



Fachbereich EU 6

**EU-rechtlicher Rahmen für die Ausgestaltung von Kindergeld und
Kinderzuschlag im nationalen Recht**

EU-rechtlicher Rahmen für die Ausgestaltung von Kindergeld und Kinderzuschlag im nationalen Recht

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 021/26
Abschluss der Arbeit: 15. April 2026
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	5
2.	Zuständigkeitsverteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU	5
3.	Die Koordinierungsverordnung 883/2004/EG	7
3.1.	Einführung	7
3.2.	Anwendungsbereich der VO 883/2004	8
3.2.1.	Persönlicher Anwendungsbereich, insbesondere Einschluss Nichterwerbstätiger	8
3.2.2.	Sachlicher Anwendungsbereich, insbesondere Familienleistungen	9
3.2.2.1.	Vom EuGH angewendete Kriterien zur Definition von Familienleistungen	9
3.2.2.2.	Kindergeld und Kindergeld nach EStG und BKKG als Familienleistung?	11
3.3.	Zuständigkeit für die Gewährung von Familienleistungen,	13
3.3.1.	Allgemeine Kollisionsnormen, insbesondere Wohnortkriterium	13
3.3.2.	Spezielle Kollisionsnorm bei Familienleistungen	14
3.3.3.	Bestimmung des Wohnorts bzw. des gewöhnlichen Aufenthalts	15
3.4.	Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 4 VO 883/2004	16
3.5.	Zulässigkeit des Anknüpfens an die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts nach der Freizügigkeitsrichtlinie	17
3.5.1.	Rechtsprechung des EuGH zum Regelungsspielraum der Mitgliedstaaten	17
3.5.2.	Vorgaben der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG zur Rechtmäßigkeit des Aufenthalts	19
3.5.2.1.	Die ersten drei Monate des Aufenthalts	19
3.5.2.2.	Aufenthalt zwischen drei Monaten und fünf Jahren	20
3.5.2.3.	Aufenthalt über fünf Jahre – Daueraufenthaltsrecht	21
3.5.2.4.	Zwischenergebnis	22
3.6.	Wohnortklauseln und Indexierung von Familienleistungen	22
3.6.1.	Überblick	22
3.6.2.	Zur Primärrechtswidrigkeit sekundärrechtlicher Wohnortklauseln	23
3.6.3.	Zur Sekundärrechtswidrigkeit nationalrechtlicher Wohnortklauseln	24
4.	Die Wanderarbeitnehmerverordnung	28
4.1.	Persönlicher Anwendungsbereich	28
4.2.	Gleichbehandlungsgrundsatz	28
5.	Primärrechtliche Vorgaben	31
5.1.	Gleichbehandlungsgebote aus Art. 18, Art. 45 AEUV; Rechtfertigung von Diskriminierungen	31
5.1.1.	Art. 18 ff. AEUV	31
5.1.2.	Art. 45 ff. AEUV	32

5.1.3.	Zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen	34
5.2.	Charta der Grundrechte der Europäischen Union	34
5.2.1.	Freizügigkeit und Gleichheitsrechte	35
5.2.2.	Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung gemäß Art. 34 GRCh	35
5.2.3.	Menschenwürdegarantie gemäß Art. 1 GRCh, Recht auf Familienleben und Schutz des Kindeswohls gemäß Art. 7, 24 GRCh	36

1. Einleitung und Fragestellung

Der Fachbereich EU 6 und die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fachbereiche WD 3¹, WD 4² und WD 8³) wurden mit der Analyse verschiedener Fragen zum Themenkreis Kindergeld und Kinderzuschlag beauftragt.

In dieser Arbeit werden die unionsrechtlichen Aspekte der aufgeworfenen Fragen beleuchtet. Der Auftraggeber möchte wissen, ob das im deutschen Recht geregelte **Kindergeld** und der im deutschen Recht verankerte **Kinderzuschlag** als **Familienleistungen** i. S. d. Koordinierungsverordnung 883/2004/EG⁴ einzustufen sind (s. **Ziff. 3.2.2.2.**). Der Auftraggeber erbittet zudem eine systematische Darstellung zu den Spielräumen der Mitgliedstaaten nach dem Sekundärrecht und dem Primärrecht, insbesondere hinsichtlich der Differenzierung zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Unionsbürgern, Wohnsitzanforderungen sowie einer differenzierten Ausgestaltung im Fall von im EU-Ausland lebenden Kindern. Hierzu wird nachfolgend ein **Überblick** über die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten im Bereich der Familienleistungen (**Ziff. 2.**) sowie über die **sekundärrechtlichen (Ziff. 3. und 4.)** und **primärrechtlichen Vorgaben (Ziff. 5.)** gegeben.

2. Zuständigkeitsverteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU

Bezüglich Familienleistungen ist zunächst festzustellen, dass die EU im Bereich des Familien- und Sozialrechts keine umfassende Kompetenz zur Ausgestaltung bzw. Harmonisierung der nationalen Systeme sozialer Sicherheit hat.⁵ In diesen Bereichen beschränkt sich die EU-Zuständigkeit im Wesentlichen auf eine Koordinierung der nationalen Systeme sozialer Sicherheit.

Dies ergibt sich auf Ebene des Primärrechts aus **Art. 48** des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**), der eine **Koordinierung** und **keine Harmonisierung** der mitgliedstaatlichen Systeme sozialer Sicherheit vorsieht.⁶ Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass **Arbeitnehmern und Selbständigen** sowie ihren jeweils anspruchsberechtigten Angehörigen **Leistungen der sozialen Sicherheit** erhalten bleiben, wenn sie von ihrem Recht auf **Freizügigkeit** inner-

-
- 1 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 021/26, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Familienleistungsausgleich, 23. März 2026.
 - 2 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Voraussetzungen für den Anspruch auf Kindergeld nach Einkommensteuergesetz und nach Bundeskindergeldgesetz, WD 4 - 3000 - 014/26, 14. April 2026.
 - 3 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zu den Anspruchsvoraussetzungen für den Kinderzuschlag, WD 8 - 3000 - 021/26, 20. März 2026.
 - 4 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, 30. April 2004, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 31. Juli 2019\)](#).
 - 5 *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (167 f.).
 - 6 EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C-372/20, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant), Rn. 70 m. w. N. aus der Rspr.

halb der EU Gebrauch machen. Zu diesem Zweck wird der Unionsgesetzgeber ermächtigt, sekundärrechtliche Bestimmungen zu erlassen, die die Zusammenrechnung aller in den Mitgliedstaaten zurückgelegten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen sichern (Art. 48 Abs. 1 Buchst. a AEUV). Vorgesehen ist außerdem, dass das Sekundärrecht absichert, dass die Zahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit auch an Personen erfolgt, die in den Hoheitsgebieten der anderen Mitgliedstaaten wohnen (Art. 48 Abs. 1 Buchst. b AEUV).⁷

Das in Art. 48 AEUV vorgezeichnete System zielt folglich nicht auf eine Beseitigung der materiellen und formellen Unterschiede zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten.⁸ Daher bleiben die **Mitgliedstaaten** grundsätzlich dafür **zuständig**, festzulegen, **unter welchen Voraussetzungen** die **Leistungen** eines Systems der sozialen Sicherheit **gewährt** werden.⁹

Das EU-Recht setzt dieser Regelungsfreiheit jedoch **Schranken**: Die Mitgliedstaaten müssen bei der Ausübung ihrer Regelungsbefugnis das **EU-Recht** und **insbesondere die Bestimmungen des AEUV zur Freizügigkeit der Unionsbürger** innerhalb der EU beachten.¹⁰ Diese unionsrechtliche Überformung nationalrechtlicher Regelungskompetenzen, insbesondere durch das EU-Freizügigkeitsrecht, entspricht der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auch zu anderen Sachbereichen (bspw. zum Personenstandsrecht, Strafrecht, Staatsangehörigkeitsrecht).¹¹

7 Vgl. den Überblick bei *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 1 ff.

8 EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C-372/20, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant), Rn. 70 m. w. N. aus der Rspr.

9 EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C-372/20, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant), Rn. 70 f. m. w. N. aus der Rspr.; Urteil vom 28. Juni 2018, Rs. C-2/17, Crespo Rey, Rn. 45, zum Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz, m. w. N. aus der Rechtsprechung; Urteil vom 7. Dezember 2017, Rs. C-189/16, Zaniewicz-Dybeck, Rn. 38 f.

10 EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C-372/20, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant), Rn. 71; Urteil vom 7. Dezember 2017, Rs. C-189/16, Zaniewicz-Dybeck, Rn. 40 m. w. N. aus der Rechtsprechung. Siehe zum Ganzen auch: Urteil vom 23. Januar 2020, Bundesagentur für Arbeit, Rs. C-29/19, Rn. 39 ff.

11 Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 25. November 2025, Rs. C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, Rn. 40 ff.; Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 48; Urteil vom 12. September 2006, Rs. C-145/04, Spanien/Vereinigtes Königreich, Rn. 78; Urteil vom 12. Juli 2005, Rs. C-403/03, Schmepp, Rn. 19; Urteil vom 2. Oktober 2003, Rs. C-148/02, Garcia Avello, Rn. 25; Urteil vom 24. November 1998, Rs. C-274/96, Bickel und Franz, Rn. 17;

3. Die Koordinierungsverordnung 883/2004/EG

3.1. Einführung

Die **Koordinierungsverordnung 883/2004/EG**¹² konkretisiert Art. 48 AEUV.¹³ Die Verordnung (VO) 883/2004 schafft kein gemeinsames System der sozialen Sicherheit, sondern **koordiniert die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Systeme**, um sicherzustellen, dass das **Recht auf Freizügigkeit wirksam ausgeübt** werden kann, vgl. Erwägungsgründe (ErwG) 4, 45 VO 883/2004.¹⁴ Folglich sind die Mitgliedstaaten auch nach der Koordinierungsverordnung weiterhin für die Ausgestaltung ihrer Systeme der sozialen Sicherheit zuständig,¹⁵ haben aber hierbei das Unionsrecht und insbesondere die Bestimmungen zur Freizügigkeit im AEUV zu beachten.¹⁶

Die Koordinierungsverordnung enthält zum einen **Kollisionsnormen**, die bestimmen, welcher Mitgliedstaat bei einem Zusammentreffen von Ansprüchen für dieselbe Personen und denselben Zeitraum vorrangig zuständig ist (s. **Ziff. 3.3.**).¹⁷ Sie enthält zum anderen einen **Gleichbehandlungsgrundsatz**, der sicherstellen soll, dass die Mitgliedstaaten Leistungen der sozialen Sicherheit ohne Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit gewähren (s. **Ziff. 3.4.**).¹⁸

Nachfolgend wird zunächst auf den Anwendungsbereich der Verordnung und auf die Frage eingegangen (s. Ziff. 3.2.), ob **Kindergeld und -zuschlag als Familienleistungen** i. S. d. VO 883/2004 einzustufen sind (s. **Ziff. 3.2.2.2.**). **Ziff. 3.5.** und **Ziff. 3.6.** stellen dar, inwieweit die **Leistungsgewährung an die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts** im zuständigen Mitgliedstaat geknüpft werden darf und inwieweit eine **differenzierte Ausgestaltung bei im EU-Ausland lebenden Kindern** zulässig ist.

