oder eine oder mehrere berechnete junge Personen verantwortlich ist, hat nach Maßgabe dieses Titels dieses Gesetzes für diese Woche für das Kind oder die berechnete junge Person bzw. jedes Kind oder jede berechnete junge Person, für das oder die er verantwortlich ist, Anspruch auf eine Beihilfe ...“

- 13 Die in Section 141 des Gesetzes von 1992 genannte Beihilfe (im Folgenden: Kindergeld) ist eine Leistung, die einen Teil der Kosten einer Person, die für eines oder mehrere Kinder verantwortlich ist, decken soll. Kindergeld kann für jedes Kind gezahlt werden, wobei der Betrag für das erste Kind höher als der für die weiteren Kinder ist. Kindergeld ist eine allgemeine beitragsunabhängige Leistung, die in der Regel aus Steuern finanziert wird. Beziehler höherer Einkommen, die Kindergeld beantragen, unterliegen jedoch einer Steuer, mit der sie einen Betrag, der höchstens der erhaltenen Leistung entspricht, zurückzahlen müssen.
- 14 Section 146 des Gesetzes von 1992 bestimmt:
- „(1) Das wöchentliche Kindergeld wird nur für ein Kind oder eine berechnigte junge Person gezahlt, das bzw. die sich in der betreffenden Woche in Großbritannien befindet.
- (2) Den Anspruch auf wöchentliches Kindergeld hat nur, wer sich in der betreffenden Woche in Großbritannien befindet.
- (3) Es können Umstände bestimmt werden, unter denen eine Person für die Zwecke der Subsections 1 oder 2 als in Großbritannien befindlich oder nicht in Großbritannien befindlich zu behandeln ist.“
- 15 Regulation 23 der Child Benefit (General) Regulations 2006 (SI 2006/223) ([Allgemeine] Kindergeldverordnung von 2006) sieht vor:
- „(1) Eine Person wird für die Zwecke von Section 146(2) des [Gesetzes von 1992] als nicht in Großbritannien befindlich behandelt, wenn sie dort nicht ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat.
- (2) Paragraph 1 gilt nicht für einen ins Ausland entsandten Bediensteten der Krone oder dessen Ehegatten.
- (3) Eine Person, die sich in Großbritannien als Folge ihrer Abschiebung, Ausweisung oder sonstigen Entfernung kraft Gesetzes aus einem anderen Land nach Großbritannien befindet, ist so zu behandeln, als hätte sie im Vereinigten Königreich ihren gewöhnlichen Aufenthalt.
- (4) Eine Person ist für die Zwecke von Section 146(2) des [Gesetzes von 1992] als nicht in Großbritannien befindlich zu behandeln, soweit sie ab dem 1. Mai 2004 Kindergeld beantragt und im Vereinigten Königreich kein Aufenthaltsrecht hat.“
- 16 Entsprechende Bestimmungen gelten für Anträge auf Kindergeld in Nordirland. Es handelt sich zum einen um Section 142 des Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 (Gesetz von 1992 über Sozialversicherungsbeiträge und -leistungen [Nordirland]), wonach sich der Antragsteller in der betreffenden Woche „in Nordirland“ befinden muss, und zum anderen um die Regulation 27 der Child Benefit (General) Regulations 2006, die ähnliche Bedingungen vorsieht wie Regulation 23 dieser Regulations für in Großbritannien gestellte Anträge.

Die Regelung über die Steuergutschrift

- 17 Der Tax Credits Act 2002 (Gesetz von 2002 über Steuergutschriften) sieht ein System der Steuergutschrift für Kinder vor. Dieses System wurde nach den Erläuterungen des Vereinigten Königreichs in der Klagebeantwortung eingeführt, um die Unterstützung der Familien im Steuer- und im Sozialsystem in eine einzige Sozialleistung zu überführen, die mehrere vorher bestehende Formen der einkommensabhängigen Unterstützung für Kinder zusammenfasst. Durch die Einführung dieses Gesetzes soll Kinderarmut verringert werden. Die Steuergutschrift für Kinder wird an die Person bzw. an die Personen gezahlt, die für ein oder mehrere Kinder verantwortlich sind (Section 8 des Tax Credits Act 2002). Sie setzt die Bedürftigkeit der Betroffenen voraus und ihre Höhe nimmt ab einem

bestimmten Schwellenwert des Familieneinkommens gestaffelt ab, der von der Zahl der Kinder in der Familie abhängt. Dieses System der Steuergutschrift trat an die Stelle verschiedener Zahlungen, die Empfänger bedürftigkeitsabhängiger Leistungen aufgrund ihrer Verantwortung für Kinder erhielten. Die Steuergutschrift für Kinder ist eine Leistung, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird.

18 Section 3 („Anträge“) des Tax Credits Act 2002 sieht vor:

„...“

- (3) Eine Steuergutschrift kann beantragt werden
- a) gemeinsam von den Ehepartnern oder den Partnern eines unverheirateten Paares, die beide mindestens 16 Jahre alt sind und sich im Vereinigten Königreich befinden, oder
 - b) von einer Person, die mindestens 16 Jahre alt ist und sich im Vereinigten Königreich befindet, aber nicht nach Buchst. a (gemeinsam mit einer anderen Person) antragsberechtigt ist.

...

