

**Rechtssache C-535/19**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

12. Juli 2019

**Vorlegendes Gericht:**

Augstākā tiesa (Senāts) (Oberster Gerichtshof, Lettland)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

9. Juli 2019

**Rechtsmittelführer:**

A

**Sonstige Parteien des Rechtsmittelverfahrens:**

Veselības ministrija (Gesundheitsministerium)

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Rechtsmittelverfahren gegen die Weigerung der nationalen Behörden, einen ausländischen Staatsbürger in das Verzeichnis der Empfänger der aus dem Staatshaushalt finanzierten Gesundheitsversorgung einzutragen und ihm eine europäische Krankenversicherungskarte auszustellen.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Das vorlegende Gericht beantragt auf der Grundlage von Art. 267 AEUV die Auslegung der Verordnung Nr. 883/2004, der Richtlinie 2004/38 und der Art. 18, 20 und 21 AEUV, um die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 883/2004 auf die öffentliche Gesundheitsversorgung sowie die Bedingungen, unter denen ein Mitgliedstaat einem Ausländer – bei dem es sich um einen arbeitslosen Unionsbürger handelt – den Zugang zur Gesundheitsversorgung verwehren kann, zu klären. Weiterhin möchte das vorlegende Gericht klären, ob eine Situation, in der der betroffenen Person das Recht auf eine staatlich finanzierte

Gesundheitsversorgung in allen beteiligten Mitgliedstaaten verwehrt wird, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

### **Vorlagefragen**

1. Ist die öffentliche Gesundheitsversorgung als Teil der „Leistungen bei Krankheit“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 883/2004 anzusehen?
2. Falls die erste Frage bejaht wird: Sind die Mitgliedstaaten nach Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 und Art. 24 der Richtlinie 2004/38 berechtigt, Forderungen nach Sozialleistungen von Unionsbürgern, die zu diesem Zeitpunkt keine Arbeitnehmer sind, abzulehnen, um unverhältnismäßige Forderungen nach Leistungen zur Sicherung der Gesundheitsversorgung zu verhindern, wenn diese Leistungen eigenen Staatsangehörigen und Familienangehörigen von Unionsbürgern mit dem Status eines Arbeitnehmers, die sich in der gleichen Situation befinden, gewährt werden?
3. Falls die erste Frage verneint wird: Sind die Mitgliedstaaten nach den Art. 18 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Art. 24 der Richtlinie 2004/38 berechtigt, Forderungen nach Sozialleistungen von Unionsbürgern, die zu diesem Zeitpunkt keine Arbeitnehmer sind, abzulehnen, um unverhältnismäßige Forderungen nach Leistungen zur Sicherung der Gesundheitsversorgung zu verhindern, wenn diese Leistungen eigenen Staatsangehörigen und Familienangehörigen von Unionsbürgern mit dem Status eines Arbeitnehmers, die sich in der gleichen Situation befinden, gewährt werden?
4. Ist eine Situation, in der einem Unionsbürger, der sein Recht auf Freizügigkeit ausübt, der Anspruch auf eine öffentliche, staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung von allen im Ausgangsverfahren betroffenen Mitgliedstaaten verwehrt wird, mit dem Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vereinbar?
5. Ist eine Situation, in der einem Unionsbürger, der sein Recht auf Freizügigkeit ausübt, der Anspruch auf eine öffentliche, staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung von allen im Ausgangsverfahren betroffenen Mitgliedstaaten verwehrt wird, mit den Art. 18, 20 Abs. 1 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vereinbar?
6. Ist die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts im Sinne des Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen, dass ein rechtmäßiger Aufenthalt einer Person das Recht auf Zugang zum System der sozialen Sicherheit geben und gleichzeitig einen Grund für den Ausschluss aus der Sozialversicherung darstellen kann? Ist insbesondere im vorliegenden Fall davon auszugehen, dass die Tatsache, dass der Antragsteller über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügt, der nach der Richtlinie

2004/38 eine der Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts darstellt, die Ablehnung der Aufnahme in das staatlich finanzierte Gesundheitssystem rechtfertigen kann?

## **Unionsrecht**

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 18, Art. 20 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a, Art. 21 und Art. 168 Abs. 7.

Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, Erwägungsgründe 1, 2, 3, 4 und 10, Art. 7 Abs. 1 Buchst. b, Art. 14 Abs. 1 und 2 und Art. 24.

Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, 45. Erwägungsgrund, Art. 3 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 5, Art. 4 und Art. 11 Abs. 3 Buchst. e.

## **Rechtsprechung des Gerichtshofs**

Urteile des Gerichtshofs:

vom 27. März 1985, Hoeckx (C-249/83, EU:C:1985:139, Rn. 12);

vom 27. März 1985, Scrivner und Cole (C-122/84, EU:C:1985:145, Rn. 19);

vom 12. Juni 1986, Ten Holder (C-302/84, EU:C:1986:242, Rn. 21);

vom 16. Juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, Rn. 17);

vom 11. Juli 1996, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, Rn. 22);

vom 5. Juni 1997, Uecker (C-64/96, EU:C:1997:285, Rn. 23);

vom 5. März 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, Rn. 19, 20 und 21);

vom 20. September 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 31);

vom 11. Juli 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, Rn. 28);

vom 17. September 2002, Baumbast und R (C-413/99, EU:C:2002:493, Rn. 84 ff. und 91);

vom 7. November 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, Rn. 23);

vom 2. Oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, Rn. 26);

vom 7. September 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, Rn. 31 ff.);

- vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 32);
- vom 15. März 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, Rn. 33);
- vom 12. Juli 2005, Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, Rn. 17, 18 und 20);
- vom 18. Juli 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, Rn. 23);
- vom 1. April 2008, Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, Rn. 39);
- vom 22. Mai 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, Rn. 26 und 29);
- vom 25. Juli 2008, Metock u. a. (C-127/08, EU:C:2008:449, Rn. 82);
- vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 43);
- vom 5. Mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, Rn. 39);
- vom 30. Juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung sowie Rn. 41);
- vom 24. April 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, Rn. 86);
- vom 21. Februar 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, Rn. 27 und 28);
- vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 46, 70 und 71);
- vom 11. November 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, Rn. 59 und 60);
- vom 26. Februar 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, Rn. 25);
- vom 15. September 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, Rn. 62);  
Schlussanträge des Generalanwalts in dieser Rechtssache, Nr. 85;
- vom 16. September 2015, Kommission/Slowakei (C-433/13, EU:C:2015:602,  
Rn. 70, 71 und 73);
- vom 25. Februar 2016, García-Nieto u. a. (C-299/14, EU:C:2016:114, Rn. 38 und 50);
- vom 14. Juni 2016, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-308/14, EU:C:2016:436, Rn. 76);
- vom 30. Mai 2018, Czerwiński (C-517/16, EU:C:2018:350, Rn. 33);
- vom 25. Juli 2018, A (C-679/16, EU:C:2018:601, Rn. 33, 56, 57 und 60);
- Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet vom 26. Juli 2017 in der Rechtssache Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, Nr. 52).