-
- 12 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, 30. April 2004, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 31. Juli 2019\)](#).
- 13 Vgl. Fachbereich EU 6, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, [PE 6 - 3000 - 071/16](#), 29. April 2016, S. 6 f.
- 14 EuGH, Urteil vom 23. Januar 2020, Rs. C-29/19, Bundesagentur für Arbeit, Rn. 33 m. w. N. aus der Rspr. Siehe schon Urteil vom 21. Februar 2013, Rs. C-619/11, Dumont de Chassart, Rn. 38, zur Vorgängerregelung.
- 15 EuGH, Urteil vom 23. Januar 2020, Rs. C-29/19, Bundesagentur für Arbeit, Rn. 41; Urteil vom 28. Juli 2018, Rs. C-2/17, Crespo Rey, Rn. 45 m. w. N. aus der Rspr.
- 16 St. Rspr., vgl. EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C-372/20, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant), Rn. 71; Urteil vom 23. Januar 2020, Rs. C-29/19, Bundesagentur für Arbeit, Rn. 41.
- 17 Vgl. *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (168).
- 18 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtet durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 93.

3.2. Anwendungsbereich der VO 883/2004

3.2.1. Persönlicher Anwendungsbereich, insbesondere Einschluss Nichterwerbstätiger

Die Koordinierungsverordnung gilt nach Art. 2 Abs. 1 VO 883/2004 u. a. **für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedstaat**, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie für ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen (vgl. auch ErwG 7 VO 883/2004).

Die Verordnung geht nach der Rechtsprechung des EuGH über Art. 48 AEUV¹⁹ und die sekundärrechtliche Vorgängerregelung²⁰ hinaus, weil sie nicht nur Arbeitnehmer²¹ und Selbstständige²², sondern auch **wirtschaftlich nicht aktive Personen** erfasst.²³ Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Koordinierungsverordnung insbesondere hinsichtlich **Familienleistungen** nicht auf Arbeitnehmer beschränkt sei, sondern auch andere Personengruppen, u. a. **nicht Erwerbstätige, umfassende**.²⁴

Die VO 883/2004 gilt nicht nur in der EU, sondern nach dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) auch in Norwegen, Island und Liechtenstein sowie aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit der EU auch in der Schweiz.²⁵ Zudem können Assoziationsabkommen oder andere völkerrechtliche Abkommen der EU mit Drittstaaten Leistungsansprüche für die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten begründen. Beispielsweise gewährt Art. 3 Abs. 1 Assoziationsratsbeschluss (ARB) Nr. 3/80 EWG-Türkei²⁶ türkischen Staatsangehörigen, die im Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen und die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen, das

19 Dies wird erreicht, indem sich die Koordinierungsverordnung nicht nur auf Art. 48 AEUV, sondern auch auf die Vertragsabrundungskompetenz in Art. 352 AEUV stützt, vgl. *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 4.

20 Art. 2 Abs. 1 [Verordnung \(EWG\) Nr. 1408/71](#) bezog sich ausschließlich auf „Arbeitnehmer und Selbständige“.

21 Vgl. zum Arbeitnehmerbegriff und zur Definition der Beschäftigung in Art. 1 Buchst. a VO 883/2004: *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 7 f.

22 Vgl. *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 9, dazu, dass Art. 1 Buchst. b VO 883/2004 für die Definition auf das jeweilige nationale Recht der Mitgliedstaaten verweist.

23 EuGH, Urteil vom 7. Februar 2019, Rs. C-322/17, *Bogatu*, Rn. 26 f. Vgl. *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 4, mit dem Hinweis, dass Arbeitnehmer, Selbständige, Beamte, Studierende und Rentner sowie Nichterwerbstätige erfasst sind.

24 EuGH, Urteil vom 7. Februar 2019, Rs. C-322/17, *Bogatu*, Rn. 23 ff.

25 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, [ABL. L 1, 3. Januar 1994, S. 3 \(konsolidierte Fassung v. 25. Oktober 2025\)](#). Vgl. *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 5.

26 Beschluß Nr. 3/80 des Assoziationsrats vom 19. September 1980 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf die türkischen Arbeitnehmer und auf deren Familienangehörige, [ABL. C 110, 25. April 1983, S. 60](#).

Recht auf Gleichbehandlung im Bereich der Leistungen der sozialen Sicherheit nach den nationalen Rechtsvorschriften unter den gleichen Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige.²⁷

Die Verordnung (EU) Nr. 1231/2010²⁸ erweitert die Koordinierungsverordnung zudem auf **Drittstaatsangehörige**, ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen, „wenn sie ihren **rechtmäßigen Wohnsitz im Hoheitsgebiet** eines Mitgliedstaats haben und sich in einer Lage befinden, die nicht ausschließlich einen einzigen Mitgliedstaat betrifft“, vgl. Art. 1 VO 1231/2010.

Die Arbeit beschränkt sich im Folgenden auf die Darstellung der für EU-Bürger maßgeblichen Vorgaben.

3.2.2. Sachlicher Anwendungsbereich, insbesondere Familienleistungen

Die Koordinierungsverordnung gilt in sachlicher Hinsicht für die in Art. 3 VO 883/2004 aufgelisteten nationalen Rechtsvorschriften²⁹, die sich auf verschiedene Zweige **sozialer Sicherheit** beziehen. Dazu zählen gemäß Art. 3 Buchst. j VO 883/2004 **Familienleistungen**. Diese werden in Art. 1 Buchst. z VO 883/2004 definiert als „alle **Sach- oder Geldleistungen zum Ausgleich von Familienlasten**, mit Ausnahme von Unterhaltsvorschüssen und besonderen Geburts- und Adoptionsbeihilfen nach Anhang I.“³⁰ Zu den Familienleistungen können neben Geld- und Sachleistungen auch **steuerrechtliche Maßnahmen** zugunsten von Kindern gehören.³¹

3.2.2.1. Vom EuGH angewendete Kriterien zur Definition von Familienleistungen

Nach der Rechtsprechung des EuGH kann eine Leistung dann als **Leistung der sozialen Sicherheit** betrachtet werden, wenn sie den Empfängern **aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands** unabhängig von einer individuellen Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird und wenn sie sich auf eines der in Art. 3 Abs. 1 VO 883/2004 aufgezählten Risiken bezieht.³² Entscheidend ist

27 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, [ABl. L 353, 31. Dezember 2009, S. 71 \(konsolidierte Fassung v. 1. Januar 2021\)](#). Vgl. *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 5.

28 Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen, [ABl. L 344 29. Dezember 2010, S. 1](#).

29 Art. 1 Buchst. l VO 883/2004 definiert als Rechtsvorschriften „für jeden Mitgliedstaat die Gesetze, Verordnungen, Satzungen und alle anderen Durchführungsvorschriften in Bezug auf die in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweige der sozialen Sicherheit“.

30 Vgl. den Überblick auch zur Rechtsprechung des EuGH: *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (170 ff.).

31 EuGH, Urteil vom 24. Oktober 2013, Rs. C-177/12, Lachheb, Rn. 37.

32 EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 36 m. w. N. aus der Rspr.

also, dass den jeweiligen Empfängern ein **Leistungsanspruch** eingeräumt wird, der von **bestimmten objektiven Voraussetzungen** abhängt, ohne dass es eine Ermessensentscheidung mit Blick auf die individuelle Bedürftigkeit gäbe.³³ Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Art der Finanzierung und der Umstand, dass die Leistungsgewährung nicht von einer Beitragszahlung abhängig ist, für die Einstufung als Leistung der sozialen Sicherheit ohne Belang ist.³⁴

Familienleistungen i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. j i. V. m. Art. 1 Buchst. z VO 883/2004 sind nach der Rechtsprechung des EuGH 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“.³⁵

Familienleistungen liegen also insbesondere vor, wenn eine Leistung davon abhängig ist, dass zur Familie des Betroffenen ein oder mehrere Kinder gehören oder wenn sich die Leistungshöhe nach dem Alter oder (mittelbar) nach der Zahl der Kinder richtet.³⁶

Der Ausdruck „**zum Ausgleich von Familienlasten**“ ist nach der Rechtsprechung des EuGH dahin auszulegen, dass er u. a. einen **staatlichen Beitrag zum Familienbudget** erfassen soll, der die **Kosten für den Unterhalt von Kindern** verringert.³⁷ Der Gerichtshof hat entschieden, dass auch dann von einer Familienleistung auszugehen ist, wenn sie dazu dient, „**die Erziehung des Kindes zu vergüten**, die anderen Betreuungs- und Erziehungskosten auszugleichen und gegebenenfalls die finanziellen Nachteile, die der Verzicht auf ein Vollerwerbseinkommen bedeutet, abzumildern“.³⁸

33 EuGH, Urteil vom 21. Juni 2017, Rs. C-449/16, Martinez Silva, Rn. 21 m. w. N. aus der Rspr.

34 EuGH, Urteil vom 16. Juli 1992, Rs. C-78/91, Hughes, Rn. 21.

35 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 34 (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. auch: Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 60; EuGH, Urteil vom 21. Juni 2017, Rs. C-449/16, Martinez Silva, Rn. 22 m. w. N. aus der Rspr.

36 EuGH, Urteil vom 10. Oktober 1996, Hoever und Zachov, verb. Rs. C-245/94 und C-312/94, Rn. 21, 24; Urteil vom 16. Juli 1992, Rs. C-78/91, Hughes, Rn. 19.

37 EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 38 m. w. N. aus der Rspr.; Urteil vom 24. Oktober 2013, Rs. C-177/12, Lachheb, Rn. 35.

38 EuGH, Urteil vom 19. September 2013, verb. Rs. C-216/12 und C-217/12, Caisse nationale des prestations familiales, Rn. 56 (Hervorhebungen hinzugefügt). EuGH, Urteil vom 10. Oktober 1996, Hoever und Zachov, verb. Rs. C-245/94 und C-312/94, Rn. 25, zum deutschen Erziehungsgeld nach dem ehemaligen Erziehungsgeldgesetz. Siehe auch: *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (171).

Der EuGH hat zum britischen „Family credit“ geurteilt, dass die **Doppelfunktion** einer Sozialleistung – gering bezahlte Arbeitnehmer in Beschäftigung zu halten und Familienlasten auszugleichen – der Einstufung als Familienleistung **nicht entgegensteht**.³⁹

3.2.2.2. Kindergeld und Kindergeld nach EStG und BKKG als Familienleistung?

Deutschland hat gemäß **Art. 9 VO 883/2004** erklärt, dass Familienleistungen in Deutschland u. a. Leistungen nach dem **Bundeskindergeldgesetz (BKKG)**⁴⁰ und den §§ 62 ff. **Einkommensteuergesetz (EStG)**⁴¹ umfassen.⁴² Zudem geht der deutsche Gesetzgeber im **Gesetz zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa (SozSichEUG)**,⁴³ das u. a. die Durchführung der VO 883/2004 regelt, davon aus, dass es sich u. a. beim **Kindergeld** nach Abschnitt X EStG sowie beim **Kindergeld und Kinderzuschlag** nach dem BKKG um Familienleistungen i. S. v. Art. 3 Buchst. j VO 883/2004 handelt, vgl. Art. 4 SozSichEUG.

Der EuGH hat die Einstufung des deutschen **Kindergeldes** nach **§ 62 ff. EStG**⁴⁴ als Familienleistung bestätigt, da dieses den Empfängern

„aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands gewährt wird, der unabhängig von ihrer persönlichen Bedürftigkeit ist, und seine Gewährung nicht auf ihre Existenzsicherung abzielt, sondern auf den Ausgleich von Familienlasten.“⁴⁵

39 EuGH, Urteil vom 16. Juli 1992, Rs. C-78/91, Hughes, Rn. 19 f.

40 Bundeskindergeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 355) geändert worden ist.

41 Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. 2009 I S. 3366) in der durch das am 18. Juli 2019 in Kraft getretene Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (BGBl. 2019 I S. 1066) geänderten Fassung.

42 Erklärung Deutschlands gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für das am 31. Dezember 2023 endende Referenzjahr, abrufbar unter: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/eu-social-security-coordination/specialised-information/official-documents/declarations-made-member-states-accordance-article-9-regulation-ec-no-8832004_en?prefLang=de.

