

Schreinermacher, Björn

Working Paper

Vom EuGH-Urteil zur Richtlinie: Wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden

TranState Working Papers, No. 184

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Schreinermacher, Björn (2014) : Vom EuGH-Urteil zur Richtlinie: Wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden, TranState Working Papers, No. 184, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/103747>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

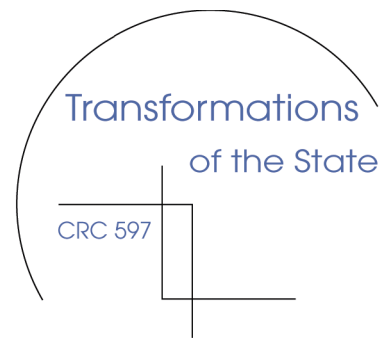
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



TranState Working Papers

VOM EUGH-URTEIL ZUR RICHTLINIE –
WIE DIE EU-MITGLIEDSTAATEN ÜBER
DIE KODIFIZIERUNG EUROPÄISCHER
RECHTSPRECHUNG ENTSCHEIDEN

BJÖRN SCHREINERMACHER

No. 184

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Björn Schreiermacher

***Vom EuGH-Urteil zur Richtlinie –
wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung
europäischer Rechtsprechung entscheiden***

TranState Working Papers

No. 184

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2014

[ISSN 1861-1176]

Björn Schreinemacher

Vom EuGH-Urteil zur Richtlinie – wie die EU-Mitgliedstaaten über die
Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden

(TranState Working Papers, 184)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2014

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-56644

Fax:+ 49 421 218-56633

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Vom EuGH-Urteil zur Richtlinie – wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden

ZUSAMMENFASSUNG

Das Arbeitspapier nimmt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit seiner starken Integrationswirkung (Weiler 1981; Scharpf 1999; Kelemen & Schmidt 2012) als Ausgangspunkt und stellt die Frage, in welcher Weise dieses Richterrecht in nachfolgender EU-Gesetzgebung aufgegriffen wird. In zwei Fallstudien zum Umgang der Dienstleistungsrichtlinie mit der Kostenerstattung für Gesundheitsleistungen und zur Verankerung von Sozialhilfeansprüchen erwerbsloser Unionsbürger in der Unionsbürgerrichtlinie zeigt sich, dass die Befolgung vorangegangener EuGH-Rechtsprechung durch nationale Verwaltungen und Gerichte die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Kodifizierung in einem europäischen Gesetz beeinflusst (vgl. auch Conant 2002; Alter 2009). In beiden Fällen kam es jedoch zu Entscheidungen von Regierungen und Kommission, die der Compliance mit der Rechtsprechung und den daraus zu erwartenden Positionen nicht entsprachen. Die dafür verantwortlichen Handlungszwänge liegen einerseits in der unterschiedlichen Öffentlichkeitswirkung von Richterrecht und Gesetzgebung begründet, andererseits in Wechselwirkungen zwischen einzelnen Policyaspekten und der Notwendigkeit zur Prioritätensetzung. Abschließend wird festgestellt, dass es nicht nur zu diesen Aspekten weiterer Forschung bedarf, sondern auch zur Compliance mit europäischem Richterrecht und zu ihrer Auswirkung auf europäische Verhandlungspositionen (vgl. Blauburger 2012; Schreinermacher 2014: 240-244).

INHALT

1	JUDICIAL POLITICS ZWISCHEN JUDIKATIVE UND LEGISLATIVE	1
2	EU GH-RECHTSPRECHUNG ALS VARIABLEN STATUS QUO	2
3	FALLSTUDIEN	4
3.1	Gesundheitsleistungen und die Dienstleistungsrichtlinie	5
3.1.1	Die Resonanz in den Mitgliedstaaten: Befolgung trotz politischer Ablehnung	6
3.1.2	Judizielle Integration erzeugte Wunsch zur Kodifizierung	7
3.1.3	Scheitern der Kodifizierung	9
3.2	Ansprüche auf Sozialhilfe und die Unionsbürgerrichtlinie	10
3.2.1	Kommission und Regierungen wollten Freizügigkeit liberalisieren	12
3.2.2	Regierungen und Kommission wollten Kodifizierung sozialer Teilhaberechte vermeiden	13
3.2.3	Trotz Ablehnung durch die Mitgliedstaaten: Entscheidung für die Kodifizierung	14
4	SCHLUSSEFOLGERUNGEN FÜR DIE KODIFIZIERUNG EUROPÄISCHER RECHTSPRECHUNG	17
	LITERATUR	19
	BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG	22

Vom EuGH-Urteil zur Richtlinie – wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden

1 JUDICIAL POLITICS ZWISCHEN JUDIKATIVE UND LEGISLATIVE

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entscheidet in starker Unabhängigkeit von den politischen Interessen der Mitgliedstaaten und verschiebt regelmäßig die Grenze zwischen nationalem und europäischem Recht (Weiler 1981; Burley & Mattli 1993; Scharpf 1999, 2010; Höpner 2008). Er liberalisiert nicht nur den Binnenmarkt, sondern häufig auch mittelbar verbundene Politikbereiche, wie in den beiden im vorliegenden Arbeitspapier behandelten Fallstudien zu medizinischen Behandlungen und Sozialhilfeansprüchen.

Aus der judiziellen Dynamik leiten sich diverse Fragen nach Gestalt und Legitimation der europäischen Integration ab (Kelemen & Schmidt 2012; Stone Sweet 2010; Conant 2002). So wird etwa häufig eine marktliberalisierende Wirkung der EuGH-Rechtsprechung gesehen, welche die Möglichkeiten der Legislative dominiert, die Öffnung europäischer Märkte zu begrenzen (Scharpf 2010; Stone Sweet 2004; Höpner 2008). Im Folgenden wird thematisiert, wie sich Regierungen und EU-Kommission bei der Verhandlung von EU-Gesetzgebung zu kontroversen EuGH-Urteilen verhalten. Der Fokus liegt dabei auf der EuGH-Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten des Binnenmarkts.

Für legislative Verhandlungen bildet das europäische Fallrecht einen bedeutenden Teil der Rückfallposition: der zuvor gerichtlich beurteilte Aspekt wird entweder gesetzlich aufgegriffen oder es bleibt bei der alleinigen Geltung des Richterrechts. Der EuGH erhebt den Anspruch, dass seine Urteile nicht nur für die Parteien des jeweiligen Rechtsstreits, sondern für alle Mitgliedstaaten unmittelbar bindend sind, dem nationalen Recht vorgehen und bisherige Auslegungsweisen der betroffenen EU-Normen ablösen (Weiler 1981; Haltern 2007). An Vorlagen zur Vorabentscheidung (Art. 267 AEUV) wird dies besonders deutlich, denn in diesen legen nationale Gerichte dem EuGH Fragen zur Interpretation des EU-Rechts vor, welche sie aus konkreten Streitfällen ableiten. Der direkt und vorrangig geltenden Wirkung der EuGH-Rechtsprechung entsprechend, verändert sich mit jedem EuGH-Urteil der rechtliche Status quo für die gesamte EU. Die legislativen Akteure in Rat, Europäischem Parlament (EP) und Kommission verhandeln Gesetzgebung folglich im Vergleich mit dieser Rückfallposition des europäischen Richterrechts und seiner zu erwartenden Weiterentwicklung (Schmidt 2008, 2011). Soweit sich EuGH-Rechtsprechung auf Vertragsrecht bezieht, kommt ihr zudem primärrechtliche Geltung zu, sodass Richtlinien und Verordnungen judizielle Integri-

on nur selten zurücknehmen können. In zunehmendem Maße erkennen Unternehmen, Verbände und andere Interessengruppen diesen Effekt der EuGH-Rechtsprechung auf den Integrationsprozess. Sie lassen die Verfahrenszahl beim Gerichtshof anwachsen, wodurch dessen Einfluss weiter verstärkt wird (vgl. Kelemen 2006; Alter & Vargas 2009).

Für die im Vorfeld von Gesetzgebung ergangenen relevanten EuGH-Entscheidungen steht zur Disposition, ob sie für die Anwendung europäischen Rechts in Gesetzesform gebracht, sprich: kodifiziert, werden sollen, und wenn ja, in welcher Weise. Die Möglichkeiten reichen von der wortgetreuen Übernahme bis zur abstrahierenden Umformulierung. Unterschiedlich kann etwa mit dem Sachbezug der Rechtsprechung umgegangen werden. Das Gesetz kann eine neue Regel beim konkreten Sachbezug des Urteils belassen, oder diese – und damit auch Integration und Liberalisierung – auf neue Zusammenhänge ausweiten. Letztlich kann eine Kodifizierung auch umgangen werden, indem speziell die Sachverhalte des relevanten Richterrechts aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden (Schreinermacher 2014: 35-41).