- (7) Es können Umstände bestimmt werden, unter denen eine Person für die Zwecke dieses Teils als im Vereinigten Königreich befindlich oder nicht im Vereinigten Königreich befindlich zu behandeln ist.“

19 Regulation 3 der Tax Credits (Residence) Regulations 2003 (SI 2003/654) (Verordnung von 2003 über Steuergutschriften [Aufenthalt]) bestimmt:

„(1) Eine Person wird für die Zwecke von Teil 1 des [Tax Credits Act 2002] als nicht in Großbritannien befindlich behandelt, wenn sie dort nicht ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat.

...

- (4) Für die Zwecke der Steuergutschrift für Beschäftigte ist eine Person so zu behandeln, als hätte sie im Vereinigten Königreich ihren gewöhnlichen Aufenthalt, wenn sie dort ihre Rechte als Arbeitnehmer nach der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates [vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. 1968, L 257, S. 2)] in der durch die [Richtlinie 2004/38] geänderten Fassung oder nach der Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission [vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben (ABl. 1970, L 142, S. 24)] ausübt oder wenn sie nach der [Richtlinie 2004/38] ein Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich hat.

- (5) Eine Person ist für die Zwecke von Teil 1 des [Tax Credits Act 2002] als nicht im Vereinigten Königreich befindlich zu behandeln, soweit sie
- a) ab dem 1. Mai 2004 ... Kindergeld beantragt, und
 - b) kein Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich hat.“

Immigration Act 1971

20 Section 2 des Immigration Act 1971 (Einwanderungsgesetz von 1971) bestimmt:

„Feststellung des Aufenthaltsrechts im Vereinigten Königreich

- (1) Nach diesem Gesetz hat das Recht, sich im Vereinigten Königreich aufzuhalten, wer

- a) britischer Bürger ist, oder
- b) Commonwealth-Bürger ist, der
 - (i) unmittelbar vor Inkrafttreten des British Nationality Act 1981 [(Gesetz von 1981 über die britische Staatsangehörigkeit)] Commonwealth-Bürger war und kraft Section 2(1)(d) oder Section 2(2) des vorliegenden Gesetzes in seiner damals geltenden Fassung das Recht hatte, sich im Vereinigten Königreich aufzuhalten, und
 - (ii) in der Zwischenzeit nicht aufgehört hat, Commonwealth-Bürger zu sein. ...“

Vorverfahren

- 21 Nachdem die Kommission zahlreiche Beschwerden von im Vereinigten Königreich ansässigen Angehörigen anderer Mitgliedstaaten erhalten hatte, dass die zuständigen britischen Behörden ihnen bestimmte Sozialleistungen verweigert hätten, weil sie im Vereinigten Königreich kein Aufenthaltsrecht besäßen, übersandte sie diesem Mitgliedstaat im Jahr 2008 eine Aufforderung zur Stellungnahme.
- 22 Das Vereinigte Königreich bestätigte mit zwei Schreiben vom 1. Oktober 2008 und 20. Januar 2009, dass, während das Recht, sich im Vereinigten Königreich aufzuhalten, nach den nationalen Rechtsvorschriften allen britischen Staatsangehörigen gewährt werde, es Angehörigen anderer Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen nicht zustehe. Diese Einschränkung gründe sich auf den Begriff des Aufenthaltsrechts im Sinne der Richtlinie 2004/38 und auf die Beschränkungen, die dort für dieses Recht festgelegt seien, insbesondere das Erfordernis, dass eine wirtschaftlich nicht aktive Person über ausreichende Existenzmittel verfügen müsse, um die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch zu nehmen.
- 23 Am 4. Juni 2010 übersandte die Kommission dem Vereinigten Königreich ein Mahnschreiben, in dem sie seine nationalen Rechtsvorschriften beanstandete, nach denen Antragsteller für den Bezug bestimmter Leistungen das Recht haben müssten, sich in diesem Staat aufzuhalten, was Voraussetzung sei, um als Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Vereinigten Königreich angesehen werden zu können (im Folgenden: Kriterium des Aufenthaltsrechts).
- 24 Am 30. Juli 2010 antwortete das Vereinigten Königreich auf dieses Mahnschreiben, dass sein nationales System nicht diskriminierend und das Kriterium des Aufenthaltsrechts dadurch gerechtfertigt sei, dass es eine verhältnismäßige Maßnahme darstelle, um sicherzustellen, dass die Leistungen an Personen gezahlt würden, die im Vereinigten Königreich ausreichend integriert seien.
- 25 Am 29. September 2011 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, die das Vereinigte Königreich mit Schreiben vom 29. November 2011 beantwortete.
- 26 Da die Kommission diese Antwort nicht für zufriedenstellend hielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zum Umfang der Klage

- 27 Angesichts des Urteils vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) hat die Kommission beschlossen, ihre Klage auf das Kindergeld und die Steuergutschrift für Kinder (im Folgenden: in Rede stehende Sozialleistungen) zu beschränken und „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“, die ebenfalls Gegenstand der mit Gründen versehenen Stellungnahme waren und nach diesem Urteil des Gerichtshofs als „Sozialhilfe“ im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 eingeordnet werden können, davon auszunehmen.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Parteien

