

Europäischer Gerichtshof (Dritte Kammer)

Urteil vom 19. September 2013

In der Rechtssache C-140/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Obersten Gerichtshof (Österreich) mit Entscheidung vom 14. Februar 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 19. März 2012, in dem Verfahren

Pensionsversicherungsanstalt gegen Peter Brey

erlässt der Gerichtshof (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič, der Richter E. Jarašiūnas und A. Ó Caoimh (Berichterstatter), der Richterin C. Toader sowie des Richters C. G. Fernlund,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. März 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Brey, vertreten durch Rechtsanwalt C. Rappold,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch G. Hesse als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und J. Möller als Bevollmächtigte,
- von Irland, vertreten durch E. Creedon als Bevollmächtigte im Beistand von A. Collins, SC, und G. Gilmore, BL,
- der griechischen Regierung, vertreten durch M. Tassopoulou als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M. Noort und C. Wissels als Bevollmächtigte,
- der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Falk und H. Karlsson als Bevollmächtigte,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch C. Murrell und J. Coppel als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch V. Kreuzschitz und C. Tufvesson als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. Mai 2013 folgendes Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77, und Berichtigung im ABl. 2004, L 229, S. 35).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Brey und der Pensionsversicherungsanstalt wegen deren Weigerung, ihm zur Ergänzung seiner deutschen Rente die nach österreichischem Recht vorgesehene Ausgleichszulage zu gewähren.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2004/38

3 In den Erwägungsgründen 10, 16, 20 und 21 der Richtlinie 2004/38 heißt es:

„(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.

...

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

...

(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 Selbständigen, 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.“

- 4 Art. 7 („Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate“) Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie bestimmt:
„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“.
- 5 Art. 8 („Verwaltungsformalitäten für Unionsbürger“) der Richtlinie 2004/38 sieht vor:
„(1) Unbeschadet von Artikel 5 Absatz 5 kann der Aufnahmemitgliedstaat von Unionsbürgern für Aufenthalte von über drei Monaten verlangen, dass sie sich bei den zuständigen Behörden anmelden.
(2) Die Frist für die Anmeldung muss mindestens drei Monate ab dem Zeitpunkt der Einreise betragen. Eine Anmeldebescheinigung wird unverzüglich ausgestellt; darin werden Name und Anschrift der die Anmeldung vornehmenden Person sowie der Zeitpunkt der Anmeldung angegeben. Die Nichterfüllung der Anmeldepflicht kann mit verhältnismäßigen und nicht diskriminierenden Sanktionen geahndet werden.
(3) Für die Ausstellung der Anmeldebescheinigung dürfen die Mitgliedstaaten nur Folgendes verlangen:
...
• von einem Unionsbürger, auf den Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) Anwendung findet, nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sowie einen Nachweis, dass er die dort genannten Voraussetzungen erfüllt;
...
(4) Die Mitgliedstaaten dürfen keinen festen Betrag für die Existenzmittel festlegen, die sie als ausreichend betrachten, sondern müssen die persönliche Situation des Betroffenen berücksichtigen. Dieser Betrag darf in keinem Fall über dem Schwellenbetrag liegen, unter dem der Aufnahmemitgliedstaat seinen Staatsangehörigen Sozialhilfe gewährt, oder, wenn dieses Kriterium nicht anwendbar ist, über der Mindestrente der Sozialversicherung des Aufnahmemitgliedstaats.
...“
- 6 In Art. 14 („Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts“) der Richtlinie 2004/38 heißt es:
„...
(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.
...“
- 7 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 Selbständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des längeren Zeitraums nach Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b) einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren.“

Verordnung (EG) Nr. 883/2004

8 Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166, S. 1, und Berichtigung im ABl. 2004, L 200, S. 1) hat ab dem 1. Mai 2010 die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in ihrer durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 (ABl. 1997, L 28, S. 1) geänderten und aktualisierten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1408/71) ersetzt.

9 Die Verordnung Nr. 883/2004 in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1244/2010 der Kommission vom 9. Dezember 2010 (ABl. L 338, S. 35) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 883/2004) bestimmt in Art. 1 („Definitionen“):

„Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

...

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

...“

10 Art. 3 („Sachlicher Geltungsbereich“) dieser Verordnung sieht vor:

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

...

d) Leistungen bei Alter;

...

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

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

...

(5) Diese Verordnung gilt nicht für

a) soziale und medizinische Fürsorge

...“

11 Art. 4 („Gleichbehandlung“) dieser Verordnung lautet:

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

12 Art. 70 dieser Verordnung bestimmt:

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

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

a) die dazu bestimmt sind:

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

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

und

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

und

c) die in Anhang X aufgeführt sind.

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

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

13 Anhang X („Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“) der Verordnung Nr. 883/2004 enthält in Bezug auf die Republik Österreich folgenden Vermerk: „Ausgleichszulage (Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung – ASVG [BGBl. 189/1955] ...)“.

Österreichisches Recht

14 § 292 Abs. 1 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (BGBl. 189/1955) in der durch das Budgetbegleitgesetz 2011 (BGBl. 111/2011) geänderten Fassung (im Folgenden: ASVG) sieht ab dem 1. Januar 2011 vor, dass der Pensionsberechtigte, wenn die Pension zuzüglich eines aus seinen übrigen Einkünften erwachsenden Nettoeinkommens und sonstiger zu berücksichtigender Beträge nicht die Höhe des sogenannten Richtsatzes erreicht, Anspruch auf eine Ausgleichszulage in Höhe des Unterschiedsbetrags

zwischen Richtsatz und persönlichem Einkommen hat, solange er seinen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt in Österreich hat.