In welcher Weise das Fallrecht auch gesetzlich einbezogen wird, insbesondere kontroverse Urteile werden zu Fixpunkten der Verhandlungen. Gestaltungsvorschläge, die vermeintlich im Widerspruch zur höherrangigen EuGH-Rechtsprechung stehen, werden durch diese als rechtswidrig entkräftet. Hingegen verleiht der EuGH jenen Gestaltungsvorschlägen eine „authoritative voice of law“, die als konform mit der Rechtsprechung erachtet werden (Martinsen 2009: 794)(vgl. Wasserfallen 2010: 1134-1135).

2 EUGH-RECHTSPRECHUNG ALS VARIABLER STATUS QUO

Richterrecht ist zumeist mit einem Interpretationsspielraum verbunden. Ein und dasselbe EuGH-Urteil kann in unterschiedlicher Weise verstanden und angewendet werden. Dies gilt sowohl für die Anwendung in den Mitgliedstaaten, als auch für den Gestaltungsspielraum einer Kodifizierung. Denn obgleich der EuGH seine Urteile allgemeingültig formuliert, beziehen diese sich zumeist auf Spezifika des vorgelegten Sachverhalts. Deren Übertragbarkeit auf andere Mitgliedstaaten und ähnliche Sachverhalte ist insbesondere dann schwierig einzuschätzen, wenn zu dieser Frage erst wenige Urteile ergangen sind (Stone Sweet 2004: 38-40). Dem entsprechend ist auch die Prognose erschwert, wie der EuGH diese Dogmatik in künftigen Urteilen weiterentwickeln wird.

Als Beispiel lässt sich die berühmte *Cassis*-Entscheidung (1979) anführen: dessen Urteilstext war nicht zu entnehmen, ob außer alkoholischen Getränken auch andere Waren der staatlichen Regulierung entzogen sein sollten, wenn sie bereits in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden.¹ Auch fehlen in der Recht-

¹ EuGH, Rs. 120/78, Rewe-Zentral AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 1979

sprechung zumeist Aussagen dazu, in welcher Weise eine neue Auslegung europäischen Rechts von den Verwaltungen auszuführen ist. Im *Cassis*-Beispiel: wie muss eine Verwaltung bspw. die rechtmäßige Vermarktung einer Ware in einem anderen Mitgliedstaat prüfen?²

In empirischen Untersuchungen zu Frankreich, Großbritannien und Deutschland stellte *Conant* eine „contained compliance“ fest, bei der Verwaltungen ihr Verhalten erst umstellten, wenn sie dazu durch nationale Gerichte oder Vorschriften gezwungen wurden (*Conant* 2002: 68-72). Auch für nationale Gerichte wertete *Conant* Rechtsdatenbanken aus und konstituierte: „heavy reliance on ECJ ‚precedent‘ is not apparent. Instead, national judges who decide to apply European law appear to consider themselves capable of determining its meaning on their own“ (*Conant* 2002: 83).

Zugleich stellte *Conant* Abstufungen zwischen den Mitgliedstaaten im Widerstand der Verwaltungen und Gerichte gegen EuGH-Entscheidungen fest (vgl. *Conant* 2002: 32-39). Dies deckt sich mit den Erkenntnissen der bislang auf geschriebenes Recht konzentrierten Compliance-Forschung (*Falkner et. al.* 2005, 2008; *Panke* 2010). Zur Compliance mit Richterrecht tragen zahlreiche Faktoren bei. Nach *Conant* sind der Rechtsgegenstand und die Möglichkeiten der Nutznießer des neuen Rechts, die judiziell erfolgte Integration auch gegen juristische und politische Widerstände in den Mitgliedstaaten durchzusetzen, entscheidend (vgl. *Conant* 2002: 32-39). Auch *Alter* verweist auf diese Kapazitäten der Betroffenen und betont zudem die Bedeutung der nationalen Rechts- und Gerichtsstrukturen (*Alter & Vargas* 2009; *Alter* 2001). Wichtig ist auch der im Wortlaut des EuGH gegebene Interpretationsspielraum und die Weiterentwicklung der Dogmatik, in welcher der EuGH den Liberalisierungseffekt seiner Präzedenzfälle ausweiten oder auch begrenzen kann (*Obermaier* 2008; *Stone Sweet* 2004: 38-40).

Im Gegensatz zum rechtlichen Geltungsanspruch des EuGH variiert also der Status quo der Rechtspraxis zwischen den Mitgliedstaaten. Diese variable Bedeutung kommt dem europäischen Richterrecht auch als Rückfallposition legislativer Verhandlungen zu. Dies wirkt sich auf die Akteurkonstellation im Rat aus, wenn dieser über Kodifizierungen verhandelt, welche die Kommission vorschlägt.

Erstens führen die Unterschiede in und zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Richterrechts zu einer Rechtsunsicherheit, die aufzulösen für Regierungen zum Anreiz einer Kodifizierung werden kann (*Schmidt* 2004, 2011). Selbst zwischen den Mitgliedstaaten, die sich grundsätzlich für eine Anwendung des Richterrechts entschieden haben, kann sich die Art und Weise der Umsetzung unterscheiden. Dies gilt etwa für die Abgrenzung der Sachverhalte, für die das neue Recht umgesetzt werden soll, von jenen Sachverhalten, für die alte Verfahrensweisen beibehalten werden sollen.

² Vgl. *Kelemen* 2011: 53, *Chalmers & Tomkins* 2007: 209-231, 311-347

Dies führt zu rechtlicher Intransparenz, die etwa für transnational tätige Wirtschaftsaktive Transaktionskosten bedeutet (Streit 2000: 93-95). Für die Mitgliedstaaten entsteht eine Unsicherheit darüber, ob ihre Umsetzung des Richterrechts EU-rechtskonform ist und neue Streitfälle vor dem EuGH nicht neue judizielle Integration hervorrufen werden (Schmidt 2004, 2011).

Zweitens entsteht für die Mitgliedstaaten, in denen die relevante Rechtsprechung zuvor kaum oder nicht angewendet wurde, gegebenenfalls ein Wettbewerbsvorteil. Im Umkehrschluss ist eine europäische Kodifizierung des Fallrechts für diese Länder ein praktisches – aber nicht rechtliches – Mehr an Integration. Dagegen stellt sie denjenigen Staaten, in denen die Rechtsprechung bereits befolgt wird, eine europaweit gleichmäßige Anwendung in Aussicht (Schmidt 2008). Diesem Gedankengang folgt auch die Beobachtung, dass die Kommission Gesetzesvorschläge mit Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten vorbereitet, die für die Annahme dieser Gesetze im Rat als Schlüsselstaaten gelten können (Schmidt 1998, 2000; Hofmann 2012). Diese Länder werden gerichtlich zu Integration bzw. Liberalisierung gezwungen. Ein anschließender Kommissionsvorschlag zur Kodifizierung dieser Urteile bietet den betroffenen Regierungen dann die Aussicht auf eine gleichmäßige und gesetzlich präzierte Anwendung des neuen Rechts in allen Mitgliedstaaten. *Schmidt* zeigte dies an Beispielen der Liberalisierung von Telekommunikation und Elektrizität in den 90er Jahren. Dort reichte zuweilen sogar die Androhung einer gerichtlichen Kampagne aus, um Mitgliedstaaten zur Annahme einer Richtlinie zu bewegen, welche vermeintlich ein geringeres Zugeständnis an Kompetenzen bedeutete als die zu erwartenden EuGH-Urteile (Schmidt 1998).³

3 FALLSTUDIEN

Die beiden im Folgenden dargestellten Fallstudien verdeutlichen den Zusammenhang zwischen der nationalen Umsetzung von EuGH-Urteilen und den Positionen der Regierungen, sich auf der europäischen Ebene für oder gegen eine Kodifizierung einzusetzen. Dienstleistungsrichtlinie (2006) und Unionsbürgerrichtlinie (2004) stellen in Bezug auf kodifizierte EuGH-Rechtsprechung Extremfälle dar. Denn in den hier untersuchten Fällen war die gesetzliche Umsetzung europäischen Richterrechts nicht nur ein zu klärender Teilaspekt. EuGH-Rechtsprechung stand vielmehr im Zentrum der Verhandlungen, wurde in den Mitgliedstaaten als stark liberalisierend empfunden und erzeugte politische Konflikte zwischen Regierungen, EP und Kommission. Da unter diesen Umständen dennoch über die Kodifizierung der Rechtsprechung verhandelt wurde, lässt sich

³ Blauburger und Weiss (2013) belegen diese von ihnen als „push“ und „pull“ bezeichneten Kommissionsstrategien auch für die 2009 angenommene Richtlinie 2009/81/EG für Vergabeverfahren im Bereich Verteidigung und Sicherheit.

der Einfluss der kontroversen EuGH-Urteile auf die Entscheidungen der legislativen Akteure in diesen Fällen besonders gut beobachten.