- 28 Die Hauptträge der Kommission gegenüber dem Vereinigten Königreich besteht darin, dass es mit dem Erfordernis, dass derjenige, der die in Rede stehenden Sozialleistungen beantrage, dem Kriterium des Aufenthaltsrechts genügen müsse, um dort als Person mit gewöhnlichem Aufenthalt behandelt zu werden, eine zusätzliche Voraussetzung aufgestellt habe, die in der Verordnung Nr. 883/2004 nicht enthalten sei. Durch diese Voraussetzung würden Personen, die sie nicht erfüllten, von der Absicherung durch die Regelung der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats, die die Verordnung gewährleisten solle, ausgeschlossen.
- 29 Nach Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 unterliege eine wirtschaftlich nicht aktive Person grundsätzlich den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats. Insoweit werde „Wohnort“ in Art. 1 Buchst. j dieser Verordnung für deren Zwecke definiert als Ort des gewöhnlichen Aufenthalts einer Person, wobei der Begriff „gewöhnlicher Aufenthalt“ im Unionsrecht eine autonome Bedeutung habe.
- 30 Dieser Begriff bezeichne nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, u. a. in Rn. 29 des Urteils vom 25. Februar 1999, Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96), den Ort, an dem sich der gewöhnliche Mittelpunkt der Interessen des Betroffenen befinde. Bei der Bestimmung dieses Mittelpunkts der Interessen seien insbesondere die Familiensituation des Arbeitnehmers, die Gründe, die ihn zum Wechsel seines Aufenthaltsorts veranlasst hätten, die Dauer und die Kontinuität des Wohnens, gegebenenfalls der Umstand, dass er eine feste Anstellung innehabe, und seine Absicht zu berücksichtigen, wie sie sich aus einer Gesamtbetrachtung ergebe.
- 31 Insbesondere sei dieser Ort nach den tatsächlichen Umständen und der Situation der betroffenen Personen unabhängig von ihrer rechtlichen Stellung im Aufnahmemitgliedstaat und unabhängig davon zu bestimmen, ob ihr Aufenthalt in dessen Gebiet etwa aufgrund der Richtlinie 2004/38 rechtmäßig sei oder nicht. Folglich verleihe die Verordnung Nr. 883/2004 dem Begriff „Aufenthalt“ eine spezielle Bedeutung, die unabhängig von dem Sinn sei, der ihm in anderen Vorschriften des Unionsrechts oder im nationalen Recht zugeschrieben werde und nicht etwaigen gesetzlichen Voraussetzungen unterliege.
- 32 Art. 11 der Verordnung Nr. 883/2004 habe nicht die Harmonisierung des materiellen Rechts der Mitgliedstaaten zum Zweck, sondern solle ein System von Kollisionsnormen bilden, durch das dem nationalen Gesetzgeber die Befugnis entzogen werde, den Umfang und die Voraussetzungen der Anwendung seiner nationalen Rechtsvorschriften auf dem fraglichen Gebiet festzulegen. Ziel dieses Systems sei somit zum einen, zu gewährleisten, dass nur ein einziges System der sozialen Sicherheit anwendbar sei, und zum anderen, zu verhindern, dass die Personen, für die die Verordnung Nr. 883/2004 gelte, im Bereich der sozialen Sicherheit mangels anwendbarer Rechtsvorschriften schutzlos blieben.
- 33 Hilfsweise rügt die Kommission, das Vereinigte Königreich habe dadurch, dass es für den Anspruch auf bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit eine Voraussetzung aufgestellt habe, die seine eigenen Staatsangehörigen automatisch erfüllten, wie das Kriterium des Aufenthaltsrechts, eine unmittelbare Diskriminierung zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten bewirkt und dadurch gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 verstoßen.
- 34 Das Vereinigte Königreich habe im Vorverfahren seinen zunächst vertretenen Standpunkt, dass das Kriterium des Aufenthaltsrechts nur einer von mehreren Faktoren sei, die zu prüfen seien, um festzustellen, ob eine Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Vereinigten Königreich habe, dahin geändert, dass es sich um eine vom gewöhnlichen Aufenthalt gesonderte Voraussetzung handele, die zwar eine Diskriminierung bewirke, aber gerechtfertigt sei.