## Grundlegende nationale Rechtsvorschriften

Ārstniecības likums (Gesetz über medizinische Behandlungen) (in Kraft bis zum 31. Dezember 2017), Art. 17;

Veselības aprūpes finansēšanas likums (Gesetz zur Finanzierung der Gesundheitsversorgung) (in Kraft seit dem 1. Januar 2018), Art. 7, 9 und 11.

## Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Der Rechtsmittelführer ist ein italienischer Staatsangehöriger, der eine lettische Staatsangehörige geheiratet hat. Ende 2015 oder im Januar 2016 verließ er Italien und zog zu seiner Familie nach Lettland. Der Rechtsmittelführer beabsichtigt, langfristig dort zu bleiben, um seine Kinder zu betreuen, und hat seinen Wohnsitz in Lettland angemeldet. Nach seinen Angaben ist er ein hoch qualifizierter Ingenieur, der bei Erhebung der Klage arbeitssuchend war. Seiner Ansicht nach ist die Arbeitssuche als der Wunsch auszulegen, sich in die lettische Gesellschaft zu integrieren und, wie die lettischen Staatsangehörigen, zu einem mit allen Rechten ausgestatteten Mitglied der Gesellschaft zu werden. Gegenwärtig befindet sich der Rechtsmittelführer in einem Arbeitsverhältnis. Er ist auf der Grundlage einer Bescheinigung über die Anmeldung als Unionsbürger bei den zuständigen Behörden, die nach den lettischen Rechtsvorschriften als befristete Aufenthaltserlaubnis gilt, in Lettland ansässig.
- 2 Ende 2015 teilte der Rechtsmittelführer den zuständigen italienischen Behörden seinen Umzug nach Lettland mit. Daraufhin wurde er im Verzeichnis der im Ausland ansässigen italienischen Staatsbürger (A.I.R.E., Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) eingetragen. In dieses Verzeichnis werden Personen aufgenommen, die umziehen, um für einen Zeitraum von mehr als 12 Monaten außerhalb Italiens zu wohnen. Da der Wohnsitz der in diesem Verzeichnis eingetragenen Personen im Ausland liegt, erhalten sie keinen Zugang zur öffentlichen Gesundheitsversorgung in Italien.
- 3 Am 22. Januar 2016 beantragte der Rechtsmittelführer beim Latvijas Nacionālajais veselības dienests (lettischer nationaler Gesundheitsdienst) die Eintragung in das Verzeichnis der Empfänger der Gesundheitsversorgung und die Ausstellung einer europäischen Krankenversicherungskarte. Mit Bescheid vom 17. Februar 2016 lehnte der nationale Gesundheitsdienst sowohl die Aufnahme in das Verzeichnis als auch die Ausstellung einer Krankenversicherungskarte ab. Mit Bescheid vom 8. Juli 2016 bestätigte das Veselības ministrija (Gesundheitsministerium) den Bescheid des nationalen Gesundheitsdienstes, da nach Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes über medizinische Behandlungen Unionsbürger, die nicht abhängig oder selbstständig erwerbstätig seien, von den Personengruppen, die die staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen könnten, ausgeschlossen seien. Da der Rechtsmittelführer in Lettland weder abhängig noch selbstständig beschäftigt und als italienischer Staatsangehöriger auf der Grundlage einer Bescheinigung über die Anmeldung als

Unionsbürger bei den zuständigen Behörden in Lettland ansässig sei, gehöre er nicht zu den in Art. 17 des Gesetzes über medizinische Behandlungen genannten Personen, für die Gesundheitsdienstleistungen aus dem Staatshaushalt finanziert würden. Nach Art. 17 Abs. 5 des Gesetzes über medizinische Behandlungen müsse der Antragsteller für die Gesundheitsleistungen zahlen.

- 4 Der Rechtsmittelführer erhob Klage gegen den Bescheid des Gesundheitsministeriums beim Administratīvā rajona tiesa (Bezirksverwaltungsgericht), das die Klage abwies.
- 5 Im Berufungsverfahren wies die Administratīvā apgabaltiesa (Regionales Verwaltungsgericht) das Rechtsmittel mit Urteil vom 5. Januar 2018 aus den im Folgenden dargestellten Gründen zurück.
- 6 Der Rechtsmittelführer sei ein Unionsbürger mit Wohnsitz in Lettland, der keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe. Nach Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 würden daher im Ausgangsverfahren die lettischen Rechtsvorschriften, einschließlich Art. 17 des Gesetzes über medizinische Behandlungen, zur Anwendung kommen. Der Rechtsmittelführer gehöre nicht zu den in Art. 17 des Gesetzes über medizinische Behandlungen genannten Personen, für die Gesundheitsdienstleistungen aus dem Staatshaushalt finanziert würden. Somit müsse der Rechtsmittelführer nach Art. 17 Abs. 5 des Gesetzes diese Leistungen selbst bezahlen.
- 7 Nach den Art. 7 Abs. 1 Buchst. b, Art. 14 Abs. 1 und 2 und Art. 24 der Richtlinie 2004/38 sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sei ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet, einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats bei einem Aufenthalt für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten und weniger als fünf Jahren einen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen zu gewähren. Diese Regelung verfolge das legitime Ziel, die finanziellen Interessen des Aufnahmemitgliedstaats zu schützen. Der Rechtsmittelführer beabsichtige, in Lettland umfassende Gesundheitsleistungen in Anspruch zu nehmen, erfülle aber keine der hierfür erforderlichen Voraussetzungen (d. h. weder Art. 17 noch Art. 12 oder die Art. 23 bis 26) aus der Verordnung Nr. 883/2004.
- 8 Aus Art. 168 Abs. 7 AEUV und der Rechtsprechung des Gerichtshofs gehe hervor, dass Lettland befugt sei, spezifische Vorschriften für sein eigenes System der sozialen Sicherheit zu erlassen, und dass dieses System nicht allein deshalb, weil es für den Rechtsmittelführer Nachteile mit sich bringe, als Diskriminierung angesehen werden könne. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und der Satversmes tiesa (Verfassungsgerichtshof) stehe bei begrenzten öffentlichen Mitteln die Entscheidung, für welche Personengruppen die Gesundheitsdienstleistungen aus dem Staatshaushalt finanziert würden, im Ermessen Lettlands.
- 9 Obwohl sich der Rechtsmittelführer gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 rechtmäßig in Lettland aufhalte und sich zu Recht auf das in Art. 24