15 Das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz in der durch das Budgetbegleitgesetz 2011 geänderten Fassung (im Folgenden: NAG) enthält u. a. folgende einschlägige Bestimmungen:

„§ 51 (1) Auf Grund der Freizügigkeitsrichtlinie sind ... Bürger [des Europäischen Wirtschaftsraums, im Folgenden: EWR] zum Aufenthalt für mehr als drei Monate berechtigt, wenn sie

...

2. für sich und ihre Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen, so dass sie während ihres Aufenthalts weder Sozialhilfeleistungen noch die Ausgleichszulage in Anspruch nehmen müssen, oder

...

Anmeldebescheinigung

§ 53 (1) EWR-Bürger, denen das unionsrechtliche Aufenthaltsrecht zukommt (§§ 51 und 52), haben, wenn sie sich länger als drei Monate im Bundesgebiet aufhalten, dies binnen vier Monaten ab Einreise der Behörde anzuzeigen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen (§§ 51 oder 52) ist von der Behörde auf Antrag eine Anmeldebescheinigung auszustellen.

(2) Zum Nachweis des unionsrechtlichen Aufenthaltsrechts sind ein gültiger Personalausweis oder Reisepass sowie folgende Nachweise vorzulegen:

...

2. Nach § 51 Abs. 1 Z 2: Nachweise über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz;

...“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

16 Herr Brey und seine Gattin, beide deutsche Staatsbürger, übersiedelten im März 2011 von Deutschland nach Österreich. Herr Brey bezieht in Deutschland eine Rente wegen Erwerbsunfähigkeit in Höhe von 862,74 Euro brutto monatlich sowie ein Pflegegeld in Höhe von 225 Euro monatlich. Das Paar verfügt über keine sonstigen Einkünfte oder Vermögen. Die Gattin von Herrn Brey bezog in Deutschland eine Grundleistung, welche allerdings aufgrund ihrer Übersiedelung nach Österreich seit dem 1. April 2011 nicht mehr ausbezahlt wird. Das Paar wohnt in einer Mietwohnung, für die sie 532,29 Euro Miete zu zahlen haben.

17 Mit Bescheid vom 2. März 2011 lehnte die Pensionsversicherungsanstalt den Antrag von Herrn Brey auf Gewährung von Ausgleichszulage ab dem 1. April 2011 mit der Begründung ab, dass Herr Brey aufgrund seiner geringen Rentenhöhe nicht über ausreichende Existenzmittel verfüge, um einen rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich zu begründen.

18 Am 22. März 2011 stellte die Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg für Herrn Brey und seine Gattin eine Anmeldebescheinigung für EWR-Bürger gemäß dem NAG aus.

19 Herr Brey erhob gegen den Bescheid vom 2. März 2011 Klage. Mit Urteil vom 6. Oktober 2011 bestätigte das Oberlandesgericht Graz das vom erstinstanzlichen Landesgericht für Zivilsachen Graz erlassene Urteil und änderte es dahin ab, dass die Pensionsversicherungsanstalt verpflichtet war, Herrn Brey eine Ausgleichszulage in Höhe von 326,82 Euro monatlich ab dem 1. April 2011 zu zahlen.

20 Die Pensionsversicherungsanstalt erhob beim Obersten Gerichtshof Revision gegen dieses Urteil.

21 In seinem Vorlagebeschluss weist der Oberste Gerichtshof darauf hin, dass der Gerichtshof der Europäischen Union im Urteil vom 29. April 2004, Skalka (C-160/02, Slg. 2004, I-5613), die Ausgleichszulage als „beitragsunabhängige Sonderleistung“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1408/71 (jetzt Art. 70 der Verordnung Nr. 883/2004), qualifiziert habe, weil sie eine Alters- oder Invaliditätsrente ergänze und Sozialhilfescharakter habe, soweit sie dem Empfänger im Fall einer unzureichenden Rente ein Existenzminimum gewährleisten solle.

22 Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts ist daher in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit festzustellen, ob das europäische Aufenthaltsrecht denselben Begriff der „Sozialhilfe“ verwendet wie das europäische Sozialrecht.

23 Wäre dieser Begriff in beiden Bereichen identisch, ist dieses Gericht der Ansicht, dass die Ausgleichszulage nicht als Sozialhilfeleistung im Sinne der Richtlinie 2004/38 betrachtet werden könne, da sie Aspekte der sozialen Sicherheit aufweise und in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 falle. Folglich hätte der Anspruch auf Ausgleichszulage keine Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht.

24 Das vorlegende Gericht weist jedoch darauf hin, dass dem Begriff „Sozialhilfe“ auch ein eigener, auf die Ziele der Richtlinie 2004/38 gestützter Inhalt beigemessen werden könnte, mit dem u. a. vermieden werden solle, dass die Personen, die keine Beiträge zur Finanzierung des Sozialsystems des Aufnahmemitgliedstaats geleistet hätten, das Budget dieses Staates übermäßig belasteten. Nach dieser Sichtweise dürfte unter diesem Begriff im Aufenthaltsrecht die staatliche Grundversorgung aus allgemeinen Steuermitteln zu verstehen sein, auf die alle Einwohner Anspruch hätten, wobei unerheblich sei, ob diese Leistungen auf einem Rechtsanspruch oder einer Notlage beruhten und ob sie mit einem bestimmten Risiko der sozialen Sicherheit zusammenhängen oder nicht. In einem solchen Fall sei die Ausgleichszulage als Sozialhilfeleistung im Sinne der Richtlinie 2004/38 anzusehen.