- 35 Insoweit trägt die Kommission – gestützt auf die Schlussanträge in der Rechtssache Bressol u. a. (C-73/08, EU:C:2010:181) – vor, das Kriterium des Aufenthaltsrechts stelle eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar, da es sich um eine Bedingung handle, die ausschließlich auf Ausländer angewendet werde, weil britische Staatsangehörige, die im Vereinigten Königreich ansässig seien, sie automatisch erfüllten.
- 36 Im Übrigen sei, selbst wenn anzunehmen wäre, dass das Kriterium des Aufenthaltsrechts lediglich eine mittelbare Diskriminierung bewirke, wie dies das Vereinigte Königreich behaupte, von diesem nichts vorgetragen worden, was den Schluss zuließe, dass die fragliche Ungleichbehandlung geeignet und verhältnismäßig sei, um den mit der fraglichen nationalen Rechtsvorschrift angestrebten Zweck zu erfüllen, nämlich sicherzustellen, dass eine echte Bindung der Person, die die Leistung beantrage, zum Aufnahmestaat bestehe.
- 37 Im Übrigen bestreitet die Kommission das Vorbringen des Vereinigten Königreichs, dass wirtschaftlich nicht aktive Personen Leistungen des Wohlfahrtssystems des Aufnahmestaats nicht in Anspruch nehmen dürften, es sei denn, sie wiesen einen gewissen Grad der Bindung zu diesem Staat auf. Nach Ansicht der Kommission ist es zwar zulässig, dass ein Aufnahmemitgliedstaat sich vergewissern wolle, dass eine tatsächliche Bindung zwischen der Person, die eine Leistung beantrage, und diesem Staat bestehe, doch lege der Unionsgesetzgeber bei Leistungen der sozialen Sicherheit durch die Verordnung Nr. 883/2004 selbst fest, wie der Nachweis dieser Bindung zu führen sei – nämlich im vorliegenden Fall durch das Kriterium des gewöhnlichen Aufenthalts –, und die Mitgliedstaaten könnten weder die Bestimmungen dieser Verordnung ändern noch zusätzliche Voraussetzungen aufstellen.
- 38 Das Vereinigte Königreich weist in seiner Klagebeantwortung die Hauptrüge der Kommission zurück und beruft sich hierzu u. a. auf das Urteil vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 44), in dem der Gerichtshof dieselben Argumente, die die Kommission auch in dieser Rechtssache vortrage, mit der Feststellung zurückgewiesen habe, „dass grundsätzlich nichts dem entgegensteht, dass die Gewährung von Sozialleistungen an Unionsbürger, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, von dem Erfordernis abhängig gemacht wird, dass diese die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllen“.
- 39 Zudem habe der Gerichtshof entschieden, dass der Zweck von Art. 70 Abs. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 – der ebenso wie Art. 11 eine „Kollisionsnorm“ enthalte, die darauf abziele, die gleichzeitige Anwendung von Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten zu vermeiden und zugleich zu verhindern, dass den in den Anwendungsbereich der Verordnung fallenden Personen mangels anwendbarer Rechtsvorschriften der Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit vorenthalten werde – nicht darin bestehe, die inhaltlichen Voraussetzungen eines Rechts auf die streitgegenständlichen Sozialleistungen, nämlich besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, festzulegen, so dass es grundsätzlich Sache der Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaats sei, diese Voraussetzungen festzulegen. Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs gilt das Gleiche auch für die Kollisionsnorm des Art. 11 der Verordnung Nr. 883/2004, der dieselbe Funktion wie deren Art. 70 Abs. 4 – der sich speziell auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen beziehe – erfülle, wenn zu bestimmen sei, welche Regelung auf den Antragsteller anzuwenden sei.
- 40 Zu der in Rn. 33 des vorliegenden Urteils angeführten, von der Kommission hilfsweise vorgetragenen Rüge einer unmittelbaren Diskriminierung macht das Vereinigte Königreich geltend, diese Rüge sei in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die die Kommission im Vorverfahren an es gerichtet habe, nicht enthalten gewesen und erstmals in der Klage vorgetragen worden, so dass sie vom Gerichtshof für unzulässig zu erklären sei.
- 41 Außerdem habe der Gerichtshof bereits wiederholt entschieden, dass es legitim sei, von wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgern den Nachweis eines Aufenthaltsrechts als Voraussetzung für den Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit zu verlangen, und dass die Aufnahmemitgliedstaaten nach der Richtlinie 2004/38 ausdrücklich befugt seien, ihre Leistungen von einer solchen Voraussetzung

abhängig zu machen, damit diese Bürger ihr Sozialhilfesystem nicht unangemessen in Anspruch nähmen. Der Gleichbehandlungsgrundsatz in Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 sei im Licht dieses Grundsatzes auszulegen.

- 42 Schließlich sei das Kriterium des Aufenthaltsrechts lediglich eine von drei Voraussetzungen, die zusammen erfüllt sein müssten, um nachzuweisen, dass sich der Antragsteller im Vereinigten Königreich „befinde“. Die Erfüllung der beiden anderen Voraussetzungen, nämlich physische Anwesenheit und gewöhnlicher Aufenthalt, seien von der Staatsangehörigkeit des Antragstellers unabhängig, so dass ein Angehöriger des Vereinigten Königreichs keineswegs automatisch die Voraussetzung erfülle, sich „im Vereinigten Königreich zu befinden“, die ihm das Recht auf die in Rede stehenden Sozialleistungen verschaffe.
- 43 Das Vereinigte Königreich räumt ein, dass seine eigenen Staatsangehörigen diese Voraussetzungen leichter erfüllen könnten als Angehörige anderer Mitgliedstaaten und dass es sich um eine mittelbar diskriminierende Maßnahme handle. Allerdings meint es angesichts der Erwägungen des Gerichtshofs in Rn. 44 des Urteils vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), das einen ähnlichen Kontext betreffe, dass diese Maßnahme objektiv gerechtfertigt sei durch die Notwendigkeit, die öffentlichen Finanzen zu schützen, da die in Rede stehenden Sozialleistungen nicht durch Beiträge der Begünstigten, sondern durch Steuereinnahmen finanziert würden. Es gebe auch kein Indiz dafür, dass die Maßnahme im Hinblick auf den verfolgten Zweck im Sinne der Rn. 71 bis 78 dieses Urteils des Gerichtshofs unverhältnismäßig sei.
- 44 Die Kommission macht in ihrer Erwiderung hinsichtlich der Hauptträge geltend, das Urteil vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), habe sich allein auf die Anwendbarkeit der Richtlinie 2004/38 auf besondere beitragsunabhängige Geldleistungen bezogen, die sowohl Sozialversicherungs- als auch Sozialhilfecharakter hätten, während die vorliegende Klage sich auf zwei Familienleistungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 883/2004, d. h. auf echte Leistungen der sozialen Sicherheit beziehe, auf die die Richtlinie 2004/38 nicht anwendbar sei. In diesem Zusammenhang weist die Kommission auf ein die englische und die deutsche Fassung betreffendes Problem abweichender Übersetzung in Rn. 44 dieses Urteils hin, wo in der englischen Fassung der Begriff „social security benefits“ („Leistungen der sozialen Sicherheit“) verwendet werde, während in der deutschen – authentischen – Fassung der weitere Begriff „Sozialleistungen“ („social benefits“) verwendet werde.
- 45 Ferner beschränke das Recht des Vereinigten Königreichs, statt entsprechend dem Zweck der Unionsregelung zur Koordination der Sozialversicherungssysteme die Freizügigkeit der Unionsbürger zu fördern, diese Freiheit, indem es für sie ein Hindernis in Form einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit einführe. Damit habe eine Person möglicherweise weder in ihrem Herkunftsstaat – in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt nicht mehr habe – noch im Aufnahmestaat ein Recht auf die in Rede stehenden Sozialleistungen, sofern sie in Letzterem kein Aufenthaltsrecht habe.
- 46 Was schließlich die, hilfsweise, vorgetragene Rüge angeht, wendet sich die Kommission gegen die Auslegung der Kollisionsnorm des Art. 11 der Verordnung Nr. 883/2004 durch das Vereinigte Königreich. Denn wie aus dem Urteil vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), hervorgehe, gelte der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten legitime Einschränkungen machen dürften, um zu verhindern, dass ein von ihnen aufgenommenener Unionsbürger unangemessen Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehme, lediglich für die Sozialhilfe, nicht aber für Leistungen der sozialen Sicherheit.
- 47 Im Übrigen macht die Kommission, was eine etwaige Rechtfertigung der mit dem Kriterium des Aufenthaltsrechts verbundenen Voraussetzung angeht, geltend, das Vereinigte Königreich trage nichts zur Frage der Verhältnismäßigkeit dieser Voraussetzung im Hinblick auf den mit der nationalen Rechtsvorschrift verfolgten Zweck vor. Das Kriterium des Aufenthaltsrechts sei ein automatischer