Abs. 1 der Richtlinie verankerte Diskriminierungsverbot berufen könne, sei die Ungleichbehandlung gerechtfertigt, da sie sich auf objektive Erwägungen stütze und das legitime Ziel verfolge, die öffentlichen Finanzen und das Recht anderer Personen auf eine aus dem Staatshaushalt finanzierte Gesundheitsversorgung zu schützen. Im vorliegenden Fall sei diese Ungleichbehandlung auch verhältnismäßig, da der Staat dem Rechtsmittelführer die medizinische Notfallversorgung garantiere, der Beitrag zur Krankenversicherung nicht unverhältnismäßig hoch ausfalle und diese Situation nur so lange andauere, bis der Betroffene (nach Ablauf von fünf Jahren) ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erhalte.

- 10 Nach den lettischen Rechtsvorschriften erhielten nur Personen mit Anspruch auf aus dem Staatshaushalt finanzierte Gesundheitsleistungen die europäische Krankenversicherungskarte. Folglich habe der Rechtsmittelführer keinen Anspruch auf Erhalt dieser Karte.
- 11 Der Status des Rechtsmittelführers als Unionsbürger sei nicht mit dem eines lettischen Staatsangehörigen vergleichbar, und aus diesem Grund habe er auch nicht die gleichen Rechte wie die lettischen Staatsangehörigen. Das Recht auf Freizügigkeit sei nicht absolut. Der Aufnahmemitgliedstaat sei berechtigt, auf der Grundlage objektiver, in seinen Rechtsvorschriften verankerter Erwägungen auf seine Staatsangehörigen andere Vorschriften anzuwenden und seine Interessen als Aufnahmemitgliedstaat zu schützen, damit die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten die Sozialhilfeleistungen dieses Staates nicht unangemessen in Anspruch nähmen.
- 12 Ein Familienangehöriger eines in Lettland arbeitenden Unionsbürgers (der nach Art. 17 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über medizinische Behandlungen Anspruch auf staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung habe) sei nicht mit einem Familienangehörigen eines in Lettland arbeitenden lettischen Staatsangehörigen (der keinen Anspruch auf staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung habe) vergleichbar. Die Tatsache, dass ein lettischer Staatsangehöriger in Lettland arbeite, bedeute nicht, dass grenzüberschreitende Elemente vorlägen, und in einer solchen Situation übe der lettische Staatsangehörige auch nicht sein Recht auf Freizügigkeit aus. Wenn Unionsbürger hingegen ihr Recht auf Freizügigkeit ausübten, unterlägen sie bestimmten Bedingungen, die auch davon abhingen, ob der Unionsbürger im Wohnsitzstaat abhängig beschäftigt sei oder nicht.
- 13 Der Rechtsmittelführer lege gegen das Urteil der Apgabaltiesa Kassationsbeschwerde beim Senāts ein.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 14 Nach Ansicht des **Rechtsmittelführers** hat die Apgabaltiesa ihm gegenüber den Begriff der „Sozialhilfe“ falsch ausgelegt. Er beantrage Zugang zur Sozialversicherung, nicht zur Sozialhilfe.

- 15 Die Apgabaltiesa lege das Verhältnis zwischen der Richtlinie 2004/38 und der Verordnung Nr. 883/2004 falsch aus, wenn sie davon ausgehe, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 auf den vom Rechtsmittelführer beantragten Zugang zur Sozialversicherung zur Anwendung komme.
- 16 Nach Auffassung des Rechtsmittelführers ist der Apgabaltiesa ein Fehler unterlaufen, als sie entschieden habe, dass sich die in der Richtlinie 2004/38 zugelassene Ungleichbehandlung eines wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgers bei der Gewährung von Sozialhilfeleistungen in einem anderen Mitgliedstaat der Union auch auf das Recht auf Zugang zur Sozialversicherung erstrecke. Nach der Verordnung Nr. 883/2004 unterliege der Rechtsmittelführer, was sein Recht auf Sozialversicherung anbetreffe, den lettischen Rechtsvorschriften. Gemäß Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 hätten Unionsbürger, die keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübten, Anspruch auf Sozialversicherung, d. h. auf Gesundheitsversorgung, zu den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen des Mitgliedstaats.
- 17 Das legitime Ziel, das Recht von wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgern auf Sozialhilfeleistungen in anderen Mitgliedstaaten der Union einzuschränken, betreffe Fälle, in denen es um die Frage gehe, ob der Unionsbürger überhaupt die Voraussetzungen aus Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 erfülle. Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen sei eine Beschränkung des Anspruchs auf Sozialversicherung und Sozialhilfe nicht mehr zu prüfen.
- 18 Die Ungleichbehandlung des Rechtsmittelführers im Sinne von Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 sei nicht verhältnismäßig, da der Rechtsmittelführer weder in Italien noch in dem Staat, der gegenwärtig sein gewöhnlicher Wohnsitz und der Mittelpunkt seiner Interessen sei, eine staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung erhalte. Der Rechtsmittelführer beabsichtige nicht, das Sozialhilfesystem eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union in Anspruch zu nehmen, sondern nur, mit seiner Familie zusammenzuleben.
- 19 Selbst wenn der Begriff der „Sozialhilfe“ auf den Rechtsmittelführer zur Anwendung käme, könnte einem wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürger dieses Recht nicht automatisch verweigert werden, ohne im Einzelfall zu prüfen, wie der Betroffene in die Gesellschaft eingegliedert sei und ob die ihm verwehrtete Hilfe im Hinblick auf das staatliche Sozialhilfesystem des Mitgliedstaats als Ganzes verhältnismäßig sei.
- 20 Die Pflicht zur Gleichbehandlung von Unionsbürgern, die keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübten, hänge allein davon ab, ob diese Unionsbürger bei ihrem Aufenthalt in einem bestimmten Land die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 erfüllten. Dies gehe sowohl aus Art. 18 AEUV als auch aus Art. 24 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 hervor.



### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 21 Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob es mit dem Unionsrecht vereinbar ist, dass dem Rechtsmittelführer das Recht auf medizinische Behandlung (Gesundheitsversorgung) auf Kosten des Staates aus Art. 17 des Gesetzes über medizinische Behandlungen (derzeit Art. 9 und 11 des Gesetzes zur Finanzierung der Gesundheitsversorgung), mit dem Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 in lettisches Recht umgesetzt wurde, verweigert wurde.
- 22 Obwohl der Rechtsmittelführer gegenwärtig in einem Arbeitsverhältnis steht, ist er, u. a. um eine ähnliche Situation in der Zukunft zu verhindern, zur Beantragung der Feststellung, ob er Anspruch auf eine positive Entscheidung hatte, berechtigt. Dieses Interesse ist als berechtigter Grund für die Fortsetzung des Verfahrens anzusehen.
- 23 Nach Überzeugung des Senäts ist die vorliegende Rechtssache für eine Reihe von Grundwerten der Europäischen Union von Bedeutung. Dazu gehören die Unionsbürgerschaft (Art. 20 Abs. 1 AEUV), das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – ein Grundprinzip, das sich aus der Unionsbürgerschaft ergibt [Art. 20 Abs. 2 Buchst. a und 21 AEUV] –, und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV).
- 24 Die Ziele der Richtlinie 2004/38 und der Verordnung 883/2004 sind eng mit dem Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger verbunden.
- 25 Nach den ersten vier Erwägungsgründen sowie Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 ist Hauptziel der Richtlinie, die Wahrnehmung des Grundrechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu erleichtern und zu verstärken (Urteil Brey, Rn. 71; vgl. auch Urteil Metock u. a., Rn. 82). Dies spiegelt auch der Titel dieser Richtlinie wider.
- 26 Der Zweck der Verordnung Nr. 883/2004 besteht darin, die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten zu koordinieren, mit dem Ziel, sicherzustellen, dass das Recht auf Freizügigkeit wirksam ausgeübt werden kann (45. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 883/2004), und so zur Verbesserung des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen beizutragen (1. Erwägungsgrund der Verordnung) (Urteil Brey, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 27 Ein anderes Ziel wird im 10. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 definiert. Demnach sollten Personen, die ihr Aufenthaltsrecht ausüben, während ihres ersten Aufenthalts die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen. Dieses zweite Ziel existiert jedoch nur wegen des ersten. Weil die Richtlinie darauf abzielt, die Wahrnehmung des Aufenthaltsrechts zu erleichtern, war es nach Ansicht der Mitgliedstaaten nötig, darauf zu achten, dass die durch diese Freiheit entstehende finanzielle Inanspruchnahme in Grenzen gehalten wird (Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache Gusa, Nr. 52).

- 28 Die Richtlinie legt mit Blick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten eine Reihe von nach Art. 20 und 21 AEUV zulässigen Bedingungen und Grenzen für die Freizügigkeit und den freien Aufenthalt in der Europäischen Union fest. Damit ein wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger ein Aufenthaltsrecht (für mehr als drei Monate) im Aufnahmemitgliedstaat erhält, kommt in der vorliegenden Rechtssache die Voraussetzung aus Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 zur Anwendung, d. h. er muss sowohl über ausreichende Existenzmittel verfügen, so dass er während seines Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen muss, als auch über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz.
- 29 Die zuständigen Behörden haben im vorliegenden Fall die Bestimmungen sowohl der Richtlinie 2004/38 als auch der Verordnung Nr. 883/2004 angewandt. Der Senäts zweifelt nicht an der Anwendbarkeit der Richtlinie 2004/38, jedoch ist nach seiner Auffassung die **Frage der Relevanz der Verordnung Nr. 883/2004 für das Ausgangsverfahren** zu klären.
- 30 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union hängt die Unterscheidung zwischen Leistungen, die vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 ausgeschlossen sind, und solchen, die von ihm erfasst werden, im Wesentlichen von den grundlegenden Merkmalen der jeweiligen Leistung ab, insbesondere von ihrem Zweck und den Voraussetzungen für ihre Gewährung, nicht dagegen davon, ob eine Leistung von den nationalen Rechtsvorschriften als eine Leistung der sozialen Sicherheit eingestuft wird (Urteile Molenaar, Rn. 19, Kommission/Slowakei, Rn. 70, und Czerwiński, Rn. 33).
- 31 Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Leistung dann als eine Leistung der sozialen Sicherheit betrachtet werden, wenn sie den Begünstigten ohne jede im Ermessen liegende individuelle Prüfung der persönlichen Bedürfnisse aufgrund eines gesetzlich umschriebenen Tatbestands gewährt wird und wenn sie sich auf eines der in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 ausdrücklich aufgezählten Risiken bezieht (Urteile da Silva Martins, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Kommission/Slowakei, Rn. 71).
- 32 Aus der ständigen Rechtsprechung geht hervor, dass die erste der beiden Voraussetzungen erfüllt ist, wenn eine Leistung nach objektiven Kriterien gewährt wird, deren Vorliegen den Anspruch auf diese Leistung eröffnet, ohne dass die zuständige Behörde sonstige persönliche Verhältnisse berücksichtigen kann (Urteile Hughes, Rn. 17, Molenaar, Rn. 21, Maaheimo, Rn. 3, De Cuyper, Rn. 23, Kommission/Slowakei, Rn. 73, und A, Rn. 34).
- 33 Angesichts des kumulativen Charakters der beiden Bedingungen hat die fehlende Erfüllung einer der beiden zur Folge, dass die fragliche Leistung nicht in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 883/2004 fällt (Urteil A, Rn. 33). Da die Aufzählung in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004 abschließend ist, muss eine Leistung, die sich nicht auf die Übernahme eines der in diesem Artikel genannten Risiken bezieht, in jedem Fall aus dem Geltungsbereich der

Verordnung Nr. 883/2004 herausfallen (Urteile Hoeckx, Rn. 12, Scrivner und Cole, Rn. 19, Otte, Rn. 22, Molenaar, Rn. 20, und Da Silva Martins, Rn. 41).