Zugleich verdeutlichen die Fallstudien für die jeweiligen Politikfelder rechtliche und politische Zwänge, aus denen heraus sich die Regierungen schließlich gegen bzw. für eine Kodifizierung einsetzten, obwohl die Rückfallposition der Verhandelnden jeweils eher eine entgegen gesetzte Reaktion erwarten ließ.

3.1 Gesundheitsleistungen und die Dienstleistungsrichtlinie

In dieser Fallstudie zur Entstehung der sehr komplexen Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG, richtet sich das Interesse auf den Aspekt der Kostenerstattung für Gesundheitsdienstleistungen. Über diesen wurde zunächst verhandelt, bevor er bei der Kompromissfindung schließlich wieder aus der Richtlinie herausgestrichen wurde.

Die rechtliche Verpflichtung von Krankenversicherungen, ihren Versicherten im Ausland erhaltene Behandlungen erstatten zu müssen, geht auf die beiden Vorabentscheidungen zu *Kohll* und *Decker* zurück. Mit diesen Präzedenzurteilen weitete der EuGH im Jahr 1998 die Geltung der passiven Dienstleistungsfreiheit auf den Bereich der öffentlichen Gesundheitssysteme und medizinischen Leistungen aus. Im Fall *Kohll* hatte sich ein Luxemburger bei einem deutschen Kieferorthopäden behandeln lassen. Der Kläger *Decker*, ebenfalls Luxemburger, hatte sich bei einem deutschen Optiker eine verschriebene Brille gekauft.⁴ In beiden Fällen forderten die Betroffenen von ihren Krankenversicherungen eine Kostenerstattung, obgleich sie bei ihnen vorab keine Genehmigungen eingeholt hatten, wie es laut luxemburgischem Gesetz eigentlich vorgesehen war. Der EuGH beurteilte das Kriterium der Genehmigungspflicht für nicht-stationär erbrachte medizinische Leistungen als unvereinbar mit Art. 56 und 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Drei Jahre später weitete das Urteil *Peerbooms* die Geltung der Dienstleistungsfreiheit auf stationäre Behandlungen aus, hielt in diesem Zusammenhang aber aufgrund der regelmäßig höheren Kosten die Vorabgenehmigungspflicht für vertretbar.⁵ Die Genehmigung für die Behandlung in einem ausländischen Krankenhaus muss jedoch erteilt werden, sofern diese nicht „rechtzeitig“ und mit gleicher Wirkung im Herkunftsstaat erbracht werden kann.⁶ Bei der Beurteilung dieser Kriterien muss für Betroffene individuell ihr Gesundheitszustand und dessen Vorgeschichte berücksichtigt werden. Zudem

⁴ EuGH, Rs. C-158/96, Raymond Kohll gegen Union des caisses de maladie, 1998; Rs. C-120/95, Nicolas Decker gegen Caisse de maladie des employés privés, 1998

⁵ EuGH, Rs. C-157/99, B.S.M. Smits, verheiratete Geraets, gegen Stichting Ziekenfonds VGZ und H.T.M. Peerbooms gegen Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen, 2001;

⁶ Ebd., Randnr. 108

legte der Gerichtshof den einschlägigen Art. 22 der Verordnung 1408/71/EG so aus, dass sich die Kostenerstattung auch dann nach den Bemessungsvorgaben des Herkunftsstaates richtet, wenn die tatsächlich angefallenen Kosten niedriger waren.⁷ In Folgeurteilen, wie *Inizan*, *Leichtle* und *Watts*, bestätigte der EuGH die Geltung dieser Rechtssätze für sehr unterschiedlich organisierte Gesundheitssysteme.⁸

3.1.1 Die Resonanz in den Mitgliedstaaten: Befolgung trotz politischer Ablehnung

Das in Frankreich zuständige Ministère de l'Emploi et de la Solidarité wehrte sich 1998 gegen die *Kohll/Decker*-Dogmatik, indem es die Krankenkassen anwies, das neue Recht bis zum Erlass einer es umsetzenden Vorschrift nicht anzuwenden. Es folgte eine lange Auseinandersetzung mit der Kommission, die mehrere Vertragsverletzungsverfahren einleitete, um die Anwendung der EuGH-Rechtsprechung bei medizinischen Behandlungen, Laboranalysen und Medikamenten zu erzwingen (vgl. Obermaier 2009: 93-96). Französische Gerichte im Elsaß bestätigten zudem mehreren Klägern einen Anspruch auf Kostenerstattung für ihre in Deutschland erhaltenen Gesundheitsleistungen. In letzter Instanz wendete schließlich auch die Cour de Cassation die EuGH-Rechtsprechung unter Bezugnahme auf *Vanbraekel* an.⁹ Während er auf eine Vorlage an den EuGH verzichtete, gab das Sozialgericht von Nanterre im Fall *Inizan* dem EuGH Gelegenheit, die Anwendbarkeit der *Kohll/Decker*-Dogmatik auf das französische Gesundheitssystem zu bestätigen.¹⁰ Die französische Regierung entschied sich dafür, den ministeriellen Erlass von 1998 zurückzunehmen und sorgte im April 2005 sogar für eine gesetzliche Umsetzung der Rechtsprechung.

In Großbritannien wurde das steuerfinanzierte National Health System (NHS) als grundverschieden von den kontinentalen Versicherungssystemen erachtet. Nach Ansicht der britischen Regierung konnten Behandlungen bei den medizinischen Einrichtungen des NHS nicht als wirtschaftliche Unternehmung gelten, sodass eine Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit vollständig abgelehnt wurde (Greer & Rauscher 2011; Gobrecht 1999). Unter Bezugnahme auf europäisches Richterrecht widersprach im Oktober 2003

⁷ EuGH, Rs. C-368/98, Abdon Vanbraekel und andere gegen Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC), 2001. Das Urteil bezieht sich auf die Verordnung 1408/71/EG i.d.F. vom 02.06.1983.

⁸ EuGH, Rs. C-56/01, Patricia Inizan gegen Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine, 2003; Rs. C-8/02, Ludwig Leichtle gegen Bundesanstalt für Arbeit, 2004; Rs. C-372/04, The Queen, auf Antrag von Yvonne Watts gegen Bedford Primary Care Trust und Secretary of State for Health, 2006

⁹ Cour de Cassation, Chambre Social, Az. 00-15.903, Robert Magnan v CPAM des Hauts de Seine, 2002; vgl. Obermaier 2008: 744

¹⁰ EuGH, Rs. C-56/01, Patricia Inizan gegen Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine, 2003

das Verwaltungsgericht von Bedford dieser Argumentation, ehe dieser Fall *Watts* in nächster Instanz vom Court of Appeal auch dem EuGH vorgelegt wurde (vgl. Obermaier 2009).¹¹ Für die Erteilung der Genehmigung einer Hüftoperation in einem ausländischen Krankenhaus war auch nach Ansicht des EuGH die Länge der Wartezeit für eine vergleichbare Behandlung im Inland entscheidend.¹² Die vorlegenden Gerichte und der EuGH bezogen damit zugleich Stellung zu der in Großbritannien entfachten öffentlichen Diskussion um die langen Wartezeiten, die Patienten für vom NHS getragene medizinische Behandlungen in Kauf nehmen mussten (Greer & Rauscher 2011, Obermaier 2009, Stevens 2004). So wurde die Rechtsentwicklung von einigen Akteuren sogar als heilsamer Reformdruck für das NHS wahrgenommen. Bereits im Vorfeld der Gerichtsentscheidungen war es 2002 zu ersten Anpassungen der NHS-Vorschriften gekommen und die Kostenerstattung für im Ausland erhaltene Gesundheitsleistungen wurde im Falle langer Wartezeiten grundsätzlich ermöglicht (Greer & Rauscher 2011, Obermaier 2009).

In Deutschland erwartete der Bundesgesundheitsminister schon vor dem *Kohll*-Urteil eine „Revolution“ durch den EuGH.¹³ Er befürchtete, dass die neue Rechtsprechung die finanzielle Balance zwischen Krankenkassen, Ärztekammern, medizinischen Einrichtungen und Versicherten gefährden würde. Die ersten öffentlichen Reaktionen waren daher sehr kritisch (Greer & Rauscher 2011). Dennoch begannen einige Krankenkassen mit der Umsetzung des neuen Rechts, während die nationale Rechtsprechung erste Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH leitete.¹⁴ Im Zuge der deutschen Harzreformen wurde 2003 der Stand der EuGH-Rechtsprechung in §§ 13 und 140e des fünften Sozialgesetzbuchs aufgenommen (Obermaier 2009).