43 Gesetz zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa vom 22. Juni 2011 (BGBl. I S. 1202), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 15. Februar 2021 (BGBl. I S. 239) geändert worden ist.

44 Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. 2009 I S. 3366) in der durch das am 18. Juli 2019 in Kraft getretene Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (BGBl. 2019 I S. 1066) geänderten Fassung.

45 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 35. Siehe schon: EuGH, Urteil vom 22. Oktober 2015, Rs. C-378/14, Trapkowski, Rn. 26; Urteil vom 20. Mai 2008, Rs. C-352/2006, Bosman. Siehe zum deutschen Elterngeld: EuGH, Urteil vom 8. Mai 2014, Rs. C-347/12, Wiering, Rn. 71.

Diese Wertung dürfte sich auf das Kindergeld nach dem BKKG übertragen lassen, das ebenfalls bei Erfüllen bestimmter gesetzlich umschriebener Anspruchsvoraussetzungen⁴⁶ gezahlt wird.⁴⁷

Der **Kinderzuschlag** soll – zusammen mit dem Kindergeld und ggf. dem auf das Kind entfallenden Wohngeldanteil – den Bedarf derjenigen Kinder decken, deren Eltern mit ihrem Einkommen zwar grundsätzlich ihren eigenen Bedarf decken können, nicht jedoch vollständig den ihrer Kinder.⁴⁸ Für den Kinderzuschlag werden gesetzlich Anspruchsvoraussetzungen festgelegt.⁴⁹ Soweit ersichtlich, hat der EuGH noch nicht zur Einstufung des Kinderzuschlags als Familienleistung geurteilt.

Das **Bundessozialgericht (BSG) hat den Kinderzuschlag** i. S. des ARB Nr. 3/80 EWG-Türkei (s. Ziff. 3.2.1.) **als Familienleistung eingestuft**.⁵⁰ Dieser Beschluss des Assoziationsrats EWG/Türkei nimmt auf die Definition der Familienleistungen in der Verordnung (EWG) 1408/71 Bezug.⁵¹ Diese Verordnung wurde durch die Koordinierungsverordnung 883/2004 ersetzt, die den Begriff der Familienleistungen aus der VO 1408/71 übernommen hat. Das BSG begründete seine Rechtsauffassung damit, dass die Höhe des Kinderzuschlags **unabhängig von der individuellen Bedarfssituation gesetzlich einheitlich festgelegt** sei.⁵² Zwar sei der Kinderzuschlag eng mit den existenzsichernden Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II⁵³ verknüpft, bei denen es sich um besondere beitragsunabhängige Geldleistungen i. S. v. Art. 3 Abs. 3, Art. 70 VO 883/2004 handele. Dies ändere aber nichts daran, dass die Leistung in erster Linie dem Ausgleich von Familienlasten diene und nicht der Deckung eines individuell ermittelten sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs. Dass einer solchen Leistung im Hinblick auf das Kind zugleich eine existenzsichernde Wirkung

46 Siehe näher Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Voraussetzungen für den Anspruch auf Kindergeld nach Einkommensteuergesetz und nach Bundeskindergeldgesetz, WD 4 - 3000 - 014/26, 13. April 2026.

47 So etwa: *Steinmeyer*, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, Art. 48 AEUV, Rn. 78. Das BKKG war nach der [Verordnung \(EWG\) Nr. 1408/71](#), die vor Koordinierungsverordnung 883/2004 galt, als Familienleistung notifiziert worden, vgl. EuGH, Urteil vom 22. Februar 1990, Rs. C-228/80, Bronzino/Kindergeldkasse, Rn. 7. Zur Einstufung des im Vereinigten Königreich gezahlten Kindergeldes als Familienleistung: EuGH, Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/2014, Kommission/Vereinigtes Königreich und Nordirland, Rn. 59 ff. Siehe auch: *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 50, dazu, dass Kindergeld typischerweise eine Familienleistung darstelle.

48 Siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zu den Anspruchsvoraussetzungen für den Kinderzuschlag, WD 8 - 3000 - 021/26, 20. März 2026, S. 4.

49 Siehe im Einzelnen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zu den Anspruchsvoraussetzungen für den Kinderzuschlag, WD 8 - 3000 - 021/26, 20. März 2026.

50 BSG, Urteil vom 9. März 2022, B 7/14 KG 1/20 R, Rn. 35 ff.

51 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, [ABl. L 149, 5. Juli 1971, S. 2](#).

52 BSG, Urteil vom 9. März 2022, B 7/14 KG 1/20 R, Rn. 39.

53 Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2014), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 363) geändert worden ist.

zukomme, liege in der Natur der Sache und gelte auch für einen „staatlichen Beitrag zum Familienbudget“ wie das Kindergeld, bei dem die Einordnung als Familienleistung im Sinne des Koordinationsrechts unstreitig sei.⁵⁴

3.3. Zuständigkeit für die Gewährung von Familienleistungen,

3.3.1. Allgemeine Kollisionsnormen, insbesondere Wohnortkriterium

Gemäß Art. 2 Abs. 1 VO 883/2004 gilt die Koordinierungsverordnung nur für die in diesem Artikel genannten Personengruppen, wenn sie ihren **Wohnort in einem Mitgliedstaat** haben.

Von der allgemeinen Anwendbarkeit der Verordnung ist die Frage zu unterscheiden, welches mitgliedstaatliche Recht auf die jeweilige Person und Konstellation Anwendung findet. Hierfür ist **Art. 11 Abs. 3 VO 883/2004** relevant. Nach Art. 11 Abs. 3 Buchst. a bis e VO 883/2004 ist in erster Linie derjenige Mitgliedstaat zuständig, in dem die betreffende Person eine **wirtschaftlich relevante Tätigkeit** ausübt, vgl. Art. 11 Abs. 3 Buchst. a, b VO 883/2004. Personen, die nach den Rechtsvorschriften des **Wohnmitgliedstaats Leistungen bei Arbeitslosigkeit** erhalten, unterliegen den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats, vgl. Art. 11 Abs. 3 Buchst. c VO 883/2004.

Als Auffangtatbestand sieht Art. 11 Abs. 3 Buchst. e VO 883/2004 vor:

„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**.“⁵⁵

Das bedeutet, dass ein **wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger**, der seinen **gewöhnlichen Aufenthalt in den Aufnahmemitgliedstaat** verlegt hat, nach Art. 11 Abs. 3 Buchst. e VO 883/2004 hinsichtlich der Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats unterliegt.⁵⁶

Die Kollisionsnorm in Art. 11 Abs. 3 VO 883/2004 dient nach der Rechtsprechung des EuGH dazu, die **gleichzeitige Anwendung verschiedener nationaler Rechte** auf eine konkrete Situation und die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben können, zu **vermeiden** („**Antikumulierung**“). Sie soll aber auch verhindern, dass Personen, die in den Geltungsbereich der Koordinierungsverordnung fallen, der Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit vorenthalten wird, weil keine Rechtsvorschriften auf sie anwendbar sind.⁵⁷

54 BSG, Urteil vom 9. März 2022, B 7/14 KG 1/20 R, Rn. 40.

55 Siehe zur Funktion dieser Kollisionsnorm: Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 63 f.

56 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 56.

57 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 57; Urteil vom 21. Februar 2013, C-619/11, Dumont de Chassart, Rn. 38.

3.3.2. Spezielle Kollisionsnorm bei Familienleistungen

Hinsichtlich des Zusammentreffens von Ansprüchen auf Familienleistungen ist **Art. 68 VO 883/2004** zu beachten. Art. 68 VO 883/2004 enthält **Antikumulierungsvorschriften** für den Fall, dass für **denselben Zeitraum** und für **dieselben Familienangehörigen**⁵⁸ Leistungen nach den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten zu gewähren sind (vgl. ErwG 35 VO 883/2004).⁵⁹

Sofern Leistungen von mehreren Mitgliedstaaten aus **unterschiedlichen Gründen** zu gewähren sind, gilt folgende Rangfolge:

1. Durch **Beschäftigung** / selbstständige Erwerbstätigkeit ausgelöste Ansprüche.
2. Durch **Rentenbezug** ausgelöste Ansprüche.
3. Durch den **Wohnort** ausgelösten Ansprüche.

Sofern Leistungen von mehreren Mitgliedstaaten aus **denselben Gründen** zu gewähren sind, richtet sich die Rangfolge nach den nachfolgenden Kriterien:

1. Durch **Beschäftigung / selbstständige Erwerbstätigkeit** ausgelöste Ansprüche:
 - **Wohnort der Kinder**, sofern dort eine solche Tätigkeit ausgeübt wird,
 - subsidiär gegebenenfalls die nach den widerstreitenden Rechtsvorschriften zu gewährende **höchste Leistung**, wobei dann eine Kostenteilung vorzunehmen ist.
2. Durch **Rentenbezug** ausgelöste Ansprüche:
 - **Wohnort der Kinder**, sofern dort eine Rente geschuldet wird,
 - subsidiär gegebenenfalls die **längste Dauer** der nach den widerstreitenden Rechtsvorschriften zurückgelegten Versicherungs- oder Wohnzeiten.
3. Durch den **Wohnort** ausgelöste Ansprüche:
 - **Wohnort der Kinder**.

58 Siehe zum Begriff der Familienangehörigen nach Art. 1 Buchst. i VO 883/2004: EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 66 ff. sowie in der Rechtsprechung des EuGH, *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (180 f.).

59 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 48; Urteil vom 7. Februar 2019, Rs. C-322/17, *Bogatu*, Rn. 24. Vgl. auch die Nachweise aus der Rechtsprechung bei *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (174, 179 f.), zur Unanwendbarkeit der Antikumulierungsvorschriften, wenn mangels Antragstellung kein Anspruch im eigentlich vorrangig zuständigen Mitgliedstaat vorliegt. Sowie Fachbereich EU 6, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, [PE 6 - 3000 - 071/16](#), 29. April 2016, S. 7 ff.

Art. 68 Abs. 2 Satz 2 VO 883/2004 normiert eine Ausprägung des sog. **Günstigkeitsprinzips**. Danach muss der nicht vorrangig zuständige Mitgliedstaat einen **Differenzbetrag** zahlen, wenn der in seiner nationalen Rechtsordnung verankerte Anspruch höher ist als der Anspruch im vorrangig zuständigen Mitgliedstaat. Dies soll verhindern, dass Familien im Zusammenhang mit der Arbeitsmigration Leistungseinbußen erleiden.⁶⁰ Ein derartiger Unterschiedsbetrag muss nach Art. 68 Abs. 2 Satz 3 VO 883/2004 jedoch nicht für Kinder gewährt werden, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, wenn der entsprechende Leistungsanspruch ausschließlich durch den Wohnort ausgelöst wird.

Der EuGH hat in der Rs. C-32/18 (Moser) entschieden, dass aufgrund von Art. 60⁶¹ der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Koordinierungsverordnung⁶² auch der Ehemann einer im EU-Ausland arbeitenden Frau **Elterngeld in Höhe des Differenzbetrags** geltend machen kann – **unabhängig** davon, ob er im EU-Ausland **Versicherungszeiten aufgrund Beschäftigung** nachweisen kann.⁶³

3.3.3. Bestimmung des Wohnorts bzw. des gewöhnlichen Aufenthalts

Insbesondere für Familienleistungen bei wirtschaftlich nicht aktiven Personen ist damit der Mitgliedstaat zuständig, in dem die Person ihren **Wohnort** hat.

Nach Art. 1 Buchst. j VO 883/2004 bezeichnet „Wohnort“ den **gewöhnlichen Aufenthalt** einer Person. Dieser gewöhnliche Aufenthalt ist vom „vorübergehenden Aufenthalt“ i. S. v. Art. 1 Buchst. k VO 883/2004 abzugrenzen.