25 Der Oberste Gerichtshof hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist die Ausgleichszulage als „Sozialhilfeleistung“ im Sinne des Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 anzusehen?

Zur Vorlagefrage

Zur Tragweite der Frage

26 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen ist, dass der Begriff „Sozialhilfe“ im Sinne dieser Bestimmung eine Leistung wie die Ausgleichszulage nach § 292 Abs. 1 ASVG umfasst.

27 Diese Frage wird im Rahmen eines Rechtsstreits gestellt, in dem die zuständigen österreichischen Behörden die Gewährung dieser Leistung an einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, Herrn Brey, mit der Begründung verweigert haben, es könne nicht angenommen werden, dass er sich, auch wenn ihm eine Anmeldebescheinigung ausgestellt worden sei, „rechtmäßig“ im Sinne von § 292 Abs. 1 ASVG in Österreich aufhalte, da das Recht auf Aufenthalt in Österreich für mehr als drei Monate nach § 51 NAG erfordere, dass der Betreffende für sich und seine Familienangehörigen u. a. über „ausreichende Existenzmittel ... verfüg[t], so dass [er] während [seines] Aufenthalts weder Sozialhilfeleistungen noch die Ausgleichszulage in Anspruch nehmen [muss]“.

28 Es steht fest, dass mit dieser Bestimmung Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 in das österreichische Recht umgesetzt werden soll, wonach jeder Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten hat, wenn er für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen.

29 Folglich stellt, auch wenn es im Ausgangsverfahren, das ausschließlich die Gewährung der Ausgleichszulage betrifft, nicht direkt um das Aufenthaltsrecht von Herrn Brey geht, das nationale Recht selbst einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Voraussetzungen für die Gewährung dieser Leistung und den Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt für einen Zeitraum von über drei Monaten in Österreich her. Die Gewährung der Ausgleichszulage ist nämlich davon abhängig, dass der Betreffende die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt erfüllt. In diesem Zusammenhang geht aus den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts hervor, dass nach den Gesetzesmaterialien zu der ab dem 1. Januar 2011 geltenden Änderung von § 51 Abs. 1 Z 2 NAG diese Bestimmung, indem sie ausdrücklich auf die Ausgleichszulage Bezug nimmt, künftig verhindern soll, dass ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats das unionsrechtliche Aufenthaltsrecht für einen Zeitraum von über drei Monaten in Österreich ausüben kann, wenn er während seines Aufenthalts die Ausgleichszulage beantragt.

30 Unter diesen Umständen hängt die Entscheidung über das Ausgangsverfahren von der Frage ab, ob ein Mitgliedstaat die Gewährung der Ausgleichszulage an Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten mit der Begründung ausschließen kann, dass sie – wie Herr Brey – die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen

Aufenthalt für einen Zeitraum von über drei Monaten auf seinem Hoheitsgebiet nicht erfüllen, obwohl ihnen eine Anmeldebescheinigung ausgestellt wurde, da die betreffende Person, um ein solches Recht wahrnehmen zu können, über ausreichende Existenzmittel verfügen muss, so dass sie insbesondere keine Ausgleichszulage beantragen muss. Im Rahmen der Prüfung dieser Frage ist zu untersuchen, welcher Art die vom vorlegenden Gericht angesprochene Leistung ist.

31 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof dessen Aufgabe ist, 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 (vgl. u. a. Urteile vom 8. März 2007, Campina, C-45/06, Slg. 2007, I-2089, Randnr. 30, und vom 14. Oktober 2010, Fuß, C-243/09, Slg. 2010, I-9849, Randnr. 39).

32 Daher ist die Vorlagefrage dahin umzuformulieren, dass das vorlegende Gericht damit wissen möchte, ob das Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie 2004/38, dahin auszulegen ist, dass es einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, wonach die Gewährung einer Leistung wie der Ausgleichszulage nach § 292 Abs. 1 ASVG an einen wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats ausgeschlossen ist, wenn dieser, obwohl ihm eine Anmeldebescheinigung ausgestellt wurde, die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt von über drei Monaten im Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedstaats deshalb nicht erfüllt, weil ein solches Aufenthaltsrecht davon abhängt, dass dieser Staatsangehörige über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass er diese Leistung nicht beantragen muss.

Zum Recht eines wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgers auf eine Leistung wie die im Ausgangsverfahren streitige im Aufnahmemitgliedstaat

33 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Urteil Skalka entschieden hat, dass die Ausgleichszulage nach § 292 Abs. 1 ASVG in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 fällt und folglich eine „beitragsunabhängige Sonderleistung“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2a in Verbindung mit Anhang IIa dieser Verordnung ist. Diese Leistung wird nach Art. 10a Abs. 1 dieser Verordnung vom zuständigen Träger des Wohnmitgliedstaats und zu seinen Lasten nach den Rechtsvorschriften dieses Staates gewährt.

34 Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang in Randnr. 26 des Urteils Skalka festgestellt, dass die österreichische Ausgleichszulage als eine „Sonderleistung“ einzustufen ist, da diese Leistung eine Alters- oder Invaliditätsrente ergänzt, sie Sozialhilfecharakter hat, soweit sie dem Empfänger im Fall einer unzureichenden Rente ein Existenzminimum gewährleisten soll, und sie nach objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien gewährt wird.