3.1.2 *Judizielle Integration erzeugte Wunsch zur Kodifizierung*

Die Situation in Frankreich, Großbritannien und Deutschland zeigt: die Ausweitung der Dienstleistungsfreiheit auf den Gesundheitssektor wurde äußerst kritisch gewertet. In diesen Ländern wurde die judizielle Entwicklung als eine Gefährdung der Gesundheits-

¹¹ Queen's Bench Division of the High Court (Admin.), Case CO/5690/2002, R (on the application of Yvonne Watts) and (1) Bedford Primary Care Trust (2) Secretary for Health, 2003

¹² EuGH, Rs. C-372/04, The Queen, auf Antrag von Yvonne Watts gegen Bedford Primary Care Trust und Secretary of State for Health, 2006, insb. Randnr. 123

¹³ „Massage auf Mallorca - Gesundheitsmarkt ohne Grenzen.“ Süddeutsche Zeitung vom 25.04.1998.

¹⁴ Diese wurden auf Bitten des EuGH zurückgenommen, da dieser durch den Fall *Müller-Fauré* bereits mit den vorgelegten Fragen befasst war. Vgl. C-385/99, V.G. Müller-Fauré gegen Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen UA und E.E.M. van Riet gegen Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen, 2003

systeme aufgefasst, welche sich bislang als territorial abgegrenzte Solidargemeinschaften definierten (sog. Territorialitätsprinzip, vgl. Mossialos et al. 2010). Dennoch sorgten Kommission, private Kläger, nationale Gerichte, Institutionen der Gesundheitssysteme und schließlich auch die Regierungen für die Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung in nationales Recht.

Die Kommission begründete auf den Urteilen ihr neues Tätigkeitsfeld des öffentlichen Gesundheitswesens, berief eine *High Level Reflection Group on Patient Mobility and Healthcare Developments* ein und begann regelmäßige Konsultationen mit den Mitgliedstaaten über Bedeutung und Umsetzungsstand der EuGH-Rechtsprechung. Sie stellte dabei fest, dass die Mitgliedstaaten sich in ihrer Rechtsauffassung der Urteilsserie unterschieden.¹⁵ Anfang 2004 fand sich im Kommissionsentwurf der Dienstleistungsrichtlinie (DLR-E) eine Vorschrift zur Kostenerstattung bei Gesundheitsdienstleistungen wieder.¹⁶

Dieser Artikel 23 des Kommissionsentwurfs orientierte sich eng am Wortlaut der Rechtsprechung. In Absatz 1 des Art. 23 DLR-E wird den Mitgliedstaaten untersagt, die Kostenübernahme für im Ausland erhaltene, nicht-stationäre Gesundheitsdienstleistungen von einer Genehmigung abhängig zu machen. Eine Genehmigungspflicht für in einem ausländischen Krankenhaus erbrachte stationäre Behandlungen ließ der Richtlinienentwurf hingegen zu. Nach den Vorstellungen der Kommission sollte die Genehmigung nicht abgelehnt werden dürfen, wenn diese Leistungen im Inland versichert wären, dort aber „nicht in einem in Anbetracht des derzeitigen Gesundheitszustands des Patienten und des voraussichtlichen Verlaufs der Krankheit medizinisch angemessenen Zeitraum erbracht werden können“ (Art. 23 Abs. 2 DLR-E). Die Kostenerstattung sollte zudem nicht geringer ausfallen als der Betrag, „den ihre Sozialversicherung für ähnliche Behandlungen vorsieht, die auf ihrem Hoheitsgebiet durchgeführt werden“ (Art. 23 Abs. 3 DLR-E). Der Erstattungsanspruch sollte demnach auch die tatsächlichen Auslagen der Patienten übersteigen können.

Vor dem Hintergrund der bereits judiziell herbeigeführten Reformen in Schlüsselstaaten wie Deutschland und Frankreich erschien eine Kodifizierung nahe liegend. Zum einen gab es hierfür funktionale Gründe der Rechtssicherheit: Patientenrechte sollten ebenso geklärt werden, wie praktische Fragen zur Umsetzung und der Bezug zur Verordnung 1408/71, welche Aspekte wie die Berechnung der Geldleistungen und den Verfahrensgang bei den weiterhin genehmigungspflichtigen stationären Behandlungen re-

¹⁵ Vgl. Kommissionsdokument SEC(2003) 900 und die darin zitierten Kommissionsmitteilungen KOM(2000) 285 und KOM(2001) 723,

¹⁶ Kommissionsdokument KOM(2004) 2 final

gelt.¹⁷ Zum anderen sprachen auch strategische Gründe für die Kodifizierung. Sie stellte jenen Ländern, die national bereits zur Einhaltung des neuen Rechts gezwungen waren, einen Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen mit jenen Ländern in Aussicht, die bislang nur potenziell betroffen waren und sich praktisch noch nicht an die EuGH-Rechtsprechung hielten. Zugleich bot das Rechtsinstrument der Richtlinie ausreichend Spielraum, damit die bereits reformierten Versicherungssysteme nicht nochmals angepasst werden müssten. Schließlich konnte mit der Kodifizierung auch das Potenzial weiterer Klagen und Gerichtsurteile verringert werden, indem unbestimmte Rechtsbegriffe präzisiert würden: beispielsweise die Frage, was als rechtzeitige Behandlungsalternative im Inland gelten könne, um Genehmigungen für stationäre Behandlungen im Ausland abzulehnen (Greer & Rauscher 2011).

Aus den Protokollen der Ratsarbeitsgruppe für Wettbewerbsfähigkeit lässt sich entnehmen, dass der Kommissionsvorschlag tatsächlich auf eine konstruktive Mitarbeit der Regierungen traf.¹⁸ So sollte der Artikel modifiziert werden, um die Unterscheidung zwischen Behandlungen in und außerhalb von Krankenhäusern zu präzisieren. Diese offene Rechtsfrage hatte zuvor auch die Kommission erkannt.¹⁹ Zudem sollte bei den genehmigungspflichtigen Behandlungen im Krankenhaus weiterhin die Verordnung 1408/71 vorrangig gegenüber der Dienstleistungsrichtlinie gelten. Durch diese Abgrenzung hätten dann Geldleistungen für nicht-stationäre Leistungen auf die tatsächliche Höhe der Behandlungskosten begrenzt werden können.

3.1.3 Scheitern der Kodifizierung

Im Laufe des Jahres 2005 kam es zur Zäsur der Verhandlungen. Die vorgeschlagene Richtlinie mit dem Herkunftslandprinzip als Herzstück hatte in mehreren Mitgliedstaaten große Befürchtungen von Wettbewerbsdruck, Lohndumping und sinkendem Verbraucherschutz hervorgerufen. Die von Gewerkschaften transnational organisierten Proteste bewegten mehrere Regierungen, welche die Richtlinie anfangs noch unterstützt hatten, hin zu einer – zumindest öffentlich – ablehnenden Haltung gegenüber den Liberalisierungsvorschlägen der Kommission (Micklin 2009). Es entstand eine Pattsituation im Rat zwischen den Liberalisierungsbefürwortern und einer von Deutschland und Frankreich geführten Blockademinderheit. Die Kompromissuche fand im Europäischen Parlament statt, wenngleich in enger Abstimmung mit den nationalen Regierungen (Jensen & Nedergaard 2012; Flower 2007).

¹⁷ Ratsdokument 11579/04, Erläuterungsvermerk der Kommission

¹⁸ Ratsdokument 9350/05 von Mai 2005

¹⁹ Vgl. Kommissionsdokumente SEC(2003) 900

Die Entschärfung der Richtlinie wurde unter anderem über eine starke Verkleinerung des Anwendungsbereichs betrieben, die auch nach der Kompromissfindung im EP noch möglich war. So wurden die meisten Bereiche, deren vorgeschlagene Liberalisierung öffentlichen Protesten ausgesetzt war, aus der Richtlinie gestrichen (Jensen & Nedergaard 2012).

Die Proteste richteten sich insbesondere auf die Pläne für jene Dienstleistungsbereiche, die in den Mitgliedstaaten so unterschiedlich reguliert waren, dass starke Wettbewerbs- und Auswirkungseffekte auf sozialstaatliche Sicherheiten befürchtet wurden. Diese Befürchtungen galten für einzelne Dienstleistungsbranchen wie das Transportwesen, für Organisationsweisen von Dienstleistungen wie die Arbeitnehmerentsendung, und schließlich auch für Dienstleistungen, die von ihrem Ursprung staatsnah organisiert sind, wie Gesundheitsleistungen. Dabei ließe sich gerade eine Verpflichtung zur Kostenerstattung für im Ausland erhaltene medizinische Behandlungen als verbraucherfreundlich einschätzen. Doch auch das Argument, dass es sich bei den Kommissionsvorschlägen für diesen Aspekt nur um eine gesetzliche Umsetzung bereits bestehenden Richterrechts handelte, hielt der Sorge um eine übermäßige Belastung der nationalen Sozialsysteme nicht stand. Die bereits beschriebene Kritik an der EuGH-Rechtsprechung richtete sich nun auf die vorgeschlagene Richtlinie. Im Bemühen der Verhandellenden, Konfliktherde aus der Richtlinie herauszunehmen, um noch zu einer öffentlich vertretbaren Lösung zu kommen, wurde schließlich auch die Kostenerstattung für Gesundheitsdienstleistungen gestrichen.