Zur Bestimmung des gewöhnlichen Aufenthalts enthält – nach der Rechtsprechung des EuGH – zum einen Art. 11 Durchführungsverordnung 987/2009 Anhaltspunkte für die Bestimmung des Orts des gewöhnlichen Aufenthalts. Diese Bestimmung nennt folgende Kriterien:

-
- 60 *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (173 f.) Wobei in der Rechtsprechung des EuGH auch etabliert ist, dass das (Primär-)Recht einem Arbeitnehmer jedoch nicht garantieren kann, dass ein Umzug in einen anderen Mitgliedstaat als seinen Herkunftsmitgliedstaat in sozialer Hinsicht neutral ist, da ein solcher Umzug aufgrund der Unterschiede, die zwischen den Systemen und den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bestehen, für die betreffende Person je nach Einzelfall Vorteile oder Nachteile in diesem Bereich haben kann, vgl. EuGH, Urteil vom 19. September 2019, verb. Rs. C-95/18, C-96/18, van den Berg und Giessen, Rn. 56 m. w. N. aus der Rspr.
- 61 Art. 60 Abs. 1 Satz 2 VO 987/2009 bestimmt, dass hinsichtlich des Rechts einer Person zur Erhebung eines Leistungsanspruchs nach der VO 883/2004 die Situation der gesamten Familie in einer Weise zu berücksichtigen ist, als würden alle beteiligten Personen unter die Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats fallen und dort wohnen.
- 62 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. L 284, 30. Oktober 2009, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 1. Januar 2018\)](#).
- 63 EuGH, Urteil vom 18. September 2019, Rs. C-32/18, Moser, Rn. 37 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 7. November 2002, Rs. C-333/00, Maaheimo, Rn. 32. Siehe auch: *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (178).

-
- die **Dauer und Kontinuität** des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats;
 - die **Situation der Person**, einschließlich
 - 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,
 - ihrer familiären Verhältnisse und familiären Bindungen,
 - der Ausübung einer nicht bezahlten Tätigkeit,
 - im Falle von Studierenden ihrer Einkommensquelle,
 - ihrer Wohnsituation, insbesondere deren dauerhafter Charakter,
 - des Mitgliedstaats, der als der steuerliche Wohnsitz der Person gilt.

Art. 11 Abs. 2 VO 987/2009 stellt klar, dass unter dem Wohnort i. S. d. Koordinierungsverordnung 883/2004 der **tatsächliche Wohnort** zu verstehen ist.⁶⁴ Art. 11 Abs. 2 VO 987/2009 bestimmt, dass **im Zweifel der Wille der Person** gilt, wie er sich aus den Fakten und Umständen (i. S. v. Art. 11 Abs. 1 VO 987/2009) erkennen lässt. Einzubeziehen sind insbesondere die Gründe, die die Person zu einem Wohnortwechsel veranlasst haben.

Nach der Rechtsprechung des EuGH unterliegt der Begriff des gewöhnlichen Aufenthalts als Tatsachenfrage der Beurteilung der nationalen Gerichte unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls.⁶⁵ Hierzu hat der Gerichtshof festgestellt, dass der jeweilige Unionsbürger den **Willen zum Ausdruck gebracht haben muss**, den **gewöhnlichen Mittelpunkt seiner Lebensinteressen** im Aufnahmemitgliedstaat zu errichten und dass er nachweist, dass seine Anwesenheit im Aufnahmemitgliedstaat **hinreichend dauerhaft** ist, um sie von einem vorübergehenden Aufenthalt zu unterscheiden.⁶⁶

3.4. Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 4 VO 883/2004

Eine der zentralen Regelungen der Koordinierungsverordnung zur Gewährleistung des Freizügigkeitsrechts ist das Gleichbehandlungsgebot in **Art. 4 VO 883/2004**. Die Vorschrift lautet:

64 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 71.

65 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 72.

66 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 72 unter Bezugnahme auf: EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C 289/20, IB (Gewöhnlicher Aufenthalt eines Ehegatten – Scheidung), Rn. 58.

„Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, haben **Personen, für die diese Verordnung gilt** [s. Ziff. 3.] die **gleichen Rechte und Pflichten** aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie die Staatsangehörigen dieses Staates.“⁶⁷

Die Norm zielt darauf ab, die **Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit ohne Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit** dadurch sicherzustellen, dass alle Diskriminierungen beseitigt werden, die sich insoweit aus den nationalen Rechtsvorschriften ergeben.⁶⁸ Dies gilt auch für den **Bezug von Familienleistungen**.

3.5. Zulässigkeit des Anknüpfens an die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts nach der Freizügigkeitsrichtlinie

3.5.1. Rechtsprechung des EuGH zum Regelungsspielraum der Mitgliedstaaten

Nach der Rechtsprechung des EuGH – und im Einklang mit der bloßen Koordinierungsfunktion der VO 883/2004 – folgen weder unmittelbar aus Art. 4 VO 883/2004 (Gleichbehandlungsanspruch, Ziff. 3.4.) noch aus der Kollisionsregel des Art. 11 Abs. 3 Buchst. e, Art. 1 Buchst. j VO 882/2004 (Zuständigkeit des Mitgliedstaats des gewöhnlichen Aufenthalts, Ziff. 3.3.) Leistungsansprüche.⁶⁹ Vielmehr bleibt es nach der Rechtsprechung des EuGH – in den Grenzen des EU-Rechts⁷⁰ – Sache der Mitgliedstaaten, die inhaltlichen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Anspruchs auf soziale Sicherheit festzulegen.

Der EuGH hat auf dieser Grundlage entschieden, dass das Unionsrecht einer **nationalen Regelung** nicht entgegenstehe, die den Anspruch eines **wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgers** davon abhängig macht, dass dieser die **Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllt**.⁷¹

Nach der Rechtsprechung des EuGH stellt eine solche Lesart von Art. 4 VO 883/2004 zwar eine **mittelbare Diskriminierung** dar, da ein entsprechendes Erfordernis des rechtmäßigen Aufenthalts

67 Hervorhebungen hinzugefügt.

68 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Mai 2024, Rs. C-27/23, Hocinx, Rn. 29; Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 93.

69 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 58; Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 84; Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 65, 67.

70 Vgl. EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 58; Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 45.

71 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 84 m. w. N.; Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 68, 74 ff.; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 83; Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, 44 m. w. N.

von Inländern leichter erfüllbar sei als von EU-Ausländern.⁷² Der EuGH kam in der Rs. C-308/14 (Kommission/ Vereinigtes Königreich) aber zu dem Ergebnis, dass

„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“.⁷³

Dieses Ergebnis folgt ebenso aus dem in **Art. 24 Abs. 1 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG**⁷⁴ normierten Gleichbehandlungsgrundsatz. Nach Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 genießt jeder Unionsbürger, der sich „**aufgrund dieser Richtlinie**“ im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, grundsätzlich 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 Daueranmeldung genießen.

Aus der Formulierung „aufgrund dieser Richtlinie“ in Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 folge, dass ein **Unionsbürger eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen** des Aufnahmemitgliedstaats **hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen** nur verlangen kann, wenn sein Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats die **Voraussetzungen der Freizügigkeitsrichtlinie** erfüllt.⁷⁵ Der EuGH argumentiert insofern wie folgt: Ließe man zu, dass Personen, denen kein Aufenthaltsrecht nach der Freizügigkeitsrichtlinie zusteht, unter den gleichen Voraussetzungen wie Inländer Sozialleistungen beanspruchen könnten, liefe dies dem im 10. ErwG dieser Richtlinie genannten Ziel zuwider, eine unangemessene Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats durch Unionsbürger, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, zu verhindern.⁷⁶

72 Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 76 ff.

73 EuGH, Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 80.

74 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, 30. April 2004, S. 77 \(konsolidierte Fassung v. 16. Juni 2011\)](#).

75 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 42; Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 75; Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u. a., Rn. 38; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 69.

76 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 76; Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u. a., Rn. 39; Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14, Alimanovic, Rn. 50; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 69.

3.5.2. Vorgaben der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG zur Rechtmäßigkeit des Aufenthalts

Damit kommt es sowohl für das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 4 VO 883/2004 als auch für den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen auf das **Aufenthaltsrecht der Unionsbürger** und ihrer Familienangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat an.

Die **Rechtmäßigkeit des Aufenthalts** von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen außerhalb ihres Herkunftsstaats richtet sich insbesondere nach der **RL 2004/38**. Diese sieht ein abgestuftes System vor, das im Recht auf Daueraufenthalt mündet.⁷⁷

3.5.2.1. Die ersten drei Monate des Aufenthalts

In den **ersten drei Monaten** haben Unionsbürger und ihre Familienangehörigen nach Art. 6 RL 2004/38 **ohne Weiteres ein Aufenthaltsrecht** im Aufnahmemitgliedstaat.⁷⁸ Nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie besteht dieses Recht für Unionsbürger und deren Familienangehörige, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen.⁷⁹ Somit verfügt auch ein **wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger** unter Beachtung der Art. 6 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 RL 2004/38 über ein **Recht auf Aufenthalt von drei Monaten** im Aufnahmemitgliedstaat.⁸⁰

Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 bestimmt zwar, dass die Mitgliedstaaten **nicht erwerbstätige Unionsbürger** und ihre Familienangehörigen in den ersten drei Monaten und während einer länger dauernden Arbeitssuche i. S. v. Art. 14 Abs. 4 Buchst. b RL 2004/38 von **Sozialhilfeleistungen ausschließen** dürfen.⁸¹ Allerdings hat der EuGH entschieden, dass das **Kindergeld i. S. d. § 62 EStG** und **allgemein Familienleistungen** i. S. v. Art. 3 Buchst. j, Art. 1 Buchst. z VO 883/2004, die Leistungen der sozialen Sicherheit darstellen, **nicht unter den Begriff der Sozialhilfeleistungen** i. S. v. Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 fallen.⁸² Der Begriff der Sozialhilfeleistungen bezieht sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs auf Hilfssysteme, die ein Einzelner, der nicht über ausreichende Existenzmittel zur Bestreitung seiner Grundbedürfnisse und derjenigen seiner Familie

77 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 30.

78 Es ist nur der Besitz eines Personalausweises oder Reisepasses erforderlich.

79 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 31.

80 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 32.

81 Vgl. dazu etwa: *Khan/Gerckens*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 48 AEUV, Rn. 12.

82 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 48, 55.

verfügt, in Anspruch nimmt.⁸³ Familienleistungen würden jedoch unabhängig von der persönlichen Bedürftigkeit des Empfängers gewährt und dienen nicht der Sicherstellung des Lebensunterhalts.⁸⁴

Der EuGH stuft es als unmittelbare Diskriminierung ein, wenn ein Mitgliedstaat wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgern mit Aufenthaltsrecht nach Art. 6, Art. 14 RL 2004/38 und gewöhnlichem Aufenthalt im Inland (s. Ziff. 3.3.3.) Familienleistungen verweigert, die er eigenen Staatsangehörigen in vergleichbarer Lage gewährt. Eine solche Diskriminierung knüpft unmittelbar an die Staatsangehörigkeit an. Sie kann nach dem EuGH-Urteil in der Rs. C-411/20 (Familienkasse Niedersachsen-Bremen) nicht gerechtfertigt werden, da die VO 883/2004 keine dahingehende ausdrückliche Ausnahme vorsehe. Der Ausschluss verstöße daher gegen Art. 4 VO 883/2004.⁸⁵

3.5.2.2. Aufenthalt zwischen drei Monaten und fünf Jahren

Das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern und deren Familienangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat für einen Zeitraum von drei Monaten bis fünf Jahren bestimmt sich in erster Linie nach **Art. 7 RL 2004/38** und – für bestimmte Sonderkonstellationen – nach Art. 12 f. RL 2004/38⁸⁶. Das Aufenthaltsrecht besteht gemäß Art. 14 Abs. 2 RL 2004/38 fort, solange die Voraussetzung der vorgenannten Artikel erfüllt sind.

Nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a, Abs. 2 RL 2004/38 besteht ein Aufenthaltsrecht der Unionsbürger, solange der Unionsbürger **Arbeitnehmer**⁸⁷ oder **Selbstständiger** im Aufnahmemitgliedstaat ist.

Wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger mit einem Aufenthalt von drei Monaten bis zu fünf Jahren erfüllen nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b RL 2004/38 die Aufenthaltsvoraussetzungen, solange sie **über ausreichende Existenzmittel** und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat⁸⁸ verfügen. Eine solche Bedingung beruht nach der Rechtsprechung des EuGH auf dem Gedanken, dass die Wahrnehmung des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger von der Wahrung der berechtigten Interessen der Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden kann, insbesondere dem Schutz ihrer öffentlichen Finanzen.⁸⁹

83 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 46.

84 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 47.

85 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 67 ff. Vgl. auch *Steinmeyer*, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, Art. 48 AEUV, Rn. 78.

86 Die Art. 12 und Art. 13 RL 2003/38 betreffen die Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts des Familienangehörigen bei Tod oder Wegzug bzw. Scheidung oder Trennung vom Unionsbürger.

87 Siehe zum Begriff des Arbeitnehmers im EU-Recht: Fachbereich EU 6, Zur Vereinbarkeit einer Absenkung von SGB-II-Leistungen für EU-Bürger mit dem EU-Recht und dem nationalen Verfassungsrecht, [EU 6 - 3000 - 071/25; WD 3 - 3000 - 094/25](#), 12. Dezember 2025, S. 6 m. w. N.

88 Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-535/19, A (Soins de santé publics).

89 EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 54 f.

Nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. c RL 2004/38 besteht ein Aufenthaltsrecht auch dann, wenn der Unionsbürger zur Absolvierung einer (Berufs-)Ausbildung eingeschrieben ist, über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügt und für sich und seine Familienangehörigen keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen muss.

Die Beurteilung der Frage, ob ein Unionsbürger über ausreichende Existenzmittel verfügt, erfordert nach der Rechtsprechung des EuGH eine **konkrete Prüfung der wirtschaftlichen Situation jedes Betroffenen**.⁹⁰ In der Rechtssache C-140/12 (Brey) hat der EuGH entschieden, dass ein automatischer Ausschluss wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger von Sozialleistungen bei einem Aufenthalt von über drei Monaten unionsrechtswidrig sei. Erforderlich sei, dass die zuständigen Behörden im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Faktoren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall beurteilen, ob die Gewährung einer Sozialleistung eine Belastung für das gesamte Sozialhilfesystem dieses Mitgliedstaats darstellt. Die Freizügigkeitsrichtlinie erkenne somit „eine bestimmte finanzielle Solidarität“ an, insbesondere wenn die Schwierigkeiten, auf die der Aufenthaltsberechtigte stoße, nur vorübergehender Natur seien.⁹¹

3.5.2.3. Aufenthalt über fünf Jahre – Daueraufenthaltsrecht

Aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RL 2004/38 geht hervor, dass jeder Unionsbürger, der sich im Einklang mit Art. 7 RL 2004/38 für fünf Jahre rechtmäßig⁹² im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, ein Daueraufenthaltsrecht hat.⁹³

Dieses Recht ist nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 RL 2004/38 nicht an die für einen kürzeren Aufenthalt geltenden Voraussetzungen geknüpft, insbesondere nicht an das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel. Nach ErwG 18 RL 2004/38 soll das einmal erlangte Recht auf Daueraufenthalt, um ein wirksames Instrument für die Integration in die Gesellschaft dieses Staates darzustellen, **keinen Bedingungen unterworfen** werden.⁹⁴

90 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 79; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 80 f.

91 EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 72 sowie ebenda, Rn. 67 ff. zur rechtssystematischen Herleitung aus der Freizügigkeitsrichtlinie. Dies entspricht auch der Lesart der Kommission, vgl. Kommission, Mitteilung der Kommission, Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen, [KOM\(2013\) 837 endg.](#), 25. November 2013, S. 7. Im Schrifttum wurde die Entscheidung in der Rs. Dano als Abkehr von der ausführlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß der Rs. Brey eingestuft, vgl. Cortan, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 207 f.

92 Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, verb. Rs. C-424/10 und C-425/10, Ziolkowski und Szeja, Rn. 51.

93 Sonderregelungen finden sich in Art. 17 RL 2004/38.

94 EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 72; Urteil vom 21. Dezember 2011, verb. Rs. C-424/10 und C-425/10, Ziolkowski und Szeja, Rn. 41.

3.5.2.4. Zwischenergebnis

Die Mitgliedstaaten können die Gleichbehandlung von EU-Ausländern gem. Art. 4 VO 883/2004 hinsichtlich der Gewährung von Familienleistungen davon abhängig machen, dass sich der Leistungsbezieher rechtmäßig, d. h. im Einklang mit der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 in ihrem Hoheitsgebiet aufhält.

Der EuGH hat jedoch betont, dass Einschränkungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 4 VO 883/2004 verhältnismäßig sein müsse. Die Prüfung, ob ein Antragsteller – für den Zugang zu Sozialleistungen – ein Aufenthaltsrecht nach der Freizügigkeitsrichtlinie habe, müsse daher den Anforderungen aus Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2004/38 genügen. Danach darf die **Überprüfung des Aufenthaltsrechts nicht systematisch** durchgeführt werden (s. Ziff. 3.5.2.2.).⁹⁵

Ein Leistungsausschluss in den ersten drei Monaten für wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger kann nicht auf Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 gestützt werden, da diese Ausnahmebestimmung nur für Sozialhilfeleistungen und nicht für sonstige Leistungen der sozialen Sicherheit, insbesondere für Familienleistungen gilt (s. Ziff. 3.5.2.1.).

Ab dem Erwerb des Daueraufenthaltsrechts müssen die Anforderungen aus Art. 7 RL 2004/38 nicht mehr eingehalten werden (s. Ziff. 3.5.2.3.).

Ein Leistungsausschluss kann zudem auch dann unionsrechtswidrig sein, wenn ein wirtschaftlich nicht mehr aktiver Unionsbürger sein Aufenthaltsrecht aus dem ausbildungsbedingten Aufenthalt seines Kindes gemäß Art. 10 der Wanderarbeitnehmerverordnung (EU) Nr. 492/2011⁹⁶ ableitet (s. Ziff. 4.).⁹⁷

3.6. Wohnortklauseln und Indexierung von Familienleistungen

3.6.1. Überblick

Die Koordinierungsverordnung normiert in Art. 7 VO 883/2004 eine „**Aufhebung der Wohnortklauseln**“ und damit eine Pflicht zum „**Leistungsexport**“,⁹⁸ wenn der leistungsgewährende Mitgliedstaat und der Wohnsitzmitgliedstaat auseinanderfallen. Die Norm bestimmt, dass die Mit-

95 EuGH, Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 74 ff.

96 Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, [ABl. L 141, 27. Mai 2011, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 1. August 2021\)](#).

97 Vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 72 ff.

98 Siehe zur primärrechtlichen Verankerung in Art. 48 AEUV: *Fuchs*, in: Fuchs/Janda, Europäisches Sozialrecht, 8. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 4.

gliedstaaten Geldleistungen **nicht** deshalb **kürzen, entziehen** oder anderweitig modifizieren dürfen, weil der **Berechtigte** oder **seine Familienangehörigen** in einem **anderen als dem leistungsgewährenden Mitgliedstaat** wohnt bzw. wohnen.⁹⁹

Art. 67 VO 883/2004 übernimmt die Vorgaben aus Art. 7 VO 883/2004 für den Bereich der **Familienleistungen**.¹⁰⁰ Art. 67 VO 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**. Ein Rentner hat jedoch Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des für die Rentengewährung zuständigen Mitgliedstaats.“¹⁰¹

Nach der Rechtsprechung des EuGH sollen die Art. 7, Art. 67 VO 883/2004 verhindern, dass ein Mitgliedstaat die **Gewährung** oder **Höhe von Familienleistungen** davon **abhängig macht**, dass die Familienangehörigen des **Erwerbstätigen**¹⁰² in dem die Leistungen erbringenden Mitgliedstaat wohnen.¹⁰³ Da die Leistungsgewährung in dieser Konstellation an die Beschäftigung bzw. selbstständige Erwerbstätigkeit anknüpft (vgl. Art. 68 Abs. 1 Buchst. a, Buchst. b Ziff. i VO 883/2004), gilt Art. 67 VO 883/2004 auch für Arbeitnehmer, die in einem Mitgliedstaat arbeiten, aber mit der Familie in einem anderen Mitgliedstaat wohnen.¹⁰⁴

3.6.2. Zur Primärrechtswidrigkeit sekundärrechtlicher Wohnortklauseln

Der EuGH hat bereits in der Rs. 41/84 (Pinna I) zu der Frage geurteilt, ob ein dem französischen Sozialrecht unterliegender Wanderarbeitnehmer Familienleistungen für sein im EU-Ausland lebendes Kind erhalten kann. Der EuGH erklärte die zum Entscheidungszeitpunkt zugunsten

99 Zum Hintergrund EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 51. Siehe auch ErwG 16 VO 883/2004.

100 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 45, wonach ein Verstoß gegen Art. 67 VO 883/2004 automatisch auch einen Verstoß gegen Art. 7 VO 883/2004 darstellt.

101 Hervorhebungen hinzugefügt.

102 Sofern Ansprüche ausschließlich durch den Wohnort ausgelöst werden, weil keine Erwerbstätigkeit der Eltern vorliegt, ist nach Art. 68 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iii VO 883/2004 vorrangig der Wohnmitgliedstaat der Kinder zuständig. Vor diesem Hintergrund ist die Fallkonstellation der Anpassung von Leistungsansprüchen mit Blick auf einen abweichenden Wohnort der Kinder relevant, wenn der Leistungsanspruch der Eltern durch deren Erwerbstätigkeit ausgelöst wird.

103 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 46; Urteil vom 18. September 2019, Rs. C-32/18, Moser, Rn. 35 f.; Urteil vom 22. Oktober 2015, Rs. C-378/14, Trapkowski, Rn. 35; Urteil vom 14. Oktober 2010, Rs. C-16/09, Schwemmer, Rn. 41 m. w. N. aus der Rspr.

104 EuGH, Urteil vom 18. September 2019, Rs. C-32/18, Moser, Rn. 37 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 7. November 2002, Rs. C-333/00, Maaheimo, Rn. 32.