- 34 Das lettische Gesundheitssystem basiert derzeit hauptsächlich auf Gesundheitsversorgungsleistungen, die vom Staat erbracht und durch Steuern finanziert werden. Seit 2018 wird es zusätzlich durch Pflichtbeiträge zur staatlichen Sozialversicherung finanziert. Außerdem stammen die Mittel für die Gesundheitsversorgung aus folgenden Quellen: Zuzahlung von Patienten, Mittel aus freiwilligen Versicherungen, Mittel aus kommunalen Haushalten auf der Grundlage von kommunalen Vorschriften, Einnahmen der Gesundheitseinrichtungen und private Investitionen in medizinische Einrichtungen. Allgemein kann festgestellt werden, dass die Gesundheitsversorgung in Lettland im Wesentlichen öffentlich finanziert wird. Somit ist die derzeitige lettische Gesundheitsversorgung in Form einer staatlichen Pflichtkrankenversicherung organisiert. Die Höhe ihrer Finanzierung wird im allgemeinen Haushaltsgesetz des jeweiligen Jahres festgesetzt.
- 35 Nach den lettischen Rechtsvorschriften können verschiedene gesetzlich festgelegte Personengruppen die staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen. Sonstige in Lettland ansässige Personen erhalten medizinische Behandlungen, wenn sie die von den Gesundheitseinrichtungen oder von Spezialisten für ihre Dienste erhobenen Gebühren bezahlen.
- 36 Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die in Lettland nicht abhängig oder selbstständig erwerbstätig sind, sind von den Personengruppen, die die staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen können, ausgeschlossen.
- 37 Somit werden für alle in Lettland ansässigen Personen, die unter die gesetzlich festgelegten Kategorien fallen, unabhängig von den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln, Gesundheitsdienste angeboten. Die Voraussetzungen, die eine Person erfüllen muss, um in das Verzeichnis der Empfänger von Gesundheitsleistungen aufgenommen zu werden und somit die staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen zu können, sowie die bei der Entscheidung darüber herangezogenen Kriterien sind eindeutig objektiv. Aus den Vorschriften geht nicht hervor, dass die Behörden zur Berücksichtigung sonstiger persönlicher Umstände berechtigt oder verpflichtet sind. Somit könnte die Erbringung von Gesundheitsversorgungsleistungen (als Sachleistungen der sozialen Sicherheit) die erste Voraussetzung für die Anwendung der Verordnung Nr. 883/2004 erfüllen. Die Gesundheitsversorgungsleistungen könnten auch die Voraussetzungen aus Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 883/2004 erfüllen.
- 38 Die Anwendung der Verordnung Nr. 883/2004 wird u. a. durch den auf der Grundlage dieser Verordnung festgelegten Vordruck S1 nachgewiesen, der ausgestellt wird, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats in einem anderen Land als dem, in dem er versichert ist, ansässig ist. In diesem Fall haben

der Betroffene und seine Familienangehörigen Anspruch auf alle nach den Rechtsvorschriften ihres Wohnsitzstaates vorgesehenen Dienstleistungen (wie die Gesundheitsversorgung), als wären sie dort versichert. Im vorliegenden Fall hat der Rechtsmittelführer diesen Vordruck jedoch nicht erhalten. Wie aus den Akten hervorgeht, ist dies jedoch allein darauf zurückzuführen, dass der Rechtsmittelführer nach Meinung der zuständigen italienischen Behörde nach seinem Umzug nach Lettland nicht mehr zu ihrem Gesundheitssystem gehörte und ihm daher dieser Vordruck nicht ausgestellt werden durfte. Im vorliegenden Fall ist außerdem der Vordruck E 104 relevant, der Informationen über die Versicherungszeiten der betroffenen Person in dem Land, das den Vordruck ausstellt (im vorliegenden Fall Italien), enthält.

- 39 Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Art. 3 Abs. 5 der Verordnung Nr. 883/2004 die soziale und medizinische Fürsorge aus ihrem Anwendungsbereich ausschließt.
- 40 Vor diesem Hintergrund ist in der vorliegenden Rechtssache zu klären, ob die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 auf Gesundheitsversorgungsleistungen zur Anwendung kommt.
- 41 **Für den Fall, dass die Verordnung Nr. 883/2004 auf die vorliegende Rechtssache anwendbar ist, ist Folgendes festzustellen.**
- 42 Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 hat den Zweck, die nationalen Rechtsvorschriften festzulegen, die auf die in Art. 3 Abs. 1 aufgezählten Leistungen der sozialen Sicherheit im Fall von Personen anzuwenden sind, auf die die Vorschriften des genannten Art. 11 Abs. 3 Buchst. a bis d keine Anwendung finden, d. h. insbesondere im Fall von wirtschaftlich nicht aktiven Personen. Zudem besteht der Zweck von Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 darin, die gleichzeitige Anwendung von Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten auf eine konkrete Situation sowie die möglicherweise daraus resultierenden Komplikationen zu vermeiden und zugleich zu verhindern, dass den in den Anwendungsbereich der Verordnung fallenden Personen mangels anwendbarer Rechtsvorschriften der Schutz im Bereich der sozialen Sicherheit vorenthalten wird (vgl. entsprechend Urteil Brey, Rn. 38 ff.).
- 43 Das in der Verordnung Nr. 883/2004 enthaltene System von Kollisionsnormen zeichnet sich dadurch aus, dass es dem Gesetzgeber des einzelnen Mitgliedstaats die Befugnis nimmt, Geltungsbereich und Anwendungsvoraussetzungen seiner nationalen Rechtsvorschriften im Hinblick darauf zu bestimmen, welche Personen ihnen unterliegen und in welchem Gebiet sie ihre Wirkung entfalten sollen (vgl. Urteil Ten Holder, Rn. 21).
- 44 Da dem Rechtsmittelführer im vorliegenden Fall der Zugang sowohl zum italienischen als auch zum lettischen Gesundheitssystem verweigert wird, befindet er sich in einer Situation, in der ihm jeglicher Schutz aus dem Bereich der sozialen Sicherheit vorenthalten wird. Zu dieser Situation kam es, weil der

Rechtsmittelführer sein Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat. Der Ausschluss einer Person aus den Systemen der sozialen Sicherheit aller an dem konkreten Fall involvierten Mitgliedstaaten sollte nicht zulässig sein. Wie aus der oben genannten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union hervorgeht, wurde Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung Nr. 883/2004 gerade zur Verhinderung solcher Situationen eingeführt. Gleichzeitig ist nicht ganz klar, welcher Mitgliedstaat bei der Anwendung seiner eigenen Rechtsvorschriften einen Fehler begangen hat: Italien, indem es den Rechtsmittelführer aufgrund seines Umzugs aus seinem Gesundheitssystem ausgeschlossen hat, oder Lettland, indem es den Rechtsmittelführer nicht in sein staatliches Gesundheitssystem aufgenommen hat, weil er zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht in Lettland arbeitete.