Die endgültige Dienstleistungsrichtlinie beinhaltet den von der Kommission vorgeschlagenen Artikel nicht mehr und schließt in Art. 2 Buchst. F privat wie öffentliche erbrachte Gesundheitsdienstleistungen sogar vollständig aus dem Anwendungsbereich aus. Vielmehr wurden die Liberalisierungspläne für diesen Aspekt fünf Jahre später in Richtlinie 2011/24/EU umgesetzt (vgl. Wollenschläger 2012). Die Regulierungsabsicht in Rat, Kommission und EP war also nicht entfallen und nur bis zu einem günstigeren Zeitpunkt verschoben worden.

3.2 Ansprüche auf Sozialhilfe und die Unionsbürgerrichtlinie

Auch hier handelte es sich um eine sehr umfangreiche Richtlinie, deren Verhandlung eine Reihe von politischen Differenzen hervorrief. Eine zentrale Bedeutung kam den Teilhabeansprüchen von Unionsbürgern an Sozialleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu. Als 1993 mit dem Vertrag von Maastricht die Unionsbürgerschaft als Rechtstitel eingeführt wurde, hatten die Mitgliedstaaten und der EuGH das Feld des europäischen Aufenthaltsrechts bereits vorgeprägt (vgl. Wollenschläger 2007: 1-22). Im Zentrum standen zunächst Personen, die als Arbeitnehmer im Sinne der Grundfreiheit aus Art. 45-48 AEUV qualifiziert werden konnten sowie deren Familienangehörigen. Ihnen

wurde schließlich auch ein mit Inländern gleichberechtigter Zugang zu Sozialleistungen zuteil (Menéndez 2009).

Legislative und Judikative widmeten sich bald auch der Freizügigkeit von Personen, die nicht als wirtschaftlich aktiv gelten konnten. Abgeleitet aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit und reguliert in eigenem Sekundärrecht wurden Aufenthaltsrechte sowie soziale Teilhabeansprüche für Studenten und Pensionäre gewährt, soweit diese als finanziell eigenständig und krankenversichert eingestuft werden konnten.²⁰

Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft ergab sich aus Art. 21 AEUV dann ein eigenständiges Freizügigkeitsrecht für alle Unionsbürger. Dieses verband der EuGH 1998 im Fall *Martinez Sala* mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV, sodass bei rechtmäßigem Aufenthalt auch ein Anspruch auf Sozialhilfe des Aufenthaltsstaates entstehen konnte (vgl. Menéndez 2009).²¹ Dieser Fall betraf eine Spanierin, die seit 18 Jahren in Deutschland lebte und arbeitslos geworden war. Sie konnte grundsätzlich noch als arbeitslos gewordene Arbeitnehmerin betrachtet werden und ihr Aufenthaltsrecht stand nicht in Frage. Dagegen urteilte der EuGH in *Grzelczyk* im September 2001 über Leistungsansprüche eines wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgers. Ein französischer Student hatte nach drei Jahren Studium in Belgien nicht mehr ausreichend eigene Mittel, um den Abschluss seines Studiums zu finanzieren, und beantragte belgische Sozialhilfe (vgl. Iliopoulou & Toner 2002; Hailbronner 2005).²²

Während die belgische Behörde auf den Wegfall ausreichender Existenzmittel als sekundärrechtlicher Aufenthaltsvoraussetzung verwies, betonte der EuGH die vorrangige Geltung der Unionsbürgerschaft. Die Behörde habe dem Studenten nach dem Wegfall seiner finanziellen Eigenständigkeit den rechtmäßigen Aufenthalt nicht aberkannt. Daher müsse er als sich rechtmäßig in Belgien aufhaltend gelten. Als Unionsbürger stehe ihm aufgrund von Art. 18 AEUV ein mit Inländern gleichgestellter Anspruch auf Sozialhilfe zu. Im Übrigen dürfe die Behörde den rechtmäßigen Aufenthalt auch nicht „automatisch“ wegen der Inanspruchnahme von Sozialleistungen beenden, sondern müsse seine individuelle Bedarfssituation abwägen (Randnr. 43). Belaste der Betroffene die „öffentlichen Finanzen nicht über Gebühr“, gelte die Unionsbürgerfreizügigkeit fort (Randnr. 44) und damit auch seine Gleichstellung mit Inländern bei der Inanspruch-

²⁰ Diese Personen ordnete der EuGH zunächst in die Arbeitnehmerfreizügigkeit ein (z.B. Rs. C-17/76, Brack, 1976; Rs. C-293/83, Gravier, 1985). Dann folgten die drei Richtlinien RL 90/365/EWG über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen, RL 93/96/EWG über das Aufenthaltsrecht der Studenten und RL 90/364/EWG über das Aufenthaltsrecht derjenigen, die finanziell eigenständig sind.

²¹ EuGH, Rs. C-85/96, María Martínez Sala gegen Freistaat Bayern, 1998, Randnr. 9

²² EuGH, Rs. C-184/99, Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, 2001

nahme von Sozialleistungen. Der Leistungsanspruch wurde in *Grzelczyk* folglich zugleich von der Eigenschaft als Arbeitnehmer und vom Fortbestehen der Aufenthaltsbedingungen losgelöst.

3.2.1 Kommission und Regierungen wollten Freizügigkeit liberalisieren

Dieses Urteil zu einem europäischen Sozialanspruch und zur Möglichkeit der Mitgliedstaaten, bedürftige EU-Bürger auszuweisen, erging nur vier Monate nachdem die Kommission einen Entwurf für eine Unionsbürgerrichtlinie (URL-E) unterbreitet hatte. Hierin sollte der aktuelle Stand des Freizügigkeitsrechts, das sich für die verschiedenen Personengruppen bislang aus neun Richtlinien und Verordnungen ergab, in einer Richtlinie zusammengeführt und vereinfacht werden.

In Art. 21 befasste sich der Kommissionsentwurf mit der Gleichstellung von EU-Ausländern bei sozialen Teilhaberechten und setzte am EuGH-Urteil *Martinez Sala* von 1998 an: So sei „der Aufnahmemitgliedstaat (...) nicht gehalten, anderen Personen als abhängig oder selbständig Erwerbstätigen und ihren Familienmitgliedern das Recht auf gesetzliche Sozialhilfe (...) zu gewähren, bevor sie das Recht auf Daueraufenthalt erworben haben“. Dieses Daueraufenthaltsrecht sollte nach vier Jahren gewährt werden. Für den Zeitraum vor Erlangung dieses Titels und nach den ersten sechs Monaten des Aufenthalts sollte das Freizügigkeitsrecht für wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger ohnehin vom Vorhandensein ausreichender Mittel und einer Krankenversicherung abhängig sein.²³ Das Erfüllen dieser Kriterien sollten sie aber nur noch deklarieren und nicht mehr belegen müssen.

In den Art. 25 bis 29 URL-E schlug die Kommission Regeln für die Ausweisung von Unionsbürgern vor. Demnach sollten die Mitgliedstaaten weiterhin in der Lage sein, EU-Ausländern „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit die Einreise zu versagen oder sie auszuweisen“ (Art. 25). Diese dürften jedoch „nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht“ werden (Ebd.).

Im Rat fielen die ersten Reaktionen auf den Kommissionsentwurf positiv aus. Die Vorschläge zu den ersten sechs Monaten bedingungslosen Aufenthalts und zum Daueraufenthaltstitel nach vier Jahren wurden von den Regierungen ebenso mehrheitlich begrüßt, wie der Vorschlag, sich das Erfüllen der Aufenthaltsbedingungen nur noch deklarieren zu lassen.²⁴ Die Kommissionsvorschläge entsprachen ohnehin der Liberalisie-

²³ Für Studenten sollten auch diese Voraussetzungen wegfallen, wogegen sich die Mitgliedstaaten nach dem *Grzelczyk*-Urteil nachdrücklich widersetzten.