Frankreichs geltende **sekundärrechtliche Wohnortklausel**¹⁰⁵ für **primärrechtswidrig** und damit unwirksam.¹⁰⁶ Nach Ansicht des EuGH wäre es mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art. 45 AEUV unvereinbar, im Sekundärrecht weitere Unterschiede einzuführen als die, die sich im Bereich der sozialen Sicherheit bereits aus den nationalen Rechtsordnungen ergeben.¹⁰⁷

Der EuGH bestätigte diese Auffassung in seinem Urteil vom 16. Juni 2022 zur Rs. C-328/20 (Kommission/ Österreich) bezüglich einer geplanten Regelung, um den Verbleib des Vereinigte Königreichs in der EU zu erreichen. Der Europäische Rat hatte zugesagt, eine Indexierung von Familienleistungen durch eine Änderung der VO 883/2004 zu ermöglichen. Die Kommission hatte einen entsprechenden Änderungsvorschlag angekündigt, „damit die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ausfuhr von Leistungen für Kinder in einen anderen als den Mitgliedstaat, in dem der Arbeitnehmer wohnt, die Möglichkeit erhalten, die Höhe dieser Leistungen an die Bedingungen des Mitgliedstaats, in dem das Kind wohnt, zu koppeln.“¹⁰⁸ In der Erklärung zu den Schlussfolgerungen erkannte die Kommission die Vereinbarkeit der Indexierung grundsätzlich an: „Die Kommission ist der Auffassung, dass zu diesen Bedingungen auch der Lebensstandard und die Höhe der Leistungen für Kinder gehören, die in diesem Mitgliedstaat gelten.“¹⁰⁹ Mit der Entscheidung des Vereinigten Königreichs über den EU-Austritt wurde das Vorhaben nicht weiterverfolgt. Der **EuGH** stellte fest, dass eine solche Änderung der VO 883/2004 wegen **Verstoßes gegen Art. 45 AEUV** primärrechtswidrig gewesen wäre.¹¹⁰

3.6.3. Zur Sekundärrechtswidrigkeit nationalrechtlicher Wohnortklauseln

Ebenfalls in der Rs. C-328/20 (Kommission/ Österreich) erklärte der EuGH eine **Indexierung** (Absenkung) von **Familienleistungen** nach der **Kaufkraft im jeweiligen Wohnmitgliedstaat der Kinder** für **sekundärrechtswidrig**.

105 Art. 73 Abs. 2 VO 1408/71 enthielt eine Sonderregelung, nach der dem französischen Sozialrecht unterliegende Wanderarbeitnehmer für ihre im EU-Ausland lebenden Familienangehörigen keine Familienleistungen nach französischem Recht erhielten.

106 EuGH, Urteil vom 15. Januar 1986, Rs. 41/84, Pinna I. Siehe zu den Rechtsfolgen der entfallenen Bestimmung: EuGH, Urteil vom 2. März 1989, Rs. 359/87, Pinna II.

107 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtet durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 56.

108 Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, [EUCO 1/16](#), Anlage V, S. 33.

109 Vgl. Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, [EUCO 1/16](#), Anlage V, S. 33. Dazu: *Hohnerlein/He*, Im Zentrum von Kontroversen: Die EU-Koordinierung von Familienleistungen, ZIAS 2025, S. 166 (175 ff.).

110 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtet durch Beschluss vom 6. September 2022). Rn. 57. Siehe zur unionsrechtlichen Bewertung schon: Fachbereich EU 6, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, [PE 6 - 3000 - 071/16](#), 29. April 2016, S. 9 ff.

Es ging hierbei um Familienleistungen, die innerhalb Österreichs pauschal nach Maßgabe der Zahl, des Alters und ggf. einer Behinderung der Kinder gewährt wurden.¹¹¹ Zudem wurde innerhalb Österreichs der Indexierungsmechanismus zur Anpassung an Preisniveauunterschiede nicht angewendet, obwohl zwischen den österreichischen Regionen nach Feststellung des EuGH Preisniveauunterschiede bestanden, die mit denen zwischen Österreich und anderen Mitgliedstaaten vergleichbar seien.¹¹²

Der EuGH stellte zunächst Verstöße gegen **Art. 7, 67 VO 883/2004** fest. Hierzu führte er aus, dass

„die **Familienleistungen**, die ein Mitgliedstaat gewährt, deren Familienangehörige in diesem Mitgliedstaat wohnen, **exakt jenen entsprechen** müssen, die er Erwerbstätigen gewährt, deren Familienangehörige in einem anderen Mitgliedstaat wohnen. [...] **Kaufkraftunterschiede** zwischen den Mitgliedstaaten [**rechtfertigen es**] im Hinblick auf diese Bestimmung **nicht**, dass ein Mitgliedstaat dieser zweiten Personengruppe Leistungen in anderer Höhe gewährt als der ersten Personengruppe.“¹¹³

Eine Abweichung von diesem Gleichstellungsgrundsatz ergibt sich nach der Rechtsprechung des EuGH nur aus dem Günstigkeitsprinzip des Art. 68 Abs. 2 VO 883/2004,¹¹⁴ der dem Leistungsberechtigten einen Gesamtbetrag an Leistungen in Höhe des günstigsten Anspruchs gewährt (s. Ziff. 3.3.2.).¹¹⁵ Hieraus schließt der Gerichtshof, dass es allein auf die Höhe der nach den nationalen Rechtsordnungen geschuldeten Leistungen i. V. m. Art. 68 VO 883/2004 und nicht auf die Kaufkraft oder das Preisniveau am Wohnort ankomme.¹¹⁶

Weiter heißt es im Urteil zur Rs. 328/20:

„In Anbetracht der in Art. 67 [VO 883/2004] normierten **Fiktion** [...] und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass Wanderarbeitnehmern die sozialpolitischen Maßnahmen des Aufnahmemitgliedstaats unter den gleichen Bedingungen zukommen müssen wie inländischen

111 Der EuGH betonte, dass seine Entscheidung im Einklang mit dem Urteil vom 27. September 1988, Rs. C-313/86, Lenoir, stünde, da auch dort bestätigt wurde, dass regelmäßige Geldleistungen, die nach der Zahl und ggf. dem Alter der Familienangehörigen „unabhängig vom Wohnort des Empfängers und seiner Familie zahlbar bleiben, vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 55.

112 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 52 f.

113 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 47, Hervorhebungen hinzugefügt.

114 Wobei nach Art. 68 Abs. 2 Satz 3 VO 883/2004 kein Differenzbetrag geschuldet ist, wenn sich dieser aus an den Wohnort anknüpfenden Ansprüchen ergibt.

115 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 49; Urteil vom 18. September 2019, Rs. C-32/18, Moser, Rn. 42 m. w. N. aus der Rspr.

116 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 50.

Arbeitnehmern, da sie **mit den Steuern und Sozialabgaben**, die sie in diesem Mitgliedstaat aufgrund der dort von ihnen ausgeübten unselbstständigen Erwerbstätigkeit entrichteten **zur Finanzierung dieser Maßnahmen beitragen**, dürfen die Mitgliedstaaten die Familienleistungen **nicht nach Maßgabe des Wohnstaats der Kinder** des Begünstigten **anpassen**.¹¹⁷

Der EuGH stellte außerdem einen Verstoß gegen den **Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 4 VO 883/2004** (s. Ziff. 3.4.) und gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz der Wanderarbeitnehmerverordnung aus Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 (s. noch Ziff. 4.) fest.

Hierzu verwies der EuGH u. a. auf Art. 11 Abs. 3 VO 883/2004 (s. Ziff. 3.3.1.), wonach die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern dadurch sichergestellt werden solle, dass die Person, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt, in der Regel den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats unterliegt und dort – angesichts der **gleichermaßen entrichteten Beiträge zu sozialpolitischen Maßnahmen** dieses Staates – nach **Art. 4 VO 883/2004** die **gleichen Leistungen** erhalten müsse wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats.¹¹⁸

Da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelungen im Wesentlichen an den Wohnsitz der Kinder im EU-Ausland – und gerade nicht unterschiedslos an die tatsächlich entstehenden Kosten – anknüpften, stufte der EuGH sie als **mittelbare Diskriminierung** ein. Diese wäre nur dann mit Art. 4 VO 884/2004 vereinbar, wenn sie geeignet wäre, die **Verwirklichung eines legitimen Ziels** zu ermöglichen und nicht über das hinausginge, was **zur Erreichung dieses Ziels erforderlich wäre**.¹¹⁹ Die österreichischen Regelungen genügten diesen Anforderungen an die Rechtfertigung einer mittelbaren Diskriminierung im Ergebnis nicht. Insbesondere dienten sie nach Bewertung des EuGH nicht dem Ziel, die Leistungen für im EU-Ausland lebende Kinder wertmäßig an die für in Österreich lebende Kinder anzugleichen (mangels Anwendung des Indexierungsmechanismus innerhalb Österreichs und mangels Bemessung der Leistungen an den Kosten pro Kind).¹²⁰ Der EuGH lehnte auch eine Rechtfertigung mit Ziel der Gewährleistung der

117 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 51 (Hervorhebungen hinzugefügt), sowie Rn. 109. Vgl. auch: *Eichenhofer*, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 112 f., der ausführt, dass Hintergrund der Pflicht zum Leistungsexport sei, dass es sich bei den erfassten Leistungen um „wohlerworbene“ also insbesondere durch eigene Beitragszahlungen im Rahmen einer Beschäftigung erlangte soziale Rechte handele.

118 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 108 f. Der EuGH differenziert hier nicht nach Beitrags- oder Mindestversicherungszeiten. Derartige nur für EU-Ausländer geltende Vorgaben dürften eine rechtfertigungsbedürftige Diskriminierung darstellen.

119 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 104.

120 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 105.

Unterhaltsfunktion und der Ausgewogenheit des österreichischen Sozialsystems ab. Hierzu verwies er u. a. darauf, dass Kosten für im EU-Ausland lebende Kinder vergleichsweise gering seien und dass die Anwendung des Indexierungsmechanismus selbst Geld koste.¹²¹

Stimmen im Schrifttum folgern aus der Entscheidung zur Rs. C-328/20, dass eine nationale Regelung, die bei Kindererziehung im EU-Ausland einen pauschal niedrigeren Kindergeldbetrag vorsehe, gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoße. Demgegenüber könne den Anforderungen des EuGH genügt werden, wenn sich eine Regelung an den konkreten Lebenshaltungskosten dieses anderen Mitgliedsstaats ausrichte.¹²² Zu bedenken ist indes, dass der EuGH die – im Ergebnis ungerechtfertigte – mittelbare Diskriminierung auch darauf stützte, dass *innerhalb* der Regionen des leistungsgewährenden Mitgliedstaats keine Indexierung nach der Kaufkraft und den Kosten für das Kind vorgenommen wurde. Dies könnte dafür sprechen, dass die Familienleistungen nicht nur an die konkreten Lebenshaltungskosten des anderen Mitgliedstaats, sondern auch an die konkreten Lebenshaltungskosten innerhalb des eigenen Hoheitsgebiets angepasst werden müssten, sofern ein Indexierungsmechanismus vorgesehen werden soll.¹²³

Weiteren Aufschluss zu den unionsrechtlichen Vorgaben und zum mitgliedstaatlichen Spielraum könnte die Entscheidung zur anhängigen Rs. C-642/24 (Kommission/ Deutschland)¹²⁴ geben, die die Ausgestaltung des bayerischen Kindergelds betrifft.

121 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 106 f.

122 *Steinmeyer*, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, Art. 48 AEUV, Rn. 77 m. w. N. aus dem Schrifttum.

123 Siehe ausführliche Erwägungen zu Rechtfertigungsansätzen schon: Siehe zur unionsrechtlichen Bewertung schon: Fachbereich EU 6, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, [PE 6 - 3000 - 071/16](#), 29. April 2016, S. 9 ff.

124 Vgl. die Verfahrensmitteilung zur anhängigen Rs. C-642/24, betreffend das bayerische Kindergeld: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202406642. Die Entscheidung wird am 16. April 2026 verkündet: https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5117/de/gerichtskalender?dateDebut=16.04.2026&dateFin=16.04.2026.