35 Außerdem hat der Gerichtshof in den Randnrn. 29 und 30 dieses Urteils befunden, dass die Ausgleichszulage als „beitragsunabhängig“ anzusehen ist, da zum einen die Ausgaben zunächst von einem sozialen Träger übernommen und diesem dann in voller Höhe vom betreffenden Bundesland erstattet werden, das die zur Finanzierung der Leistung erforderlichen Beträge aus dem Bundeshaushalt erhält, und zum anderen die Beiträge der Versicherten zu keiner Zeit in diese Finanzierung einbezogen werden.

36 Es steht fest, dass die entsprechenden Bestimmungen der Verordnung Nr. 883/2004, nämlich deren Art. 3 Abs. 3 und Art. 70 sowie Anhang X, die „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ betreffen, an dieser Beurteilung nichts ändern können.

37 Nach Ansicht der Europäischen Kommission ist aus diesen Bestimmungen abzuleiten, dass die Bedingung, wonach der Betreffende zur Inanspruchnahme der Ausgleichszulage über ein rechtmäßiges Aufenthaltsrecht für über drei Monate im Aufnahmemitgliedstaat verfügen müsse, nicht dem Unionsrecht entspreche. Jedermann, der wie Herr Brey als ein Pensionist, der keine Beschäftigung oder selbständige Erwerbstätigkeit mehr ausübe, in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 falle, habe nämlich nach Art. 70 Abs. 4 dieser Verordnung Anspruch auf Zahlung von besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen in seinem Wohnsitzmitgliedstaat. Nach Art. 1 Buchst. j dieser Verordnung entspreche der Wohnort einer Person aber dem Ort, an dem sie sich „gewöhnlich aufhält“, ein Ausdruck, der den Mitgliedstaat bezeichne, in dem die betreffenden Personen gewöhnlich wohnten und in dem sich der gewöhnliche Mittelpunkt ihrer Interessen befinde. Daraus folge, dass die in § 292 Abs. 1 ASVG in Verbindung mit § 51 Abs. 1 NAG vorgesehene Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts eine gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 verstoßende mittelbare Diskriminierung darstelle, da sie nur Unionsbürger betreffe, die nicht die österreichische Staatsangehörigkeit besäßen.

38 Es ist daher vorab zu prüfen, ob ein Mitgliedstaat die Gewährung einer Leistung, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 fällt, an einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats von der Bedingung abhängig machen darf, dass dieser die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt von über drei Monaten erfüllt. Denn nur, wenn diese Frage zu bejahen wäre, müsste geklärt werden, ob ein solches Aufenthaltsrecht der Bedingung unterworfen werden darf, dass der Betreffende über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass er diese Leistung nicht beantragen muss.

Zu dem Erfordernis, dass die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt von über drei Monaten erfüllt sein müssen

39 Es ist festzustellen, dass Art. 70 Abs. 4 der Verordnung Nr. 883/2004, auf den sich die Kommission stützt, eine „Kollisionsnorm“ enthält, mit der die auf besondere beitragsunabhängige Geldleistungen anzuwendenden Rechtsvorschriften und die für die Zahlung der darin bezeichneten Leistungen zuständigen Träger bestimmt werden sollen.

40 Somit sollen mit dieser Vorschrift nicht nur die gleichzeitige Anwendung von Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten und die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben können, vermieden werden, sondern sie soll auch verhindern, dass Personen, die in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 fallen, der Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit vorenthalten wird, weil keine Rechtsvorschriften auf sie anwendbar sind (vgl. entsprechend Urteile vom 11. Juni 1998, Kuusijärvi, C-275/96, Slg. 1998, I-3419, Randnr. 28, und vom 21. Februar 2013, Dumont de Chassart, C-619/11, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 38).

41 Dagegen soll diese Bestimmung als solche nicht die inhaltlichen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Anspruchs auf besondere beitragsunabhängige Geldleistungen festlegen. Es ist grundsätzlich Sache der Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaats, diese Voraussetzungen festzulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil Dumont de Chassart, Randnr. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Es kann daher aus Art. 70 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 1 Buchst. j der Verordnung Nr. 883/2004 nicht geschlossen werden, dass das Unionsrecht einer nationalen Bestimmung wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, die den Anspruch auf eine besondere beitragsunabhängige Geldleistung davon abhängig macht, dass die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat erfüllt sind.

43 Die Verordnung Nr. 883/2004 schafft nämlich kein gemeinsames System der sozialen Sicherheit, sondern lässt unterschiedliche nationale Systeme bestehen und soll diese nur koordinieren. 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 (Urteile vom 3. April 2008, Chuck, C-331/06, Slg. 2008, I-1957, Randnr. 27, und Dumont de Chassart, Randnr. 40).

44 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht aber hervor, 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 (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Mai 1998, Martínez Sala, C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Randnrn. 61 bis 63, vom 20. September 2001, Grzelczyk, C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Randnrn. 32 und 33, vom 7. September 2004, Trojani, C-456/02, Slg. 2004, I-7573, Randnrn. 42 und 43, vom 15. März 2005, Bidar, C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Randnr. 37, und vom 18. November 2008, Förster, C-158/07, Slg. 2008, I-8507, Randnr. 39).