- 45 **Falls die Verordnung Nr. 883/2004 nicht auf die vorliegende Rechtssache anwendbar sein sollte**, wäre, da der Rechtsmittelführer Unionsbürger ist, darüber zu entscheiden, ob die auf den Fall anwendbaren lettischen Rechtsvorschriften mit den Art. 18 und 21 AEUV vereinbar sind.
- 46 Der Gerichtshof hat entschieden, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, im sachlichen Anwendungsbereich des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen (Urteile Grzelczyk, Rn. 31, D’Hoop, Rn. 28, und N., Rn. 27).
- 47 Weiterhin hat der Gerichtshof festgestellt, dass sich jeder Unionsbürger in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit aus Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union berufen kann. Zu diesen Situationen gehören diejenigen, die die Ausübung des durch Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a und Art. 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verliehenen Rechts betreffen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Urteile N., Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Dano, Rn. 59).
- 48 Aus der ständigen Rechtsprechung geht auch hervor, dass eine nationale Regelung, die bestimmte Staatsangehörige allein deswegen benachteiligt, weil sie von ihrer Freiheit, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und dort aufzuhalten, Gebrauch gemacht haben, eine Beschränkung der Freiheiten darstellt, die Art. 21 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union jedem Unionsbürger zuerkennt (Urteile Martens, Rn. 25, und A, Rn. 60).
- 49 Im Urteil Trojani hat der Gerichtshof im Wesentlichen entschieden, dass ein Unionsbürger, sobald er eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat besitzt, unter Berufung auf Art. 18 AEUV eine Sozialleistung zu

denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats beanspruchen kann (Urteil Trojani, Rn. 46).

- 50 Die im Ausgangsverfahren vorliegende Situation deutet darauf hin, dass der Rechtsmittelführer eventuell dadurch schwerwiegend in seinen Rechten verletzt wurde, dass sein Recht auf Freizügigkeit eingeschränkt wurde und dass ihm die Rechte genommen wurden, für die die Europäische Union eine Reihe von Vorschriften zur Koordination im Bereich der sozialen Sicherheit und der Sozialhilfe erlassen hat. Allein aufgrund der Tatsache, dass er Unionsbürger ist, hat der Rechtsmittelführer den im Umfang der genannten Vorschriften enthaltenen Anspruch auf öffentliche Gesundheitsversorgung. Dieser Status gibt dem Rechtsmittelführer somit das Recht auf die beantragten Leistungen. Es liegt zwar kein Sekundärrecht vor, jedoch reicht es aus, wenn der Rechtsmittelführer seinen Antrag auf die staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung ausschließlich auf den Status des Unionsbürgers stützt.
- 51 Die vom Vertrag auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Unionsbürger gewährten Erleichterungen könnten nämlich nicht ihre volle Wirkung entfalten, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats von ihrer Wahrnehmung durch Hindernisse abgehalten werden könnte, die seinem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat infolge einer Regelung seines Herkunftsstaats entgegenstehen, die ihn allein deshalb ungünstiger stellt, weil er von diesen Erleichterungen Gebrauch gemacht hat (Urteile Martens, Rn. 26, und A, Rn. 61).
- 52 Nach Art. 18 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Gleichzeitig hat der Gerichtshof der Europäischen Union auf die Beschränkungen der Freizügigkeit und der Aufenthaltsfreiheit im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten hingewiesen. Insbesondere legt Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eindeutig fest, dass die in diesem Artikel gewährten Rechte unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen ausgeübt werden, die in den Verträgen und durch die in Anwendung der Verträge erlassenen Maßnahmen festgelegt sind. Nach Art. 21 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union besteht das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen (Urteile Brey, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung, Dano, Rn. 60, Baumbast und R., Rn. 84 ff., sowie Trojani, Rn. 31 ff.).
- 53 Eine Beschränkung der Freizügigkeit lässt sich unionsrechtlich nur rechtfertigen, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen des Allgemeininteresses beruht und in angemessenem Verhältnis zu dem mit dem nationalen Recht legitimerweise verfolgten Ziel steht. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine Maßnahme verhältnismäßig, wenn sie zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet ist und nicht über das

hinausgeht, was dazu notwendig ist (Urteile Martens, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie A, Rn. 67).