4. Die Wanderarbeitnehmerverordnung

4.1. Persönlicher Anwendungsbereich

Die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (VO 492/2011, Wanderarbeitnehmerverordnung)¹²⁵ gilt grundsätzlich nur für Personen, die **wirtschaftliche aktiv sind** und sich für die Ausübung einer Beschäftigung außerhalb ihres Heimatstaats aufhalten.¹²⁶

Der EuGH hat aber entschieden, dass aus **Art. 10 VO 492/2011** ein **Aufenthaltsrecht** auch dann folgen kann, wenn die Arbeitnehmereigenschaft entfallen ist. Danach haben zunächst Kinder eines (früheren) Wanderarbeitnehmers,¹²⁷ wenn sie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats wohnen, hinsichtlich der Teilnahme am Unterricht Anspruch auf die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Der EuGH leitet aus diesem Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich des Zugangs zum Unterricht ab, dass das Kind eines Wanderarbeitnehmers ein eigenes Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat hat, wenn es weiter am allgemeinen Unterricht in diesem Mitgliedstaat teilnehmen möchte. Darüber hinaus erfordere die **Anerkennung eines eigenen Aufenthaltsrechts dieses Kindes**, dass ein entsprechendes **Aufenthaltsrecht** der die elterliche Sorge wahrnehmenden **Elternteils** anerkannt werde.¹²⁸ Das aus Art. 10 VO 492/2011 folgende Aufenthaltsrecht des Elternteils leitet sich also von demjenigen des Kindes ab und ist damit unabhängig vom Fortbestehen der Arbeitnehmereigenschaft.¹²⁹

4.2. Gleichbehandlungsgrundsatz

Die Wanderarbeitnehmerverordnung normiert in **Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011** ein **Diskriminierungsverbot** hinsichtlich des **Zugangs zu sozialen** (und steuerlichen¹³⁰) **Vergünstigungen**, das sowohl für Arbeitnehmer als auch für EU-Bürger gilt, die ihr Aufenthaltsrecht aus Art. 10

125 Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, [ABl. L 141, 27. Mai 2011, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 1. August 2021\)](#).

126 Um die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der in der Koordinierungsverordnung 492/2011 und in Art. 45 AEUV verankerten Rechte zu erleichtern, sieht die Richtlinie 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, [ABl. L 128, 30. April 2013, S. 8](#), weitere Bestimmungen vor.

127 Gemeint sind Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind oder beschäftigt gewesen sind.

128 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 35 m. w. N.

129 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 37.

130 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Mai 2024, Rs. C-27/23, Hocinx, Rn. 30.

VO 492/2011 ableiten.¹³¹ Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Familienangehörigen¹³² des Leistungsberechtigten mittelbare Nutznießer der diesem durch Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 eingeräumten Rechte.¹³³

Der Gerichtshof hat ferner festgestellt, dass Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 gleichermaßen sowohl den in einem Aufnahmemitgliedstaat wohnhaften Wanderarbeitnehmern als auch Grenzgängern zugutekommt, die ihre unselbständige Erwerbstätigkeit in diesem Mitgliedstaat ausüben, aber in einem anderen Mitgliedstaat wohnen.¹³⁴

Der Gleichbehandlungsgrundsatz findet **neben** demjenigen aus **Art. 4 VO 883/2004** (s. Ziff. 3.4.) Anwendung, sofern die in Rede stehende Leistung sowohl als Familienleistung als auch als **soziale Vergünstigung** einzustufen ist.¹³⁵ Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der Begriff der sozialen Vergünstigung weit auszulegen und geht über den Begriff der Familienleistungen hinaus. Er

„umfasst alle Vergünstigungen, die – ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht – den **inländischen Arbeitnehmern** gewährt werden, und zwar hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnorts im Inland, und deren Erstreckung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der EU zu fördern“.¹³⁶

Ausreichend ist, dass eine Vergünstigung vorliegt, die an die Ausübung einer Beschäftigung oder selbstständigen Erwerbstätigkeit knüpft.¹³⁷ Der EuGH hat beispielsweise das Erziehungsgeld als Familienleistung und soziale Vergünstigung eingestuft.¹³⁸ Ebenso wurden die österreichische Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbetrag, die auch Familienleistungen i. S. d. VO 883/2004 dar-

131 Da das Aufenthaltsrecht aus Art. 10 VO 492/2011 von den durch die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 vermittelten Aufenthaltsrechten unabhängig ist, kommt eine Ungleichbehandlung zulasten wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger in den ersten drei Monaten des Aufenthalts mit Blick auf Sozialhilfeleistungen nicht in Betracht, vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 56-71. Bei Familienleistungen handelt es sich indes ohnehin nicht um Sozialhilfeleistungen i. S. d. Vorschrift, s. Ziff. 3.5.2.1.

132 Zum Begriff der Familienangehörigen nach der VO 492/2011: EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-488/21, Chief Appeals Officer, Rn. 55 ff.; Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 50 ff.

133 EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 49 m. w. N. aus der Rspr.

134 EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 26.

135 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 96; Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 44-46.

136 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 95, Hervorhebung hinzugefügt.

137 EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 30.

138 EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 45.

stellen, sowie darüber hinaus der Familienbonus Plus, der Alleinverdienerabsetzbetrag, der Alleinerzieherabsetzbetrag und der Unterhaltsbeitrag als soziale Vergünstigungen eingestuft.¹³⁹ Auch das luxemburgische **Kindergeld** ist eine soziale Vergünstigung.¹⁴⁰

Nach der Rechtsprechung des EuGH **konkretisiert sowohl Art. 4 VO 883/2004** als auch **Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011** den in **Art. 45 AEUV verankerten Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit**. Die beiden Bestimmungen seien daher in gleicher Weise und im Einklang mit Art. 45 AEUV auszulegen.¹⁴¹

Der in Art. 45 AEUV und Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 verankerte Grundsatz der Gleichbehandlung verbietet nicht nur **unmittelbare Diskriminierungen** aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch **alle mittelbaren Formen der Diskriminierung**, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zum gleichen Ergebnis führen.¹⁴² Mittelbare Diskriminierungen sind nach der Rechtsprechung des EuGH nur **gerechtfertigt**, wenn sie geeignet sind, die Verwirklichung eines legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.¹⁴³

Vor diesem Hintergrund stufte der EuGH den österreichischen **Indexierungsmechanismus** nicht nur als Verstoß gegen Art. 4 VO 883/2004 (s. Ziff. 3.6.3.), sondern auch als Verstoß gegen Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 ein.¹⁴⁴ Auch eine nationale Vorschrift, die den Kreis der profitierenden Familienangehörigen bei einem Wohnort außerhalb des leistungsgewährenden Mitgliedstaats enger zog, wurde vom EuGH in seinem Urteil zur Rs. C-802/18 (Caisse pour l'avenir des enfants) als mittelbare Diskriminierung eingestuft. Diese sei nicht gerechtfertigt, da eine solche Regelung weder geeignet noch erforderlich sei, um das grundsätzlich legitime Ziel zu erreichen, die Verwaltung des Beschäftigungsmitgliedstaats zu schützen.¹⁴⁵ In der Rs. C-488/21 (Chief Appeals Officer) wies der EuGH darauf hin, dass ein Wanderarbeitnehmer mit den Abgaben, die er an den Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen seiner dort ausgeübten unselbständigen Erwerbstätigkeit entrichte, zur Finanzierung der sozialpolitischen Maßnahmen dieses Mitgliedstaats beitrage und folglich davon unter den gleichen Bedingungen profitieren müsse wie die inländischen Arbeit-

139 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 97.

140 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2024, Rs. C-27/23, Hocinx, Rn. 27; Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 48.

141 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 98; EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 70.

142 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2024, Rs. C-27/23, Hocinx, Rn. 28; Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 54 m. w. N. aus der Rspr.

143 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2024, Rs. C-27/23, Hocinx, Rn. 38 m. w. N. aus der Rspr.

144 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 99 ff.

145 EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 62 f.

nehmer. Daher könne das **Ziel, eine übermäßige finanzielle Belastung für den Aufnahmemitgliedstaat zu vermeiden**, eine Ungleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und inländischen Arbeitnehmern **nicht rechtfertigen**.¹⁴⁶ In der Rs. C-213/05 (Geven) hatte der EuGH aber im Fall einer **geringfügigen Beschäftigung** hinsichtlich des Bezugs von **Erziehungsgeld** ein **Wohnsitzfordernis** innerhalb Deutschlands für **unionsrechtskonform** erklärt.¹⁴⁷

5. Primärrechtliche Vorgaben

Die Vorgaben des EU-Primärrechts sind zum einen Rechtsmäßigkeitsmaßstab für das EU-Sekundärrecht (vgl. Ziff. 3.6.2.). Zum anderen müssen die Mitgliedstaaten die Vorgaben des Primärrechts insbesondere bei der Durchführung des EU-Sekundärrechts beachten.

5.1. Gleichbehandlungsgebote aus Art. 18, Art. 45 AEUV; Rechtfertigung von Diskriminierungen

Der Auftraggeber hat die Frage aufgeworfen, welche Anforderungen aus Art. 18, Art. 45 AEUV für die Mitgliedstaaten folgen.

5.1.1. Art. 18 ff. AEUV

Art. 18 AEUV steht im Zusammenhang mit dem aus der Unionsbürgerschaft folgenden Freizügigkeitsrecht.

Nach Art. 20 AEUV sind Staatsangehörige der Mitgliedstaaten Unionsbürger. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein¹⁴⁸ Art. 20 Abs. 2 sowie die Art. 21 und 22 AEUV knüpfen an diesen Status eine Reihe von Rechten, die im Ausgangspunkt davon **unabhängig** sind, ob die jeweilige Person **wirtschaftlich aktiv ist oder nicht**. Die Unionsbürgerschaft verleiht nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. a und Art. 21 Abs. 1 AEUV jedem Unionsbürger u. a. ein elementares, persönliches Recht, sich – vorbehaltlich der im Vertrag vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen und der Maßnahmen zu ihrer Durchführung – im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.¹⁴⁹

Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit aus Art. 20 f. AEUV Gebrauch gemacht haben, können sich grundsätzlich auf das **Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit** gemäß **Art. 18 AEUV** berufen.¹⁵⁰

146 EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-488/21, Chief Appeals Officer, Rn. 71.

147 EuGH, Urteil vom 18. Juli 2007, Rs. C-213/05, Geven, Rn. 20 ff. Dazu *Bokeloh*, Die geringfügige Beschäftigung im Europäischen Kontext, NZS 2025, S. 337 (340).

148 Vgl. nur EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2024, Mirin, Rn. 51 m. w. N. aus der Rspr.

149 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2024, Mirin, Rn. 52; Urteil vom 9. Juni 2022, Rs. C-673/20, Préfet du Gers und Institut national de la statistique et des études économiques, Rn. 50 m. w. N. aus der Rspr.

150 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 63 f.; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 59 m. w. N.

Art. 18 AEUV wurde jedoch durch die **sekundärrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsätze in Art. 4 Koordinierungsverordnung 883/2004** (s. Ziff. 3.4.) und **Art. 24 Abs. 1 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38** (s. Ziff. 3.5.) **konkretisiert**, soweit EU-Bürger im Aufnahmemitgliedstaat Familienleistungen i. S. v. Art. 3 Koordinierungsverordnung in Anspruch nehmen wollen.¹⁵¹ Damit besteht im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Familienleistungen hinsichtlich wirtschaftlich nicht aktiver EU-Bürger ein sekundärrechtlicher Rahmen, der Vorrang vor dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV hat. Für wirtschaftlich aktive Unionsbürger sind zusätzlich die Vorgaben aus Art. 7 Abs. 2 Wanderarbeitnehmerverordnung 492/2011 zu beachten (s. Ziff. 5.1.2.). Die Folge ist, dass – soweit die sekundärrechtlichen Regelungen aus Art. 4 Koordinierungsverordnung 883/2004 und Art. 24 Abs. 1 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 einschlägig sind – **nicht auf Art. 18 AEUV**, sondern auf die **Sekundärrechtsregelungen abzustellen** ist.¹⁵² Dabei sind die im Sekundärrecht verankerten Beschränkungen und Bedingungen des Freizügigkeitsrechts (wie Art. 7, Art. 24 Abs. 2 Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38) eng und im Einklang mit den Vertragsbestimmungen, einschließlich derjenigen über die Unionsbürgerschaft, auszulegen.¹⁵³

5.1.2. Art. 45 ff. AEUV

Was die primärrechtlichen Gewährleistungen für **erwerbstätige Unionsbürger** anbelangt, ist nach der Rechtsprechung des EuGH die in **Art. 45 AEUV** verankerte Arbeitnehmerfreizügigkeit spezieller als die Garantien aus Art. 18, 21 AEUV. Das allgemeine Freizügigkeitsrecht (Art. 21 Abs. 1 AEUV) habe u. a. in Art. 45 AEUV hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine besondere Ausprägung erfahren.¹⁵⁴ Art. 45 AEUV habe damit Vorrang vor dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV.¹⁵⁵ Entsprechendes dürfte für die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV gelten.