Mechanismus, durch den systematisch und zwangsläufig jene Antragsteller, die diesem Kriterium für den Bezug der Leistungen nicht genügten, ausgeschlossen würden, ungeachtet ihrer persönlichen Situation und gleich, in welchem Umfang sie im Vereinigten Königreich Steuern gezahlt und Sozialversicherungsbeiträge entrichtet hätten. Dieser Mechanismus lasse somit die komplexe Einzelfallwürdigung, die der Gerichtshof den Aufnahmemitgliedstaaten in seinem Urteil vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), aufgetragen habe, nicht zu.

- 48 Das Vereinigte Königreich beharrt in seiner Gegenerwiderung auf seiner Ansicht, dass sein nationales Recht nach der Kollisionsnorm der Verordnung Nr. 883/2004 anwendbar sei und eine Person, die in seinem Gebiet ihren gewöhnlichen Aufenthalt habe, trotz allem möglicherweise kein Recht auf die in Rede stehenden Sozialleistungen habe.
- 49 Zu der Abweichung in den Sprachfassungen des Urteils vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), trägt das Vereinigte Königreich vor, der Begriff „social benefits“ sei weiter als der Begriff „social security benefits“, und wenn dieses Urteil in der deutschen und der französischen Fassung den ersten Begriff statt des zweiten verwende, so werde dadurch jedenfalls auch die Tragweite des in Rn. 44 dieses Urteils aufgestellten Grundsatzes erweitert und dieser erfasse auch die Leistungen der sozialen Sicherheit. Dem Urteil Brey sei jedenfalls nicht zu entnehmen, dass die Ausführungen des Gerichtshofs sich allein auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen beschränkten, was im Übrigen durch das Urteil vom 11. November 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), bestätigt werde.
- 50 Außerdem, so das Vereinigte Königreich, sei unverständlich, dass die Mitgliedstaaten zwar nicht verpflichtet sein sollten, an Unionsbürger ohne Aufenthaltsrecht besondere beitragsunabhängige Geldleistungen zu zahlen, die ihr Existenzminimum sicherten, ihnen aber sehr wohl Leistungen wie die in Rede stehenden Sozialleistungen zahlen müssten, die über die Gewährleistung eines Existenzminimums hinausgingen und die, weil sie aus Steuermitteln bezahlt würden, letztlich ebenfalls eine unangemessene Belastung für die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats im Sinne des Urteils vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), darstellen könnten.
- 51 Die beiden in Rede stehenden Leistungen besäßen auf jeden Fall Sozialhilfecharakter, auch wenn dies keine unerlässliche Voraussetzung dafür sei, den im Urteil vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), aufgestellten Grundsatz, der sich allgemein auf „Sozialleistungen“ beziehe, auch auf die in Rede stehenden Sozialleistungen anzuwenden. Der Gerichtshof habe im Urteil vom 11. November 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), bestätigt, dass nur die wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürger, deren Wohnort die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 erfülle, das Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen für sich in Anspruch nehmen könnten.
- 52 Schließlich handele es sich bei dem von der Kommission erstmals in der Erwiderung vorgetragenen Argument, das Kriterium des Aufenthaltsrechts sei ein „automatischer Mechanismus“, der keine Beurteilung der Umstände des Einzelfalls zulasse, wie sie der Gerichtshof im Urteil vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), verlange, um eine neue Rüge, die daher gemäß Art. 127 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs für unzulässig zu erklären sei.
- 53 Außerdem sei die Darstellung der Funktionsweise des Kriteriums des Aufenthaltsrechts, wie sie die Kommission in dieser neuen Rüge gebe, falsch. In der Praxis berücksichtige die für die Verwaltung der in Rede stehenden Sozialleistungen zuständige Behörde neben anderem die vom Department for Work and Pensions (Ministerium für Arbeit und Altersversorgung) übermittelten Informationen darüber, ob eine Person Sozialhilfe in Anspruch nehme. Anhand dieser Informationen könne sie prüfen, ob der Antragsteller über ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich verfüge und ob er folglich ein Recht auf die in Rede stehenden Sozialleistungen habe. Lasse sich nicht feststellen, ob

dieser Antragsteller über dieses Aufenthaltsrecht verfüge oder nicht, würden die persönlichen Umstände des Antragstellers Fall für Fall geprüft, einschließlich seines Versicherungsverlaufs und der Frage, ob er sich aktiv um eine Anstellung bemühe und eine reelle Aussicht auf eine solche habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