²⁴ Vgl. Berichte aus der Ratsarbeitsgruppe Personenfreizügigkeit, Ratsdokumente 15380/01, 12023/02 und 12519/02; Free Movement of People – Member States Make Slow Progress on Residency. European Report vom 19.10.2002.

rungspolitik mehrerer Mitgliedstaaten: In Deutschland brachte die neue rot-grüne Bundesregierung gerade ein Zuwanderungsgesetz auf den Weg und schloss multilaterale Abkommen mit Frankreich, Italien und Spanien über den gegenseitigen Verzicht auf Aufenthaltstitel.²⁵

3.2.2 Regierungen und Kommission wollten Kodifizierung sozialer Teilhaberechte vermeiden

Mit dem *Grzelczyk*-Urteil kam im Herbst 2001 jedoch Rechtsunsicherheit auf (vgl. Iliopoulou & Toner 2002; Hailbronner 2005): Wie weit ließ sich der soziale Teilhabanspruch über Studierende und Sozialhilfe hinaus für weitere Personengruppen und Sozialleistungen generalisieren? Konnte er schon mit der Einreise bestehen? Und unter welchen Umständen durften bedürftige EU-Ausländer noch ausgewiesen werden?

Diese Rechtsunsicherheit muss auch im Zusammenhang mit nationalen politischen Auseinandersetzungen gesehen werden. In Großbritannien erging die EuGH-Rechtsprechung während eines Reformprozesses, in dem Unterhaltsdarlehen für Studierende zum Ausgleich für neu eingeführte allgemeine Studiengebühren ausgeweitet worden waren. Es bestand ohnehin schon eine Diskussion um soziale Ungerechtigkeiten, sodass ein gleichberechtigter Zugriff ausländischer Studierender auf die Unterhaltsbeihilfen als zusätzliches Konfliktpotenzial verstanden werden konnte.²⁶ In Deutschland traf das Urteil auf den allgemeinen Diskurs zum Zuwanderungsgesetz und zur Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland geworden sei.²⁷ So erzeugten das EuGH-Urteil und die Diskussionen um die Richtlinie auch Besorgnis um den sozialen Frieden. *Hans Werner Sinn* vom *ifo* Institut für Wirtschaftsforschung und einige deutsche Rechtswissenschaftler sahen die Gefahr eines ‚europäischen Sozialtourismus‘, bei dem EU-Bürger nur

²⁵ Vgl. Ratsdokument 15380/01

²⁶ “‘Students Are the New Poor’ - You Can Get Bar Work While You’re at University - or a Job at McDonalds.” *The Guardian* vom 27.06.2001.; Studentische Unterhaltsbeihilfen hatte der EuGH jedoch im *Grzelczyk*-Urteil ausdrücklich nur deshalb im materiellen Anwendungsbereich der Unionsbürgerrechte befunden, weil die Studentenrichtlinie 93/96/EWG solche Ansprüche nicht ausschloss (vgl. Hailbronner 2005). Zumindest in diesem Zusammenhang konnte der Teilhabanspruch einer großen Migrantengruppe sekundärrechtlich auch wieder ausgeschlossen werden, was die britische Regierung in den Verhandlungen auch durchsetzte. Die britische Position lässt sich hierzu bspw. aus ihrem Formulierungsvorschlag für Art 21 URL-E entnehmen (Ratsdokument 12023/02 Cor 1)

²⁷ Stellvertretend für viele Medienbeiträge: „Deutschland, ein Wanderungsland. Das Denken in Quantitäten führt in die Irre.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 01.12.2001.

zwecks Inanspruchnahme des Sozialsystems nach Deutschland reisen würden (Hailbronner 2005, Schönberger 2006).²⁸

Im Widerspruch zum EuGH forderte die Kommission unter Federführung der Generaldirektion Justiz und Inneres jedoch auch im Anschluss an das *Grzelczyk*-Urteil zunächst nicht die Ausweitung sozialer Teilhaberechte. Ihr erklärtes Ziel war eine deutliche Entbürokratisierung der Freizügigkeit. Sie behielt auch nach dem Urteil zunächst die Einschätzung bei, ein Teilhabeanspruch könne nicht vor Erhalt des Daueraufenthaltsrechts entstehen.²⁹ Selbst als das Europäische Parlament eineinhalb Jahre nach dem Urteil in seinen Änderungsanträgen einen Zugang zu Sozialleistungen ab dem ersten Tag des Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat vorsah, verwies Kommissar Frattini lediglich auf die Notwendigkeit weiterer rechtlicher Prüfungen.³⁰ Schließlich passte die Kommission aber ihre Position dem EP an und setzte sich fortan für einen grundsätzlichen Teilhabeanspruch nach Ablauf der ersten, bedingungslosen Aufenthaltsmonate ein (vgl. Wasserfallen 2010).³¹

Hinsichtlich der Bedingungen für den Aufenthalt nach den ersten Monaten reagierte die Kommission hingegen zeitnah und präzisierte im Laufe des Jahres 2002 ihren Vorschlag so, dass mit dem Wegfall der finanziellen Selbständigkeit ausdrücklich auch das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern enden sollte.³² Zugleich wollte die Kommission dabei bleiben, dass wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger das Vorhandensein ausreichender Mittel als Aufenthaltskriterium nicht nachweisen, sondern nur glaubhaft machen sollten.

3.2.3 *Trotz Ablehnung durch die Mitgliedstaaten: Entscheidung für die Kodifizierung*

Aus Sicht der Regierungen sollten soziale Teilhabeansprüche keinesfalls in der Unionsbürgerrichtlinie expliziert oder gar ausgeweitet werden. Dabei konnte die Richtlinie aber nicht im Widerspruch mit der höherrangigen EuGH-Rechtsprechung gestaltet werden. Denn diese hatte einen eindeutigen Sozialhilfeanspruch von Studenten wie *Grzelczyk* oder Erwerbslosen wie *Collins* und *Trojani* noch vor Erhalt des Daueraufent-

²⁸ EU erwartet keine Ausnutzung der Sozialsysteme durch Osteuropäer. Ifo-Chef Sinn wiederholt Kritik an EU-Richtlinie zur Freizügigkeit. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.08.2004.

²⁹ Vgl. Kommissionsdokument von 2001 (KOM (2001)257 endgültig) und Ratsdokument 6147/03

³⁰ Europäisches Parlament (2003): Plenardebatte in Straßburg am Dienstag, 11. Februar 2003

³¹ Vgl. Bericht über EP-Änderungsanträge (Ratsdokument 5982/03) und abgeänderter Richtlinienvorschlag der Kommission (KOM(2003) 199 final) von 2003

³² Art. 13a aus Ratsdokument 10572/02 von 2002

haltsrechts geschaffen.³³ Ebenso wenig sollte die Kodifizierung der Rechtsprechung im Rahmen der Unionsbürgerrichtlinie gänzlich verweigert werden. Denn das dem Fallrecht zugrund liegende Diskriminierungsverbot war ohnehin im Vertragsrecht verankert. In der Kodifizierung ging es also weniger um die Anspruchsgrundlage selbst, als vielmehr um dessen Grenzen. Darüber hinaus sollte die Geltung des Gleichbehandlungsanspruchs für studentische Unterhaltsbeihilfen kategorisch ausgeschlossen werden.

Dieser Zwiespalt zwischen den politischen Interessen der Regierungen und der rechtlichen Machbarkeit erklärt das lange Hinauszögern einer Ratsentscheidung, die aber schließlich mit Blick auf die im April 2004 bevorstehenden EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten erfolgen musste. Andernfalls hätte die Freizügigkeitsrichtlinie in einer völlig neuen Akteurkonstellation verhandelt werden müssen. Für das soziale Teilhaberecht wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger wurde die Geltung des Gleichheitsanspruchs in Art. 24 Absatz 2 URL schließlich nur in geringem Maße eingeschränkt:

„der Aufnahmemitgliedstaat [ist] jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts (...) einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren“.

Damit wurde der Zugang zu Sozialhilfe nur für die ersten drei Monate des Aufenthalts ausgeschlossen. Diese Formulierung erklärt sich auch über das im Sommer 2003 ergangene *Collins*-Urteil des EuGH.³⁴ Es hatte aufgezeigt, dass die Mitgliedstaaten Sozialansprüche davon abhängig machen konnten, dass die Betroffenen bereits seit mehreren Jahren in dem Land lebten. Allerdings dürfe diese Mindestaufenthaltsdauer nicht nach der Staatsangehörigkeit unterscheiden (vgl. Martinsen 2011: 949 f.). Diesen Vorschlag griffen die Regierungen jedoch nicht in der Unionsbürgerrichtlinie, sondern in nationalen Vorschriften und Verwaltungspraktiken auf. Beispielsweise passte der niederländische Träger von Unterhaltsstipendien seine Zugangsvorraussetzungen an.³⁵

³³ EuGH Rs. C-138/02, Brian Francis Collins gegen Secretary of State for Work and Pensions, 2004, Randnr. 73; Rs. C-456/02, Michel Trojani gegen Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), 2004, Randnr. 43-46

³⁴ EuGH Rs. C-138/02, Brian Francis Collins gegen Secretary of State for Work and Pensions, 2004, Randnr. 71-73