Art. 45 AEUV steht nach der Rechtsprechung des EuGH jeder Maßnahme entgegen, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar, aber geeignet ist, die Ausübung Arbeitnehmerfreizügigkeit zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.¹⁵⁶ Gleichwohl verschafft Art. 45 AEUV einem Arbeitnehmer, der sich in einen anderen Mitgliedstaat als

-
- 151 Vgl. EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 29; Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 93.
- 152 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 66; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 61 f.
- 153 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 50; Urteil vom 4. Oktober 2012, Rs. C-75/11, Kommission/Österreich, Rn. 34.
- 154 EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-488/21, Chief Appeals Officer, Rn. 46.
- 155 EuGH, Urteil vom 10. Oktober 2019, Rs. C-703/17, Krah, Rn. 18 ff.
- 156 EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C-372/20, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant), Rn. 69.

seinen Herkunftsmitgliedstaat begibt, nicht das Recht, sich im Aufnahmemitgliedstaat auf dieselbe soziale Absicherung zu berufen, die ihm in seinem Herkunftsmitgliedstaat nach den dortigen nationalen Rechtsvorschriften zustanden.¹⁵⁷

Gemäß Art. 45 Abs. 2 AEUV umfasst die Freizügigkeit der Arbeitnehmer die **Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung** der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf **Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen**.¹⁵⁸

Nach ständiger Rechtsprechung stellt **Art. 7 Abs. 2 Wanderarbeitnehmerverordnung 492/2011** eine **Konkretisierung** des in **Art. 45 Abs. 2 AEUV** niedergelegten Gleichbehandlungsgrundsatzes auf dem Gebiet der Gewährung sozialer Vergünstigungen dar.¹⁵⁹ Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 und Art. 45 AEUV sind daher **gleich auszulegen**.¹⁶⁰ Soweit es um wirtschaftlich aktive Unionsbürger geht, gilt dies nach der Rechtsprechung des EuGH auch für **Art. 4** der **Koordinierungsverordnung 883/2004**, der entsprechend Art. 45 AEUV die Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit ohne Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit dadurch sicherstellen soll, dass er alle Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit beseitigt, die sich insoweit aus den nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten ergeben.¹⁶¹

Nach der Rechtsprechung des EuGH **konkretisieren** damit sowohl **Art. 4 VO 883/2004** als auch **Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011** den in **Art. 45 AEUV verankerten Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit**. Die beiden Bestimmungen seien daher in gleicher Weise und im Einklang mit Art. 45 AEUV auszulegen.¹⁶² Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Art. 45 AEUV, wenn gleichzeitig die Gleichbehandlungsgrundsätze aus Art. 4 VO 883/2004 und Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 eingreifen, in erster Linie die sekundärrechtlichen Vorgaben und die dazu ergangene Rechtsprechung zu berücksichtigen haben. Dabei gilt aber, dass die sekundärrechtlichen Bestimmungen im Einklang mit Art. 45 AEUV auszulegen sind.

157 EuGH, Urteil vom 25. November 2021, Rs. C-372/20, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant), Rn. 69; Urteil vom 19. September 2019, verb. Rs. C-95/18, C-96/18, van den Berg und Giessen, Rn. 57 f.

158 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2024, Rs. C-27/23, Hocinx, Rn. 26.

159 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2024, Rs. C-27/23, Hocinx, Rn. 26; Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-488/21, Chief Appeals Officer, Rn. 49; Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 94.

160 EuGH, Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants (Zukunftskasse), Rn. 70.

161 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 93.

162 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 98.

5.1.3. Zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen

Wie unter Ziff. 3.6.3. und Ziff. 4.2. dargestellt, prüft der EuGH für mittelbare Diskriminierungen¹⁶³ im Anwendungsbereich der Gleichbehandlungsgrundsätze aus Art. 4 VO 883/2004 und Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011, ob durch die Verfolgung eines legitimen Ziels unter Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt werden können (ungeschriebener Rechtfertigungsgrund).

Es ist fraglich, ob dieser ungeschriebene Rechtfertigungsgrund auch für unmittelbare, an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Diskriminierungen Anwendung findet oder ob insofern nur ausdrücklich normierte Rechtfertigungsgründe in Betracht kommen (bspw. Art. 45 Abs. 3, Art. 52 Abs. 1 AEUV).¹⁶⁴ Wie ebenfalls unter Ziff. 3.5.2.1. dargestellt, hat der EuGH in der Rs. C-411/20 (Familienkasse Niedersachsen-Bremen) entschieden, dass die dort in Rede stehende unmittelbare Diskriminierung im Rahmen von Art. 4 VO 883/2004 mangels ausdrücklicher Ausnahme in der Koordinierungsverordnung nicht gerechtfertigt werden konnte.¹⁶⁵ Die vom EuGH zur Rechtfertigung von Diskriminierungen entwickelten Vorgaben wären bei sämtlichen Ungleichbehandlungen zulasten von EU-Ausländern zu beachten.¹⁶⁶

5.2. Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts – bspw. durch Anwendung der Koordinierungs- und Wanderarbeitnehmerverordnung – an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) gebunden sind, vgl. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. GRCh.¹⁶⁷

163 D. h. Ungleichbehandlungen die nicht unmittelbar an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, aber sich im Wesentlichen zu Lasten von EU-Ausländern auswirken.

164 Vgl. zur Anwendbarkeit auch auf unmittelbare Diskriminierungen bzw. allgemein zur Rechtfertigungsmöglichkeit unmittelbarer Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit: EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2009, Rs. C-123/08, Wolzenburg, Rn. 63 ff.; Urteil vom 5. Juni 2008, Rs. C-164/07, Wood, Rn. 13; Cortan, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 304; *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 38. Vgl. zu dieser umstrittenen Frage im Anwendungsbereich von Art. 45, 49 AEUV: *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 325 ff.; *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 49 AEUV, Rn. 123. Siehe näher: Fachbereich EU 6, Zur Vereinbarkeit einer Absenkung von SGB-II-Leistungen für EU-Bürger mit dem EU-Recht und dem nationalen Verfassungsrecht, [EU 6 - 3000 - 071/25; WD 3 - 3000 - 094/25](#), 12. Dezember 2025, S. 25 ff.

165 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 69.

166 Dies dürfte etwa auch für die vom Auftraggeber genannten erhöhten Mitwirkungspflichten gelten.

167 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 87 f.; Urteil vom 29. Juli 2024, verb. Rs. C-112/22 und C-223/22, CU Assistance sociale – Discrimination indirecte, Rn. 36 ff.; Fachbereich EU 6, Zur Vereinbarkeit einer Absenkung von SGB-II-Leistungen für EU-Bürger mit dem EU-Recht und dem nationalen Verfassungsrecht, [EU 6 - 3000 - 071/25; WD 3 - 3000 - 094/25](#), 12. Dezember 2025, S. 8 ff.

5.2.1. Freizügigkeit und Gleichheitsrechte

Das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger aus Art. 20 f. AEUV ist auch in Art. 45 Abs. 1 GRCh verankert. Zwischen den Normen besteht Gleichklang.¹⁶⁸ Die EU-Grundrechtecharta normiert in Art. 20 GRCh einen allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz.¹⁶⁹ Zusätzlich verbietet Art. 21 Abs. 2 GRCh – unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge – im Anwendungsbereich des EU-Rechts jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass der allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Art. 20 GRCh gegenüber besonderen Gleichheitsrechten subsidiär sei. Dies gelte insbesondere für Art. 21 GRCh und das Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV.¹⁷⁰ Art. 21 Abs. 2 GRCh wiederum entspricht Art. 18 Abs. 1 AEUV.¹⁷¹ Aus diesem Grund ist Art. 21 GRCh anhand von Art. 18 AEUV auszulegen (Art. 52 Abs. 2 GRCh).¹⁷² Daher komme in der Rechtsprechung des EuGH fast durchweg Art. 18 AEUV und nicht Art. 21 Abs. 2 GRCh zur Anwendung.¹⁷³ Eigenständige Inhalte seien mit Art. 21 Abs. 2 GRCh im Vergleich zu Art. 18 AEUV – und seiner sekundärrechtlichen Konkretisierung – nicht verbunden.¹⁷⁴

5.2.2. Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung gemäß Art. 34 GRCh

Nach Art. 34 Abs. 1 GRCh anerkennt und achtet die EU das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten „nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“. Nach Art. 34 Abs. 2 GRCh hat

„[j]eder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz [...] und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, [...] Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“

Art. 34 Abs. 2 GRCh normiert zwar ein Grundrecht und damit einen Anspruch auf Leistungen der sozialen Vergünstigungen. Allerdings besteht dieser Anspruch für Menschen, die in der EU ihren rechtmäßigen Wohnsitz haben und ihren Aufenthalt rechtmäßig wechseln lediglich „nach

168 Vgl. EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2024, Rs. C-4/23, Mirin, Rn. 58.

169 Art. 20 GRCh lautet: „Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich“.

170 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 20 GRCh, Rn. 18.

171 Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (24).

172 Vgl. EuGH, Urteil vom 10. Oktober 2019, Rs. C-703/17, Kraus, Rn. 18.

173 Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 21 GRCh, Rn. 34.

174 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 21 GRCh, Rn. 12; vgl. aber Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 21 GRCh, Rn. 34, der darauf hinweist, dass die „Gewährleistung des Art. 21 Abs. 2 wegen ihrer grundrechtlichen Prägung durchaus zusätzliche Gehalte einbringen könnte“.

dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“. Vor diesem Hintergrund ergeben sich auch aus Art. 34 Abs. 2 GRCh keine vom bestehenden Unionsrecht abweichenden Vorgaben.¹⁷⁵

5.2.3. Menschenwürdegarantie gemäß Art. 1 GRCh, Recht auf Familienleben und Schutz des Kindeswohls gemäß Art. 7, 24 GRCh

Art. 1 GRCh enthält eine Menschenwürdegarantie, deren Formulierung im Wesentlichen Art. 1 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes entspricht.¹⁷⁶ Der EuGH hat aus Art. 1 GRCh eine **Pflicht zur Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen** abgeleitet.¹⁷⁷

Außerdem erkenne Art. 7 GRCh das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens an. Die Bestimmung sei in Verbindung mit der Verpflichtung zu sehen, bei allen Handlungen, die Kinder betreffen, das in Art. 24 Abs. 2 GRCh anerkannte Wohl des Kindes zu berücksichtigen. Der Aufnahmemitgliedstaat sei daher verpflichtet, es den Kindern, die besonders schutzbedürftig sind, zu ermöglichen, dass sie mit dem Elternteil bzw. den Eltern, dem bzw. denen die elterliche Sorge zustehe, unter würdigen Bedingungen wohnen können.¹⁷⁸

* * *

175 Vgl. *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 336; Fachbereich EU 6, Zur Vereinbarkeit einer Absenkung von SGB-II-Leistungen für EU-Bürger mit dem EU-Recht und dem nationalen Verfassungsrecht, [EU 6 - 3000 - 071/25](#); [WD 3 - 3000 - 094/25](#), 12. Dezember 2025, S. 10 f.

176 S. dazu etwa *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 339.

177 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, Rn. 89. Hervorhebungen hinzugefügt.

178 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, Rn. 90 f.