45 Es ist jedoch erforderlich, dass die Bedingungen, denen die Gewährung eines solchen Aufenthaltsrechts unterliegt – wie die im Ausgangsverfahren fragliche, dass ausreichende Existenzmittel zur Verfügung stehen müssen, so dass die Ausgleichszulage nicht beantragt wird –, selbst im Einklang mit dem Unionsrecht

stehen.

Zu dem Erfordernis, dass ausreichende Existenzmittel zur Verfügung stehen müssen, so dass die Ausgleichszulage nicht beantragt wird

46 Es ist darauf hinzuweisen, dass das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten, ohne dort einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder einer selbständigen Tätigkeit nachzugehen, nicht uneingeschränkt besteht. Nach Art. 21 Abs. 1 AEUV besteht nämlich das jedem Unionsbürger zustehende Recht, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten, vorbehaltlich der im Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen (vgl. in diesem Sinne Urteile Trojani, Randnrn. 31 und 32, vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen, C-200/02, Slg. 2004, I-9925, Randnr. 26, und vom 11. Dezember 2007, Eind, C-291/05, Slg. 2007, I-10719, Randnr. 28).

47 Hinsichtlich dieser Beschränkungen und Bedingungen ist Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten verlangen können, dass die Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, die das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet für einen Zeitraum von über drei Monaten wahrnehmen wollen, ohne eine wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben, für sich und ihre Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat und über ausreichende Existenzmittel verfügen, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Februar 2010, Teixeira, C-480/08, Slg. 2010, I-1107, Randnr. 42).

48 Die Kommission ist im Unterschied zu allen Regierungen, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, der Ansicht, dass die Ausgleichszulage, da sie eine besondere beitragsunabhängige Geldleistung sei, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 falle, nicht als Leistung der „Sozialhilfe“ im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 angesehen werden könne. Im Übrigen gehe aus der Begründung dieser Richtlinie (Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM[2001] 257 endg.) hervor, dass die Leistungen der „Sozialhilfe“ im Sinne dieser Bestimmung diejenigen seien, die zurzeit nicht von der Verordnung Nr. 883/2004 erfasst würden. Diese Auslegung werde dadurch bestätigt, dass nach dieser Begründung die Sozialhilfe im Sinne der Richtlinie 2004/38 die kostenlose medizinische Fürsorge umfasse, die durch Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 883/2004 vom Anwendungsbereich dieser Verordnung gerade ausgeschlossen sei.

49 In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sowohl aus den Anforderungen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch aus dem Gleichheitsgrundsatz folgt, dass die Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht

ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Europäischen Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen, die unter Berücksichtigung des Kontextes der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss (vgl. u. a. Urteile vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 37, und vom 11. April 2013, Edwards und Pallikaropoulos, C-260/11, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 29).

50 Wie bereits aus den Randnrn. 33 bis 36 des vorliegenden Urteils hervorgeht, fällt eine Leistung wie die Ausgleichszulage in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004. Dieser Umstand kann jedoch als solcher für die Auslegung der Richtlinie 2004/38 nicht entscheidend sein. Denn wie von allen Regierungen, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, vorgetragen worden ist, verfolgt die Verordnung Nr. 883/2004 andere Ziele als diese Richtlinie.

51 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 883/2004 das in Art. 48 AEUV festgelegte Ziel dadurch zu erreichen sucht, dass mögliche nachteilige Wirkungen, die die Ausübung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer in Bezug auf den Genuss von Leistungen der sozialen Sicherheit durch sie und ihre Familienangehörigen haben könnte, verhindert werden (vgl. in diesem Sinne Urteil Chuck, Randnr. 32).

52 Zur Erreichung dieses Ziels sieht diese Verordnung vorbehaltlich der Ausnahmen, die sie festlegt, den Grundsatz der Exportierbarkeit von Geldleistungen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, in den Aufnahmemitgliedstaat durch die Aufhebung von Wohnortklauseln nach ihrem Art. 7 vor (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. November 1997, Snares, C-20/96, Slg. 1997, I-6057, Randnrn. 39 und 40).

53 Hingegen soll die Richtlinie 2004/38 zwar die Ausübung des jedem Unionsbürger unmittelbar aus dem Vertrag erwachsenden elementaren und persönlichen Rechts erleichtern und verstärken, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (vgl. Urteile vom 25. Juli 2008, Metock u. a., C-127/08, Slg. 2008, I-6241, Randnrn. 82 und 59, vom 7. Oktober 2010, Lassal, C-162/09, Slg. 2010, I-9217, Randnr. 30, und vom 5. Mai 2011, McCarthy, C-434/09, Slg. 2011, I-3375, Randnr. 28), doch soll sie auch – wie aus ihrem Art. 1 Buchst. a hervorgeht – näher die Bedingungen regeln, unter denen dieses Recht ausgeübt werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteile McCarthy, Randnr. 33, und vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 36 und 40), zu denen im Falle eines Aufenthalts von über drei Monaten die Bedingungen gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie gehören, wonach Unionsbürger, die die Arbeitnehmereigenschaft nicht oder nicht mehr besitzen, über ausreichende Existenzmittel verfügen müssen.

54 Insbesondere dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 ist zu entnehmen, dass diese Voraussetzung u. a. verhindern soll, dass diese Personen die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats

unangemessen in Anspruch nehmen (Urteil Ziolkowski und Szeja, Randnr. 40).