– Zur Einordnung der in Rede stehenden Sozialleistungen

- 54 Um die Begründetheit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage zu prüfen, ist zunächst festzustellen, ob die in Rede stehenden Sozialleistungen als „Sozialhilfe“ oder als „Leistungen der sozialen Sicherheit“ einzuordnen sind.
- 55 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass diese Vertragsverletzungsklage das Kindergeld (child benefit) und die Steuergutschrift für Kinder (child tax credit) betrifft, d. h. zwei Geldleistungen, die den Zweck haben, zur Finanzierung der Familienlasten beizutragen, und nicht aus Beiträgen der Empfänger, sondern durch obligatorische Steuern finanziert werden.
- 56 Keine dieser Leistungen wurde vom Vereinigten Königreich in den Anhang X der Verordnung Nr. 883/2004 aufgenommen, und zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens ist unstrittig, dass es sich nicht um besondere beitragsunabhängige Geldleistungen im Sinne von Art. 70 der genannten Verordnung handelt.
- 57 Was das Kindergeld angeht, hat gemäß Art. 141 des Gesetzes von 1992 Anspruch auf wöchentliches Kindergeld nach Maßgabe dieses Gesetzes, wer für mindestens ein Kind verantwortlich ist.
- 58 Es ist unstrittig, dass das Kindergeld eine Sozialleistung ist, die insbesondere den Zweck hat, einen Teil der Kosten auszugleichen, die einer für ein oder mehrere Kinder verantwortlichen Person erwachsen. Im Grundsatz handelt es sich um eine Leistung, die jedem gewährt wird, der sie beantragt. Antragsteller mit hohem Einkommen müssen jedoch im Rahmen ihrer Steuerpflicht einen Betrag bis zur Höhe der erhaltenen Leistung zurückzahlen.
- 59 Auch bei der Steuergutschrift für Kinder ist unstrittig, dass es sich um eine Geldleistung handelt, die an jeden gezahlt wird, der für ein oder mehrere Kinder verantwortlich ist, und deren Höhe vom Familieneinkommen, der Zahl der betroffenen Kinder und anderen der jeweiligen Situation der betroffenen Familie entsprechenden Faktoren abhängt. Trotz ihrer Bezeichnung entspricht die Steuergutschrift für Kinder einem Betrag, den die zuständige Behörde regelmäßig an die Empfänger zahlt und der offenbar mit ihrer Eigenschaft als Steuerpflichtige zusammenhängt. Diese Leistung hat eine Reihe von ergänzenden Leistungen ersetzt, die Personen, die verschiedene einkommensabhängige Unterstützungsleistungen für den Unterhalt von Kindern, für die sie verantwortlich sind, beantragten, gewährt wurden und allesamt darauf abzielten, die Kinderarmut zu verringern.
- 60 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind Leistungen, die unabhängig von einer auf Ermessensausübung beruhenden Einzelfallbeurteilung der persönlichen Bedürftigkeit ohne Weiteres solchen Familien gewährt werden, die bestimmte objektive Kriterien insbesondere hinsichtlich ihrer Größe, ihres Einkommens und ihrer Kapitalrücklagen erfüllen, und die dem Ausgleich von Familienlasten dienen, als Leistungen der sozialen Sicherheit anzusehen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 16. Juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, Rn. 22, und vom 10. Oktober 1996, Hoever und Zachow, C-245/94 und C-312/94, EU:C:1996:379, Rn. 27).
- 61 Die Anwendung der in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannten Kriterien auf die in Rede stehenden Sozialleistungen ergibt, dass diese als „Leistungen der sozialen Sicherheit“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j in Verbindung mit Art. 1 Buchst. z der Verordnung Nr. 883/2004 einzuordnen sind.