³⁵ Vgl. Sachverhalt aus EuGH Rs. C-158/07, Jacqueline Förster gegen Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, 2008, Randnr. 12-14. Mit den auf *Collins* folgenden EuGH-Urteilen zu *Bidar* und *Förster* wurde die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens deutlich. Vgl. auch EuGH Rs. C-209/03, The Queen, auf Antrag von Dany Bidar gegen London Borough of Ealing und Secretary of State for Education and Skills, 2005, Randnr. 61. Obermaier (2010) bezeichnet solche Nachkorrekturen als vom EuGH vorgenommenes „fine-tuning“ seiner Dogmatik

Während sie beim Teilhaberecht zu Zugeständnissen gezwungen waren, nahmen die Regierungen ihre Liberalisierungsbereitschaft beim Aufenthaltsrecht zurück. Da EU-Ausländern der Zugang zu Sozialleistungen nach den ersten drei Monaten grundsätzlich möglich war, lag der Schlüssel für die Regierungen darin, die finanzielle Eigenständigkeit von Immigranten sicherzustellen. Folglich positionierte der Rat sich entgegen seiner ursprünglichen Absicht für drei statt sechs Monate bedingungslosen Aufenthalt und für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts nach frühestens fünf statt vier Jahren. Zudem sollten wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger die Erfüllung der Aufenthaltskriterien, insbesondere das Verfügen über ausreichende Finanzmittel, weiterhin nachweisen müssen.³⁶

Ein weiterer wesentlicher Grund für die letztendliche Zustimmung könnte darin bestanden haben, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Richtlinie in den folgenden Jahren massiv blockierten. Dies stellte die Kommission in ihrem Evaluationsbericht zur Unionsbürgerrichtlinie 2009 fest und verwies insbesondere auf den mangelhaften Zugang zu Sozialleistungen: „many Member States failed to ensure the implementation of Article 24 of the Directive in a clear manner by including an express provision in the main transposing measure or by adding an equal treatment clause to the sector-specific laws”.³⁷

Auch in Deutschland wurde der Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung ausgewichen. Soziale Teilhabeansprüche wurden nach den Hartzreformen vom gewöhnlichen Aufenthalt der Betroffenen abhängig gemacht und Unionsbürgern, die nicht über ein Daueraufenthaltsrecht verfügten, grundsätzlich verwehrt (§ 7.1 SGB II und § 23.1 SGB XII). Sozialbehörden konnten ihnen Sozialleistungen nur über ihren Ermessensspielraum und im Einzelfall gewähren (Riehle 2009: 202 f.). Damit waren erwerbslose EU-Ausländer, die in Deutschland Hilfe benötigten, auch nach der Annahme der Unionsbürgerrichtlinie von der Auslegungspraxis der Verwaltungen und Gerichte abhängig. Deutsche Sozialgerichte grenzten die ihnen vorliegenden Sachverhalte von der *Grzelczyk*-Dogmatik ab. Diese sei geprägt von „bisher nicht beseitigte[n] Unschärfen bei der Festlegung der Schranken-Schranken der Art. 12 und 18 EG“ [jetzt: Art 18 und 21 AEUV]. Es käme „dem politischen Willen des europäischen Gesetzgebers (...) die größere Bedeutung“ zu, der mit der Unionsbürgerrichtlinie die Absicht verfolgt habe,

³⁶ Gemeinsamer Standpunkt des Rats für Wettbewerbsfähigkeit von 2003 (Ratsdokument 13263/03)

³⁷ Europäische Kommission (2009): Comparative Study on the application of Directive 2004/38/EC of 29 April 2004. Directorate General for Internal Policies, Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Brussels, März 2009.

wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgern Sozialhilfe zu verwehren.³⁸ Eine Schlussfolgerung, die im Widerspruch zum Anspruch des EuGH steht, dass seinen Urteilen Vorrang zukommt.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE KODIFIZIERUNG EUROPÄISCHER RECHTSPRECHUNG

Das Arbeitspapier belegt mit den beiden Fallstudien zunächst den Zusammenhang zwischen der nationalen Befolgung von EuGH-Urteilen und den Bemühungen für bzw. gegen ein kodifizierendes EU-Gesetz. Im Fall der Gesundheitsdienstleistungen war der Protest gegen *Kohll* und *Decker* in vielen Mitgliedstaaten groß. Dennoch setzte sich der Anspruch auf Kostenerstattung in Ländern mit unterschiedlichen Gesundheitssystemen durch. Offene Fragen zur Art und Weise der rechtmäßigen Anwendung und die Aussicht auf mehr Homogenität und Sicherheit zwischen den Mitgliedstaaten führten zu einmütigen Bemühungen von Kommission und Regierungen um eine Kodifizierung. Im Fall der Sozialansprüche erwerbsloser EU-Bürger in einem anderen Mitgliedstaat lehnten es die Regierungen und lange auch die Kommission hingegen ab, die Präzedenzentscheidung *Grzelczyk* als Grundlage für einen allgemeinen Teilhabeanspruch zu deuten. Zudem zeigten nationale Verwaltungen und Gerichte, dass sie nicht bereit waren, dem EuGH uneingeschränkt zu folgen. Regierungen und Kommission versuchten angesichts ihrer eigentlichen Liberalisierungsziele für die Freizügigkeit, eine legislative Umsetzung der *Grzelczyk*-Rechtsprechung in der Unionsbürgerrichtlinie zu vermeiden.

In beiden Fällen traten jedoch Rahmenbedingungen auf, die schlussendlich eine entgegengesetzte legislative Kodifizierungsentscheidung der Regierungen im Rat bewirkten. Diese policyspezifischen Handlungszwänge der Fallstudien gehen auf das Konfliktpotenzial judizieller Integration zurück. Der EuGH steht in einer anderen öffentlichen Wahrnehmung als Entscheidungen der nationalen Regierungen über EU-Gesetze. Selbst wenn die EuGH-Rechtsprechung bereits auf der nationalen Ebene umgesetzt wird, können sozialpolitische Auseinandersetzungen diese politisch noch nicht ausgehandelten Bereiche neu problematisieren. So trafen die Diskussionen um die Dienstleistungsrichtlinie auch die judiziell bereits etablierte Liberalisierung von Gesundheitsdienstleistungen. Die vorgeschlagenen Regelungen für Gesundheitsdienstleistungen entsprachen dem Stand der Rechtsprechung, welche in mehreren Mitgliedstaaten bereits befolgt wurde. Obwohl die mit der Rechtsprechung übereinstimmenden Kodifizie-

³⁸ Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.06.2007, Az. L 20 B 59/07 AS ER, L 20 B 59/07, Randnr. 21. In diesem Sinne entschieden auch das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 02.08.2007, Az. L 9 AS 447/07 ER und das Landessozialgericht Hessen, Beschluss vom 14.10.2009, Az. L 7 AS 166/09 B ER.

rungsvorschläge sogar als verbraucherfreundlich eingeschätzt werden konnten, wurden sie als einer von vielen Regelungsbereichen aus dem Richtlinienentwurf gestrichen, um dessen Konfliktpotenzial zu reduzieren. Hieran zeigte sich der deutliche Unterschied zwischen judiziell und legislativ geschaffenem Recht in seiner öffentlichen Kommunizierbarkeit: Bei einer Kodifizierung des judiziellen Status quo hätten die Regierungen die politische Verantwortung für die Integrationsentscheidungen des EuGH tragen müssen. Sie verhinderten damit eine Umkehrung des „blame-shifting“ (Zürn 2006: 249), bei dem eigentlich nationale Regierungen die öffentliche Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen auf europäische Institutionen schieben.

Der Fall der Unionsbürgerrichtlinie macht deutlich, wie ein Präzedenzurteil des EuGH eine Integration befürwortende Akteurkonstellation in der EU-Legislative wieder umkehren kann. So realisierten Kommission und Regierungen zwei Jahren nach Verhandlungsbeginn, dass eine Kodifizierung trotz ihrer einmütigen Ablehnung der *Grzelczyk*-Entscheidung unumgänglich war. Daraus entstand für die Regierungen eine Zwangslage: Sie mussten eine Regelung annehmen, welche Ansprüche auf Sozialhilfe zumindest für die Zeit nach Ablauf der ersten drei Aufenthaltsmonate kodifizierte.

Die Sensibilität der zu treffenden Entscheidung zeigt sich auch heute durch die Anfang 2014 einsetzenden öffentlichen Diskussionen um die Folgen der vollen Freizügigkeitsrechte für EU-Bürger aus osteuropäischen Mitgliedstaaten.³⁹ Es erwies sich als bedeutsam, die nicht vermeidbare Kodifizierung in der EU-Richtlinie so verklausuliert zu formulieren, dass die Ausweitung von Sozialansprüchen verschleiert wurde. Auch dadurch erhielten die Regierungen so viel Gestaltungsraum für die praktische Umsetzung, dass sie die liberalisierende Rechtsprechung des EuGH durch nationale Gesetze sowie restriktiv entscheidende Verwaltungen und Gerichte begrenzen konnten. Hier zeigt sich die Bedeutung des politischen Gewichts europäischer Integrationsentscheidungen für die nationale Compliance bei der Transposition von EU-Gesetzen (Spendsharova & Versluis 2013).