55 Eine solche Bedingung beruht auf dem Gedanken, dass die Wahrnehmung des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger von der Wahrung der berechtigten Interessen der Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden kann, im vorliegenden Fall dem Schutz ihrer öffentlichen Finanzen (vgl. entsprechend Urteile vom 17. September 2002, Baumbast und R, C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Randnr. 90, Zhu und Chen, Randnr. 32, sowie vom 23. März 2006, Kommission/Belgien, C-408/03, Slg. 2006, I-2647, Randnrn. 37 und 41).

56 Unter dem gleichen Blickwinkel sieht Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 eine Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz vor, auf den sich andere Unionsbürger als Arbeitnehmer oder Selbständige, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihre Familienangehörigen, die sich im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats aufhalten, berufen können, indem dem Aufnahmemitgliedstaat erlaubt wird, insbesondere während der ersten drei Monate des Aufenthalts den Anspruch auf Sozialhilfe nicht zu gewähren (vgl. Urteil vom 4. Juni 2009, Vatsouras und Koupatantze, C-22/08 und C-23/08, Slg. 2009, I-4585, Randnrn. 34 und 35).

57 Daraus ergibt sich, dass die Verordnung Nr. 883/2004 zwar den Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch gemacht haben, die Beibehaltung des Anspruchs auf bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit, die in ihrem Ursprungsmitgliedstaat gewährt wurden, garantieren soll, aber es die Richtlinie 2004/38 ihrerseits dem Aufnahmemitgliedstaat erlaubt, Unionsbürgern, wenn sie die Arbeitnehmereigenschaft nicht oder nicht mehr besitzen, rechtmäßige Beschränkungen in Bezug auf die Gewährung von Sozialleistungen aufzuerlegen, damit diese die Sozialhilfeleistungen dieses Staates nicht unangemessen in Anspruch nehmen.

58 Unter diesen Umständen kann der Begriff der „Sozialhilfeleistungen“ in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 entgegen dem Vorbringen der Kommission nicht auf die sozialen Fürsorgeleistungen reduziert werden, die nach Art. 3 Abs. 5 Buchst. a der Verordnung Nr. 883/2004 nicht in deren Anwendungsbereich fallen.

59 Wie mehrere Regierungen, die Erklärungen eingereicht haben, ausgeführt haben, würde die gegen-
teilige Auslegung bewirken, dass die Mitgliedstaaten je nach der Organisationsweise ihrer nationalen Systeme der sozialen Sicherheit ungerechtfertigt unterschiedlich behandelt würden, weil die Qualifizierung einer Leistung wie der des Ausgangsverfahrens als eine „besondere“ – und demnach ihre Einbeziehung in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 – insbesondere davon abhängt, ob die Gewährung dieser Leistung im nationalen Recht auf objektiven Kriterien oder ausschließlich auf der Bedürftigkeit des Betroffenen beruht.

60 Daraus folgt, dass der Begriff der „Sozialhilfeleistungen“ im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 nicht anhand von formalen Kriterien, sondern anhand des mit dieser Bestimmung verfolgten Ziels zu bestimmen ist, wie es in den Randnrn. 53 bis 57 des vorliegenden Urteils dargelegt worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteile Vatsouras und Koupatantze, Randnrn. 41 und 42, sowie vom 24. April 2012, Kamberaj, C-571/10, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 90 bis 92).

61 Folglich ist dieser Begriff so zu verstehen, 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 und deshalb während seines Aufenthalts möglicherweise die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats belasten muss, was Auswirkungen auf das gesamte Niveau der Beihilfe haben kann, die dieser Staat gewähren kann (vgl. in diesem Sinne Urteile Bidar, Randnr. 56, Eind, Randnr. 29, und Förster, Randnr. 48, sowie entsprechend Urteile vom 4. März 2010, Chakroun, C-578/08, Slg. 2010, I-1839, Randnr. 46, und Kamberaj, Randnr. 91).

62 Was die im Ausgangsverfahren streitige Ausgleichszulage angeht, ergibt sich aus den Randnrn. 33 bis 36 des vorliegenden Urteils, dass eine solche Leistung als „Sozialhilfeleistung“ des betreffenden Mitgliedstaats angesehen werden kann. Wie nämlich der Gerichtshof in den Randnrn. 29 und 30 des Urteils Skalka festgestellt hat, wird diese Leistung, die dem Empfänger im Fall einer unzureichenden Rente ein Existenzminimum gewährleisten soll, ohne jeden Beitrag der Versicherten vollständig durch die öffentliche Hand finanziert.

63 Daher kann der Umstand, dass ein wirtschaftlich nicht aktiver Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats angesichts der geringen Höhe seiner Rente zum Bezug einer solchen Leistung berechtigt sein kann, einen Anhaltspunkt dafür darstellen, dass er nicht über ausreichende Existenzmittel verfügt, um die Sozialhilfeleistungen dieses Staates nicht unangemessen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 in Anspruch zu nehmen (vgl. in diesem Sinne Urteil Trojani, Randnrn. 35 und 36).

64 Die zuständigen nationalen Behörden können eine solche Schlussfolgerung jedoch nicht ziehen, ohne eine umfassende Beurteilung der Frage vorzunehmen, welche Belastung dem nationalen Sozialhilfesystem in seiner Gesamtheit aus der Gewährung dieser Leistung nach Maßgabe der individuellen Umstände, die für die Lage des Betroffenen kennzeichnend sind, konkret entstünde.