– Zur Hauptrüge

- 62 Mit ihrer Hauptrüge zur Stützung der vorliegenden Klage wirft die Kommission dem Vereinigten Königreich vor, die Gewährung der in Rede stehenden Sozialleistungen von der Voraussetzung abhängig zu machen, dass der Antragsteller zusätzlich zu dem Kriterium des Art. 11 Abs. 3 Buchst. e in Verbindung mit Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 883/2004, wonach er seinen „gewöhnlichen Aufenthalt“ im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats haben muss, dem Kriterium des Aufenthaltsrechts genügt. Durch die Prüfung dieses letztgenannten Kriteriums werde eine zusätzliche Voraussetzung aufgestellt, die nicht vorgesehen sei.
- 63 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004, auf den sich die Kommission stützt, eine Kollisionsnorm vorsieht, die bestimmen soll, welches nationale Recht für den Bezug der in Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung genannten Leistungen der sozialen Sicherheit, darunter die Familienleistungen, gilt, die andere als die in Art. 11 Abs. 3 Buchst. a bis d dieser Verordnung genannten Personen, d. h. insbesondere wirtschaftlich nicht aktive Personen, beanspruchen können.
- 64 Somit sollen mit Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 nicht nur die gleichzeitige Anwendung verschiedener nationaler Rechte auf eine konkrete Situation und die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben können, vermieden werden, sondern auch verhindert werden, dass Personen, die in den Geltungsbereich dieser Verordnung fallen, der Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit vorenthalten wird, weil keine Rechtsvorschriften auf sie anwendbar sind (vgl. insbesondere Urteil vom 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 65 Dagegen soll diese Bestimmung als solche nicht die inhaltlichen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Anspruchs auf Leistungen der sozialen Sicherheit festlegen. Es ist grundsätzlich Sache der Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaats, diese Voraussetzungen festzulegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 11. November 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 89).
- 66 Aus Art. 11 Abs. 3 Buchst. e in Verbindung mit Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 883/2004 kann daher nicht geschlossen werden, dass das Unionsrecht einer nationalen Bestimmung entgegensteht, die den Anspruch auf Sozialleistungen wie die in Rede stehenden davon abhängig macht, dass der Antragsteller die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat erfüllt.
- 67 Die Verordnung Nr. 883/2004 schafft nämlich kein gemeinsames System der sozialen Sicherheit, sondern lässt unterschiedliche nationale Systeme bestehen und soll diese nur koordinieren, um zu gewährleisten, dass das Recht auf Freizügigkeit wirksam ausgeübt werden kann. Sie lässt somit unterschiedliche Systeme bestehen, die zu unterschiedlichen Forderungen gegen unterschiedliche Träger führen, gegen die dem Leistungsberechtigten unmittelbare Ansprüche entweder allein nach dem nationalen Recht oder nach dem erforderlichenfalls durch Unionsrecht ergänzten nationalen Recht zustehen (Urteil vom 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 43).
- 68 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht aber hervor, dass grundsätzlich nichts dagegen spricht, dass die Gewährung von Sozialleistungen an Unionsbürger, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, von dem Erfordernis abhängig gemacht wird, dass diese die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllen (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteile vom 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 44, und vom 11. November 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 83).
- 69 Die Kollisionsnorm des Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 wird somit entgegen der Ansicht der Kommission nicht durch das Kriterium des Aufenthaltsrechts verfälscht, das Bestandteil der Bedingungen für die Gewährung der in Rede stehenden Sozialleistungen ist.

- 70 Ebenso wenig kann dem Argument der Kommission gefolgt werden, dass sich eine Person, die nicht die Voraussetzungen für den Bezug der in Rede stehenden Sozialleistungen erfülle, in einer Situation befinde, in der auf sie weder das Recht des Vereinigten Königreichs noch ein anderes Recht anwendbar sei.
- 71 Eine solche Situation unterscheidet sich nämlich nicht von der eines Antragstellers, der aus irgendeinem anderen Grund einer der Voraussetzungen für den Bezug einer Familienleistung nicht genügt und deshalb in keinem Mitgliedstaat tatsächlich Anspruch auf diese Leistung hätte. Dies wäre nicht darauf zurückzuführen, dass auf ihn kein Recht anwendbar wäre, sondern darauf, dass dieser Antragsteller nicht die inhaltlichen Voraussetzungen erfüllt, die der Mitgliedstaat, dessen Recht nach den Kollisionsnormen auf ihn anwendbar ist, vorgesehen hat.
- 72 In diesem Zusammenhang ist außerdem darauf hinzuweisen, dass das Vereinigte Königreich bereits von seiner Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme an stets eine Absicht bestritten hat, den gewöhnlichen Aufenthalt des Antragstellers in seinem Hoheitsgebiet insbesondere anhand der Voraussetzung zu prüfen, dass er das Recht habe, sich dort rechtmäßig aufzuhalten. Die dem Gerichtshof vorliegenden Akten enthalten nämlich, wie der Generalanwalt in Nr. 54 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, keinen Anhaltspunkt dafür, dass das Vereinigte Königreich das Kriterium des Aufenthaltsrechts mit der Prüfung des gewöhnlichen Aufenthalts nach Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 hätte verknüpfen wollen. Wie dieser Mitgliedstaat in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, stellt die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des Antragstellers in seinem Hoheitsgebiet eine inhaltliche Voraussetzung dar, die wirtschaftlich nicht aktive Personen erfüllen müssen, um die in Rede stehenden Sozialleistungen beziehen zu können.
- 73 Demnach ist die Hauptrüge der Kommission zurückzuweisen, da die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass das durch die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs eingeführte Kriterium des Aufenthaltsrechts als solches die Bestimmung des Art. 11 Abs. 3 Buchst. e in Verbindung mit Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 883/2004 beeinträchtigt.

– Zur hilfsweise vorgebrachten Rüge

- 74 Für den Fall, dass entschieden werden sollte, dass die Prüfung des Kriteriums des Aufenthaltsrechts als solche nicht Teil der Prüfung des gewöhnlichen Aufenthalts des Antragstellers der in Rede stehenden Sozialleistungen ist, sondern eigenständig durchgeführt wird, macht die Kommission hilfsweise geltend, dass die Einführung des Kriteriums des Aufenthaltsrechts in die nationale Regelung unweigerlich eine nach Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 verbotene unmittelbare oder zumindest mittelbare Diskriminierung bewirke.
- 75 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass, wie in Rn. 68 des vorliegenden Urteils erwähnt, grundsätzlich nichts dagegen spricht, dass die Gewährung von Sozialleistungen an Unionsbürger, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, von der inhaltlichen Voraussetzung abhängig gemacht wird, dass diese die Erfordernisse für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllen.
- 76 Allerdings begeht ein Aufnahmemitgliedstaat, der für die Gewährung von Sozialleistungen wie den in Rede stehenden Sozialleistungen verlangt, dass der Aufenthalt eines Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats in seinem Hoheitsgebiet rechtmäßig ist, eine mittelbare Diskriminierung.
- 77 Nach einer ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist nämlich eine Vorschrift des nationalen Rechts als mittelbar diskriminierend anzusehen, wenn sie sich ihrem Wesen nach eher auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten als auf Inländer auswirken kann und folglich die Gefahr besteht, dass sie die Erstgenannten besonders benachteiligt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. April 2010, Bressol u. a., C-73/08, EU:C:2010:181, Rn. 41).