- 54 Nach den italienischen Rechtsvorschriften verliert ein im Ausland gemeldeter italienischer Staatsangehöriger sein Recht auf Gesundheitsversorgung durch den italienischen Staat im Ausland. Falls die lettischen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie 2004/38 und der Verordnung Nr. 883/2004 vereinbar sind, erhält der Rechtsmittelführer auch weiterhin von keinem der Mitgliedstaaten eine öffentliche Gesundheitsversorgung, was nach Überzeugung des Senäts im Widerspruch zu den Bemühungen der Europäischen Union steht, die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union und die europäische Integration zu gewährleisten.
- 55 Der Gerichtshof der Europäischen Union hat bereits über die Fragen, die sich aus dem Zusammenwirken der Richtlinie 2004/38 und der Verordnung Nr. 883/2004 ergeben, entschieden. Nach Auffassung des Senäts ist im Zusammenhang mit der vorliegenden Rechtssache insbesondere die Rechtssache Brey von Bedeutung. Bisher gab es jedoch noch keine Entscheidung in Rechtssachen, die unmittelbar mit der öffentlichen Gesundheitsversorgung von Unionsbürgern in Mitgliedstaaten, in denen diese Gesundheitsversorgung eigenen Staatsangehörigen gewährt wird, in Verbindung stehen.
- 56 Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Verordnung Nr. 883/2004 zwar den Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch gemacht haben, die Beibehaltung des Anspruchs auf bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit, die in ihrem Ursprungsmitgliedstaat gewährt wurden, garantieren soll, aber es die Richtlinie 2004/38 ihrerseits dem Aufnahmemitgliedstaat erlaubt, Unionsbürgern, wenn sie die Arbeitnehmereigenschaft nicht oder nicht mehr besitzen, rechtmäßige Beschränkungen in Bezug auf die Gewährung von Sozialleistungen aufzuerlegen, damit diese die Sozialhilfeleistungen dieses Staates nicht unangemessen in Anspruch nehmen (Urteil Brey, Rn. 57).
- 57 Der Gerichtshof hat auf das Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit und das daraus resultierende Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit hingewiesen. Der Rechtsmittelführer betont, dass er nach Lettland gezogen ist, um bei seiner Familie zu wohnen. Obwohl Art. 11 Abs. 3 Buchst. e der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, wie bereits erwähnt, auf Personen zur Anwendung kommt, die keine wirtschaftlichen Tätigkeiten ausüben, wäre eine Prüfung der Frage aus der Perspektive der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ebenfalls von Bedeutung. Dem Antragsteller wurde der Vordruck E 104 mit Informationen zu den Zeiträumen, während der er im den Vordruck ausstellenden Staat versichert war, ausgestellt. Es ist also möglich, dass der Rechtsmittelführer in Italien den Status eines Arbeitnehmers hatte und mit seinem Umzug nach Lettland sein Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit ausübte. Außerdem war der Rechtsmittelführer seit seinem Umzug nach Lettland auf Arbeitssuche und kann seit Januar 2018 ein Arbeitsverhältnis vorweisen. Da der Rechtsmittelführer nach seinem Umzug nach Lettland nicht (oder nicht mehr) Arbeitnehmer war, ist es, wie bereits erwähnt,

gerechtfertigt, gemäß der Richtlinie 2004/38 die Leistungen einzuschränken, damit er nicht zu einer Belastung für das lettische Sozialhilfesystem wird.

- 58 Art. 24 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 konkretisieren das in Art. 18 AEUV verankerte **Diskriminierungsverbot** für Unionsbürger, die von ihrer Freiheit Gebrauch machen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten. Der Senäts fragt sich, ob in der vorliegenden Rechtssache der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt wurde, da sich der Rechtsmittelführer als italienischer Staatsangehöriger, der sein Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat, gegenüber lettischen Staatsangehörigen und Familienangehörigen von Unionsbürgern, die aus beruflichen Gründen nach Lettland gezogen sind, im Nachteil befindet.
- 59 In der vorliegenden Rechtssache weisen die lettischen Behörden darauf hin, dass der Schutz der finanziellen Mittel Lettlands ein legitimes Ziel der Beschränkungen bei der Gewährung von Sozialleistungen sei. Es mag sich um ein legitimes Ziel handeln, aber der Senäts bezweifelt, dass dieses Ziel im vorliegenden Fall verhältnismäßig ist.
- 60 Da das Recht auf Freizügigkeit als ein grundlegendes Prinzip des Unionsrechts die Regel darstellt, sind die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 festgelegten Voraussetzungen eng (Urteil Brey, Rn. 70; vgl. auch entsprechend Urteile Kamberaj, Rn. 86, und Chakroun, Rn. 43) und in Übereinstimmung mit den vom Unionsrecht gezogenen Grenzen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszulegen (Urteile Baumbast und R, Rn. 91, Zhu und Chen, Rn. 32, und Brey, Rn. 70).
- 61 Bei der Prüfung, ob eine bestimmte Person eine übermäßige Belastung für das Sozialhilfesystem eines Mitgliedstaats darstellt, müssen die nationalen Behörden die vom Gerichtshof der Europäischen Union vorgegebenen Leitlinien, insbesondere die Pflicht zur Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls, beachten.
- 62 Was zudem die individuelle Prüfung angeht, mit der eine umfassende Beurteilung der Frage vorgenommen werden soll, welche Belastung die Gewährung einer Leistung konkret für das gesamte im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Sozialhilfesystem darstellen würde, hat der Gerichtshof festgestellt, dass die einem einzigen Antragsteller gewährte Hilfe schwerlich als „unangemessene Inanspruchnahme“ eines Mitgliedstaats im Sinne von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 eingestuft werden kann; eine solche Inanspruchnahme kann nämlich den betreffenden Mitgliedstaat nicht infolge eines einzelnen Antrags, sondern nur nach Aufsummierung sämtlicher bei ihm gestellten Einzelanträge belasten (Urteile Alimanovic, Rn. 62, und García-Nieto u. a., Rn. 50).
- 63 Der Gerichtshof hat festgestellt, dass ein solcher automatischer Ausschluss der wirtschaftlich nicht aktiven Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten von der Gewährung einer bestimmten Sozialhilfeleistung durch den



Aufnahmemitgliedstaat selbst für die in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 genannte Zeit nach einem dreimonatigen Aufenthalt es den zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats nicht erlaubt, im Einklang mit den Anforderungen, die sich insbesondere aus den Art. 7 Abs. 1 Buchst. b und 8 Abs. 4 dieser Richtlinie sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben, in Fällen, in denen die Existenzmittel des Betroffenen geringer sind als der Richtsatz für die Gewährung dieser Leistung, eine umfassende Beurteilung der Frage vorzunehmen, welche Belastung die Gewährung dieser Leistung nach Maßgabe der die Lage des Betroffenen kennzeichnenden individuellen Umstände konkret für das gesamte Sozialhilfesystem darstellen würde (Urteil Brey, Rn. 77).