65 Erstens ist nämlich hervorzuheben, dass die Richtlinie 2004/38 keineswegs die Möglichkeit ausschließt, im Aufnahmemitgliedstaat den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten Sozialleistungen zu gewähren (vgl. entsprechend Urteil Grzelczyk, Randnr. 39).

66 Vielmehr wird durch mehrere Bestimmungen dieser Richtlinie gerade vorgesehen, dass ihnen solche Leistungen gewährt werden können. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, geht aus dem Wortlaut von Art. 24 Abs. 2 dieser Richtlinie hervor, dass nur während der ersten drei Monate des Aufenthalts unter Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 24 Abs. 1 der Aufnahmemitgliedstaat nicht verpflichtet ist, Unionsbürgern, die nicht oder nicht mehr die Arbeitnehmereigenschaft besitzen, einen Anspruch auf eine Sozialhilfeleistung zu gewähren. Zudem bestimmt Art. 14 Abs. 3 dieser Richtlinie, dass die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch einen Unionsbürger oder einen seiner Familienangehörigen nicht automatisch zu einer Ausweisung führen darf.

67 Zweitens schreibt Art. 8 Abs. 4 Satz 1 der Richtlinie 2004/38 ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten keinen festen Betrag für die Existenzmittel festlegen dürfen, die sie als ausreichend betrachten, sondern die persönliche Situation des Betroffenen berücksichtigen müssen. Außerdem darf nach Art. 8 Abs. 4 Satz 2 dieser Betrag der ausreichenden Existenzmittel in keinem Fall über dem Schwellenbetrag, unter dem der Aufnahmemitgliedstaat seinen Staatsangehörigen Sozialhilfe gewährt, oder, wenn dieses Kriterium nicht anwendbar ist, über der Mindestrente der Sozialversicherung des Aufnahmemitgliedstaats liegen.

68 Demnach können die Mitgliedstaaten zwar einen bestimmten Betrag als Richtbetrag angeben, sie können aber nicht ein Mindesteinkommen vorgeben, unterhalb dessen ohne eine konkrete Prüfung der Situation des einzelnen Betroffenen angenommen würde, dass der Betroffene nicht über ausreichende Existenzmittel verfügt (vgl. entsprechend Urteil Chakroun, Randnr. 48).

69 Außerdem geht aus dem 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 hervor, dass der Aufnahmemitgliedstaat zur Beurteilung der Frage, ob ein Sozialhilfeleistungsempfänger die Sozialhilfeleistungen dieses Staates unangemessen in Anspruch nimmt, zum einen zu prüfen hat, ob der Betreffende vorübergehende Schwierigkeiten hat, und zum anderen die Dauer des Aufenthalts, die persönlichen Umstände des Betroffenen und den ihm gewährten Sozialhilfebetrag zu berücksichtigen hat, bevor er eine Ausweisung veranlasst.

70 Drittens sind, da das Recht auf Freizügigkeit als ein grundlegendes Prinzip des Unionsrechts die Grundregel darstellt, die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 festgelegten Voraussetzungen eng (vgl. entsprechend Urteile Kamberaj, Randnr. 86, und Chakroun, Randnr. 43) sowie unter Einhaltung der vom Unionsrecht gezogenen Grenzen und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auszulegen (vgl. Urteile Baumbast und R, Randnr. 91, Zhu und Chen, Randnr. 32, sowie Kommission/Belgien, Randnr. 39).

71 Darüber hinaus darf der den Mitgliedstaaten eröffnete Handlungsspielraum von ihnen nicht in einer Weise genutzt werden, 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 die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen würde (vgl. entsprechend Urteil Chakroun, Randnrn. 43 und 47).

72 Daher impliziert die Bestimmung des Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38, indem sie das Aufenthaltsrecht für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten davon abhängig macht, dass der Betroffene das System der „Sozialhilfeleistungen“ des Aufnahmemitgliedstaats nicht „unangemessen“ in Anspruch nimmt, bei ihrer Auslegung im Licht des zehnten Erwägungsgrundes der Richtlinie, dass die zuständigen nationalen Behörden befugt sind, unter Berücksichtigung aller Faktoren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die Frage ihrer Beurteilung zu unterziehen, ob die Gewährung einer Sozialleistung eine Belastung für das gesamte Sozialhilfesystem dieses Mitgliedstaats darstellt. Die Richtlinie 2004/38 erkennt somit eine bestimmte finanzielle Solidarität der Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats mit denen der anderen Mitgliedstaaten an, insbesondere wenn die Schwierigkeiten, auf die der Aufenthaltsberechtigte stößt, nur vorübergehender Natur sind (vgl. entsprechend Urteile Grzelczyk, Randnr. 44, Bidar, Randnr. 56, sowie Förster, Randnr. 48).

73 Wie aus Nr. 74 der Schlussanträge des Generalanwalts hervorgeht, verweist zwar die deutsche Fassung von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 im Gegensatz zu den meisten anderen Sprachfassungen dieser Bestimmung nicht auf ein „System“ der Sozialhilfe.

74 Nach ständiger Rechtsprechung kann jedoch die in einer der Sprachfassungen einer unionsrechtlichen Vorschrift verwendete Formulierung nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden oder insoweit Vorrang vor den anderen sprachlichen Fassungen beanspruchen. Eine solche Vorgehensweise wäre mit dem Erfordernis einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts unvereinbar. Wenn die sprachlichen Fassungen voneinander abweichen, muss die betreffende Vorschrift nach dem allgemeinen Aufbau und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört (vgl. Urteile vom 27. März 1990, Cricket St. Thomas, C-372/88, Slg. 1990, I-1345, Randnrn. 18 und 19, sowie vom 12. November 1998, Institute of the Motor Industry, C-149/97, Slg. 1998, I-7053, Randnr. 16).