- 78 Im vorliegenden Fall verlangt die nationale Regelung von denjenigen, die die fraglichen Leistungen beantragen, dass sie ein Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich haben. Damit führt diese Regelung zu einer Ungleichbehandlung zwischen den britischen und den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, da ein solches Erfordernis der Ansässigkeit von Inländern, die meist im Vereinigten Königreich ansässig sind, leichter erfüllt wird als von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die in der Regel in einem anderen Mitgliedstaat als dem Vereinigten Königreich wohnen (vgl. entsprechend Urteil vom 13. April 2010, Bressol u. a., C-73/08, EU:C:2010:181, Rn. 45).
- 79 Um gerechtfertigt zu sein, muss eine solche mittelbare Diskriminierung geeignet sein, die Verwirklichung eines legitimen Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (vgl. u. a. in diesem Sinne Urteil vom 20. Juni 2013, Giersch u. a., C-20/12, EU:C:2013:411, Rn. 46).
- 80 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Notwendigkeit, die Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats zu schützen, grundsätzlich ausreicht, um die Möglichkeit zu rechtfertigen, zum Zeitpunkt der Gewährung einer Sozialleistung insbesondere an Personen aus anderen Mitgliedstaaten, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, eine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts durchzuführen, da diese Gewährung geeignet ist, sich auf das gesamte Niveau der Beihilfe auszuwirken, die dieser Staat gewähren kann (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 20. September 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 44, vom 15. März 2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, Rn. 56, vom 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 61, und vom 11. November 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 63).
- 81 Was die Verhältnismäßigkeit des Kriteriums des Aufenthaltsrechts angeht, ist festzustellen, dass – wie der Generalanwalt in Nr. 92 seiner Schlussanträge ausgeführt hat – die Prüfung der nationalen Behörden, ob sich der Antragsteller nicht unrechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhält, im Zusammenhang mit der Gewährung der in Rede stehenden Sozialleistungen als eine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts von Unionsbürgern nach der Richtlinie 2004/38 anzusehen, auf die sich deren Art. 14 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie bezieht, und sie muss daher auch den dort genannten Anforderungen genügen.
- 82 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen das Aufenthaltsrecht nach den Artikeln 7, 12 und 13 zusteht, solange sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen. In bestimmten Fällen, in denen begründete Zweifel bestehen, ob der Unionsbürger oder seine Familienangehörigen die in diesen Artikeln genannten Voraussetzungen erfüllen, können die Mitgliedstaaten prüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 sieht jedoch vor, dass diese Prüfung nicht systematisch durchgeführt wird.
- 83 Nach dem Hinweis des Vereinigten Königreichs in der mündlichen Verhandlung muss der Antragsteller für jede der in Rede stehenden Sozialleistungen im Antragsformular eine Reihe von Angaben machen, aus denen sich ergibt, ob ein Aufenthaltsrecht in diesem Mitgliedstaat besteht, und diese Angaben werden dann von den für die Gewährung der betreffenden Leistung zuständigen Behörden überprüft. Nur in Einzelfällen wird von den Antragstellern der Nachweis verlangt, dass sie tatsächlich entsprechend ihrer Angabe im Antragsformular ein Recht besitzen, sich im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs aufzuhalten.
- 84 Somit ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen, dass die Prüfung, ob die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 für ein Aufenthaltsrecht erfüllt sind, entgegen den Ausführungen der Kommission nicht in jedem einzelnen Fall vorgenommen wird und damit nicht gegen die Anforderungen des Art. 14 Abs. 2 dieser Richtlinie verstößt. Die britischen Behörden nehmen nur in Zweifelsfällen die erforderlichen Überprüfungen vor, um festzustellen, ob der

Antragsteller die Voraussetzungen nach der Richtlinie 2004/38, insbesondere die ihres Art. 7, erfüllt und damit ein Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats im Sinne dieser Richtlinie besitzt.

- 85 Insoweit hat die Kommission, deren Sache es ist, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, anhand deren er das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann (vgl. u. a. Urteil vom 23. Dezember 2015, Kommission/Griechenland, C-180/14, EU:C:2015:840, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung), keine Beweismittel vorgelegt, die belegen, dass eine solche Prüfung nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entspricht, dass sie nicht geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels, die öffentlichen Finanzen zu schützen, zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 86 Nach alledem stellt der Umstand, dass die im Rahmen der vorliegenden Klage in Frage gestellten nationalen Rechtsvorschriften vorsehen, dass die zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs für die Gewährung der in Rede stehenden Sozialleistungen die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts der solche Leistungen beantragenden Angehörigen anderer Mitgliedstaaten verlangen, keine nach Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 verbotene Diskriminierung dar.
- 87 Folglich ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

- 88 Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag des Vereinigten Königreichs die Kosten aufzuerlegen.

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

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten.**

Unterschriften