- 64 Im vorliegenden Fall haben sowohl die lettischen Behörden als auch die Instanzgerichte entschieden, dass diese konkrete Situation eine übermäßige Belastung für das lettische Sozialhilfesystem darstellt. Angesichts der Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union bestehen jedoch Zweifel an dieser Auffassung. Im vorliegenden Fall ist die spezifische Situation des Antragstellers zu berücksichtigen, insbesondere die Tatsache, dass er nach Lettland gezogen ist, um bei seiner Familie zu wohnen, dass er in Italien gearbeitet hat und in Lettland arbeitssuchend war und dass er zwei minderjährige Kinder hat, die von ihm abhängig sind und die die italienische und die lettische Staatsangehörigkeit besitzen. Dies deutet darauf hin, dass der Antragsteller enge persönliche Beziehungen zu Lettland unterhält. Er kann daher nicht automatisch aus dem staatlich finanzierten Gesundheitssystem ausgeschlossen werden.
- 65 Hinsichtlich der Sozialleistungen kann ein Unionsbürger eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats nach Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 nur verlangen, wenn sein Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 erfüllt (Urteile Dano, Rn. 69, Alimanovic, Rn. 49, und García-Nieto u. a., Rn. 38). Nichts steht einer nationalen Regelung entgegen, die die Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit an Bürger, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, von der inhaltlichen Voraussetzung abhängig macht, dass diese die Erfordernisse für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllen (Urteile Brey, Rn. 44, und Dano, Rn. 69; Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich, Nr. 77). Jedoch hat der Gerichtshof auch entschieden, dass eine solche Regelung immerhin eine mittelbare Diskriminierung darstellt. Folglich muss sie, um gerechtfertigt zu sein, ein berechtigtes Ziel verfolgen und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 76).
- 66 Im Ausgangsverfahren wird nicht in Frage gestellt, dass der Kläger die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Erfordernisse für einen rechtmäßigen Aufenthalt erfüllt. Aus den Verwaltungsentscheidungen ergibt sich jedoch, dass das Erfordernis eines rechtmäßigen Aufenthalts zu einem Hindernis wird, das zum Ausschluss vom Recht auf eine Leistung der sozialen Sicherheit (staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung) führt. Der Senāts bezweifelt, dass dies mit der Richtlinie 2004/38 und der Verordnung 883/2004 vereinbar ist. Mit

anderen Worten fragt er sich, ob die Tatsache, dass der Antragsteller über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz, der nach der Richtlinie 2004/38 eine der Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts darstellt, verfügt, die Ablehnung der Aufnahme in das staatlich finanzierte Gesundheitssystem begründen kann. Gleichzeitig bestehen Zweifel, ob die zum Schutz der finanziellen Interessen des lettischen Sozialhilfesystems eingeführten Einschränkungen angemessen sind oder über das zur Erreichung des Ziels Erforderliche hinausgehen.

- 67 Außerdem stellt sich die Frage der **umgekehrten Diskriminierung** (*reverse discrimination*). Im vorliegenden Fall hat ein Familienangehöriger eines erwerbstätigen Unionsbürgers nach dem Gesetz zur Finanzierung der Gesundheitsversorgung Anspruch auf Zugang zur öffentlichen Gesundheitsversorgung. Da der Rechtsmittelführer jedoch mit einer lettischen Staatsangehörigen verheiratet ist, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt hat, wird ihm als ihr Ehegatte der Zugang zur Gesundheitsversorgung verweigert.
- 68 Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein Unionsbürger, soweit er noch nie von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und sich stets in einem Mitgliedstaat aufgehalten hat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nicht unter den Begriff „Berechtigter“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 fällt, so dass diese auf ihn nicht anwendbar ist (Urteil McCarthy, Rn. 39).
- 69 Der Gerichtshof hat auch festgestellt, dass die Unionsbürgerschaft nicht bezweckt, den sachlichen Anwendungsbereich des Vertrags auf rein interne Sachverhalte auszudehnen, die keinerlei Bezug zum Unionsrecht aufweisen. In einem solchen Fall ist über etwaige Benachteiligungen von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Rahmen des internen Rechtssystems dieses Staates zu entscheiden (Urteil Uecker, Rn. 23; vgl. auch Urteile Garcia Avello, Rn. 26, Schempp, Rn. 20, und Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon, Rn. 39).
- 70 Weiterhin hat der Gerichtshof der Europäischen Union entschieden, dass in den sachlichen Geltungsbereich des Unionsrechts u. a. diejenigen Situationen fallen, die sich auf die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten beziehen, insbesondere auch die, in denen es um das Recht geht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Urteile Nerkowska, Rn. 26, Bidar, Rn. 33, und Schempp, Rn. 17 und 18).
- 71 Wenn sich die Inanspruchnahme einer von der Unionsrechtsordnung verliehenen Freiheit auf den Anspruch der betroffenen Person auf Zahlung einer im nationalen Recht vorgesehenen Leistung auswirkt, kann dies nicht als rein interner Sachverhalt ohne irgendeinen Bezug zum Unionsrecht angesehen werden (Urteil Nerkowska, Rn. 29).
- 72 In einer Rechtssache, bei der nicht der Kläger selbst, sondern seine frühere Ehefrau, das Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hatte, kam nach dem Urteil des

Gerichtshofs das Unionsrecht zur Anwendung. Der Gerichtshof entschied im Wesentlichen, dass die durch die Europäische Union gewährten Rechte, da eine andere Person von ihnen Gebrauch gemacht hatte und die Situation insgesamt eine ausreichende Verbindung zum Unionsrecht darstellte, auch dem Kläger zustanden (Urteil Schempp, Rn. 25).

- 73 Der vorliegende Fall unterscheidet sich jedoch vom zuvor genannten Fall, da der Rechtsmittelführer selbst, und nicht seine Ehefrau, das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ausgeübt hat. Ebenso wie in dem oben genannten Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union kann jedoch auch der vorliegende Fall nicht als rein interner Sachverhalt ohne irgendeinen Bezug zum Unionsrecht angesehen werden. Es ist nicht zu vergessen, dass jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist. Außerdem könnte nach Überzeugung des Senāts im vorliegenden Fall nicht nur die Unionsbürgerschaft des Rechtsmittelführers, sondern auch das Wesen der sich daraus ergebenden Rechte (d. h. das Recht auf Freizügigkeit) betroffen sein. Obwohl seine Ehefrau, die die lettische Staatsangehörigkeit besitzt, ihr Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt hat, sind auf den Rechtsmittelführer dieselben Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden, die für ein Familienmitglied eines Unionsbürgers gelten würden.
- 74 Der Rechtsmittelführer muss als Ehemann einer lettischen Staatsangehörigen die gleichen Vorteile in Anspruch nehmen können wie ein Familienangehöriger eines Unionsbürgers, der aus beruflichen Gründen nach Lettland zieht.