75 Aus den Randnrn. 64 bis 72 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass der Umstand allein, dass ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats eine Sozialhilfeleistung bezieht, nicht als Beleg dafür ausreicht, dass er die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nimmt.

76 Hinsichtlich der hier fraglichen Regelung ergibt sich aus den Erläuterungen der österreichischen Regierung in der mündlichen Verhandlung, dass zwar die Höhe der Ausgleichszulage von der Vermögenssituation des Betroffenen in Bezug auf den für die Gewährung dieser Zulage festgelegten Richtsatz abhängt, aber bereits der bloße Umstand, dass ein wirtschaftlich nicht aktiver Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats sie beantragt, ausreichend ist, um ihn unabhängig von der Dauer des Aufenthalts, der Höhe dieser Leistung und dem Zeitraum ihrer Gewährung, und somit unabhängig von der aus dieser Leistung für das gesamte Sozialhilfesystem dieses Staates erwachsenden Belastung, von dem Bezug der Ausgleichszulage auszuschließen.

77 Es ist festzustellen, dass ein solcher automatischer Ausschluss der wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten von der Gewährung einer bestimmten Sozialhilfeleistung durch den Aufnahmemitgliedstaat selbst für die in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 genannte Zeit nach einem dreimonatigen Aufenthalt es den zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats nicht erlaubt, im Einklang mit den Anforderungen, die sich insbesondere aus den Art. 7 Abs. 1 Buchst. b und 8 Abs. 4 dieser Richtlinie sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben, in Fällen, in denen die Existenzmittel des Betroffenen geringer sind als der Richtsatz für die Gewährung dieser Leistung, eine umfassende Beurteilung der Frage vorzunehmen, welche Belastung die Gewährung dieser Leistung nach Maßgabe der die Lage des Betroffenen kennzeichnenden individuellen Umstände konkret für das gesamte Sozialhilfesystem darstellen würde.

78 Insbesondere muss es in einem Fall, wie er dem Ausgangsverfahren zugrunde liegt, den zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats möglich sein, bei der Prüfung des Antrags eines wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgers, der sich in einer Lage wie der von Herrn Brey befindet, u. a. die Höhe und die Regelmäßigkeit der ihm verfügbaren Einkünfte, den Umstand, dass diese Einkünfte die nationalen Behörden zur Ausstellung einer Anmeldebescheinigung bewogen haben, und den Zeitraum zu berücksichtigen, in dem ihm die beantragte Leistung voraussichtlich gezahlt werden wird. Im Übrigen kann es – wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat – zur genaueren Beurteilung des Ausmaßes der Belastung, die eine solche Zahlung für das nationale Sozialhilfesystem darstellen würde, von Bedeutung sein, den Anteil derjenigen Empfänger dieser Leistung zu ermitteln, die Unionsbürger und Empfänger einer Altersrente in einem anderen Mitgliedstaat sind.

79 Im vorliegenden Fall ist es Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Beurteilung des Sachverhalts zuständig ist, unter Berücksichtigung insbesondere dieser Kriterien festzustellen, ob die Gewährung einer Leistung wie der Ausgleichszulage an eine Person in der Lage von Herrn Brey geeignet erscheint, eine unangemessene Belastung des nationalen Sozialhilfesystems darzustellen.

80 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass das Unionsrecht, wie es sich insbesondere aus den Art. 7 Abs. 1 Buchst. b, 8 Abs. 4 und 24 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2004/38 ergibt, dahin auszulegen ist, dass es einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, wonach selbst in der Zeit nach einem dreimonatigen Aufenthalt die Gewährung einer Leistung wie der Ausgleichszulage nach § 292 Abs. 1 ASVG an einen wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats unter allen Umständen und automatisch aufgrund der Tatsache ausgeschlossen ist, dass dieser, obwohl ihm eine Anmeldebescheinigung ausgestellt wurde, die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt für mehr als drei Monate im Hoheitsgebiet des ersten Staates deshalb nicht erfüllt, weil dieses Aufenthaltsrecht davon abhängt, dass dieser Staatsangehörige über ausreichende Existenzmittel verfügt, um diese Leistung nicht beantragen zu müssen.

K o s t e n

81 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

Das Unionsrecht, wie es sich insbesondere aus den Art. 7 Abs. 1 Buchst. b, 8 Abs. 4 und 24 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ergibt, ist dahin auszulegen, dass es einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, wonach selbst in der Zeit nach einem dreimonatigen Aufenthalt die Gewährung einer Leistung wie der Ausgleichszulage nach § 292 Abs. 1 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes in der durch das Budgetbegleitgesetz 2011 mit Geltung ab dem 1. Januar 2011 geänderten Fassung an einen wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats unter allen Umständen und automatisch aufgrund der Tatsache ausgeschlossen ist, dass dieser, obwohl ihm eine Anmeldebescheinigung ausgestellt wurde, die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt für mehr als drei Monate im Hoheitsgebiet des ersten Staates deshalb nicht erfüllt, weil dieses Aufenthaltsrecht davon abhängt, dass dieser Staatsangehörige über ausreichende Existenzmittel verfügt, um diese Leistung nicht beantragen zu müssen.