Dieser Zusammenhang ist auch im Vorfeld von Kodifizierungsakten relevant, wenn es um die Compliance mit Richterrecht geht. Allerdings bleiben hier aufgrund der Interpretationsbedürftigkeit von Rechtsprechung mehr Möglichkeiten für die Regierungen, die vom EuGH als legitim empfundenen Gestaltungsspielräume auszutesten (Blauberger 2012). Darüber hinaus kann aber durchaus auch ein vertragsbrüchiges Ignorieren europäischer Jurisprudenz eine Handlungsoption sein, schließlich kehrt sich hier der von *Alter* (1998) erkannte Gegensatz zwischen politischen und juristischen Entschei-

³⁹ Vgl. „Sie kommen. Vom 1. Januar an gilt auch für Bulgaren und Rumänen die volle EU-Freizügigkeit. Ein Grund, sich zu fürchten?“ Die Zeit vom 27.12.2013. Auch in der aktuellen Diskussion kommt dem EuGH wieder eine Schlüsselrolle zu, vgl. Schlussanträge des Generalanwalts zu Rs. C-333/13, *Dano*, vom 20.05.2014

dern um: Den an kurzfristigen Ergebnissen orientierten Regierungsakteuren genügt nicht selten die zeitweilige Einhegung von Liberalisierung, auch wenn sie später wieder vom EuGH eingeholt werden. Zu dieser Spannweite zwischen dem wortgetreuen Befolgen der Rechtsprechung, über das Ausloten von Grauzonen bis hin zum offenen Widerstand (vgl. Scharpf 2008) bedarf es weiterer Forschung – auch mit Blick darauf, wie sich Kommission, Regierungen und Europäisches Parlament hierzu in der EU-Legislative verhalten.

LITERATUR

- Alter, Karen J. (1998): Who are the "Masters of the Treaty"? European Governments and the European Court of Justice. *International Organization* 52(1): 121-147.
- Alter, Karen J. (2001): *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Alter, Karen J. & Vargas, Jeannette (2009): Explaining Variation in the Use of European Litigation Strategies: European Community Law and British Gender Equality Policy (2000). In: K. J. Alter: *The European Court's Political Power. Selected Essays*. Oxford/New York: Oxford University Press: 158-183.
- Blauberger, Michael (2012): With Luxembourg in Mind ... the Remaking of National Policies in the Face of ECJ Jurisprudence. *Journal of European Public Policy* 19(1): 109-126.
- Blauberger, Michael & Weiss, Moritz (2013): 'If you can't beat me, join me!' How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement. *Journal of European Public Policy* 20 (8): 1120-1138.
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter (1993): Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization* 47: 41-76.
- Chalmers, Damian & Tomkins, Adam (2007): *European Union Public Law. Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conant, Lisa (2002): *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*. Ithaka/London: Cornell University Press.
- Falkner, Gerda & Treib, Oliver (2008): Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies* 46(2): 293-313.
- Falkner, Gerda, et al. (2005): *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flower, Joanna (2007): Negotiating European Legislation: The Service Directive. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2006-2007 (9): 217-238.
- Gobrecht, Jens (1999): National reactions to Kohll and Decker. *Eurohealth* 5(1): 16–17.
- Greer, Scott L. & Rauscher, Simone (2011): Destabilization rights and restabilization politics: policy and political reactions to European Union healthcare services law. *Journal of European Public Policy*, 18 (2): 220-240.

- Hailbronner, Kay (2005): Union Citizenship and Access to Social Benefits. *Common Market Law Review* 42(5): 1245-1267.
- Halter, Ulrich (2007): *Europarecht. Dogmatik im Kontext. 2.*, neubearbeitete Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hofmann, Andreas (2012): *Strategies of the Repeat Player. The European Commission between Courtroom and Legislature*. Dissertation, Köln.
- Höpner, Martin (2008): Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf. *MPIfG Discussion Paper* 2008(12).
- Iliopoulou, Anastasia & Toner, Helen (2002): Case C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Judgment of the Full Court of 20 September 2001, [2001] ECR I-6193. *Common Market Law Review* 39(3): 609-620.
- Jensen, Mads Dagnis & Nedergaard, Peter (2012): From 'Frankenstein' to 'toothless vampire'? Explaining the watering down of the Services Directive. *Journal of European Public Policy*, 19:6, 844-862.
- Kelemen, R. Daniel & Schmidt, Susanne K. (Hrsg., 2012): Perpetual momentum? Reconsidering the power of the European Court of Justice. *Journal of European Public Policy*, Special Issue 19(1).
- Kelemen, R. Daniel (2006): Suing for Europe - Adversarial Legalism and European Governance. *Comparative Political Studies* 39(1): 101-127.
- Kelemen, R. Daniel (2011): *Eurolegalism. The Transformation of Law and Regulation in the European Union*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Martinsen, D. S. (2009): Conflict and Conflict Management in the Cross-border Provision of Healthcare Services. *West European Politics* 32(4): 792-809.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2011): Judicial policy-making and Europeanization: the proportionality of national control and administrative discretion. *Journal of European Public Policy*, 18(7): 944-961.
- Menéndez, Agustin José (2009): European Citizenship after Martinez Sala and Baumbast. Has European Law Become More Human but Less Social? *RECON Working Paper* 2009(05).
- Miklin, Eric (2009): Government Positions on the EU Services Directive in the Council: National Interests or Individual Ideological Preferences? *West European Politics* 32(5): 943-962.
- Mossialos, Elias, et al. (2010): *Health Systems Governance in Europe: The Role of EU Law and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Obermaier, Andreas J. (2008): The National Judiciary - Sword of European Court of Justice Rulings: The Example of the Kohl/Decker Jurisprudence. *European Law Journal* 14(6): 735-752.
- Obermaier, Andreas J. (2009): *The End of Territoriality? The Impact of ECJ Rulings on British, German and French Social Policy*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Panke, Diana (2010): Developing good instructions in no time-an impossibility? Comparing domestic coordination practises for EU policies of 19 small and mediumsized states. *West European Politics* 33(4): 769-789.

- Riehle, Eckard (2009): Europäisches Sozialrecht. In: L. Wagner und R. Lutz: *Internationale Perspektiven Sozialer Arbeit. Dimensionen – Themen – Organisationen*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften: 191-210.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (2008): "Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen". *Mitbestimmung* 2008(7+8): 18-23.
- Scharpf, Fritz W. (2010): The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a 'Social Market Economy'. *Socio-Economic Review* 8(2): 211-250.
- Schmidt, Susanne K. (1998): *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt am Main/New York.
- Schmidt, Susanne K. (2000): Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. *European Union Politics* 1(1): 37-61.
- Schmidt, Susanne K. (2008): Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik. In: M. H. A. Schäfer: *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt am Main/New York: Campus: 101-127.
- Schmidt, Susanne K. (2011): Overcoming the Joint-Decision Trap in Single-Market Legislation: The Interplay between Judicial and Legislative Politics. In: G. Falkner: *The EU's Decision Traps. Comparing Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Schreinermacher, Björn (2014): *Die Aushandlung europäischer Gesetzgebung vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs*. Dissertation, Universität Bremen.
- Aneta Spendzharova & Esther Versluis (2013): Issue Salience in the European Policy Process: What Impact on Transposition?, *Journal of European Public Policy*, 20(10): 1499-1516
- Stevens, Simon (2004): Reform strategies for the English NHS. *Health Affairs* 23(3): 37-44.
- Stone Sweet, Alec (2004): *The Judicial Construction of Europe*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec (2010): The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance. *Living Reviews in EU Governance*, <http://europeangovernance.livingreviews.org> [03.03.2012].
- Streit, Manfred E. (2000): *Theorie der Wirtschaftspolitik*. Düsseldorf: Werner Verlag.
- Wasserfallen, Fabio (2010): The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-making in the European Union. *Journal of European Public Policy* 17(8): 1128-1146.
- Weiler, Joseph H. H. (1981): The Community System: The Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law* (1): 267-306.
- Wollenschläger, Ferdinand (2007): *Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wollenschläger, Ferdinand (2012): Patientenmobilität in der Europäischen Union – von der Rechtsprechung des EuGH zur neuen Richtlinie 2011/24/EU über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung. *Europarecht* (2): 149-183.

Zürn, Michael (2006): Zur Politisierung der Europäischen Union. *Politische Vierteljahresschrift* 47(2): 242-251.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Björn Schreiner war zwischen 2008 und 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Teilprojekt A6: Politische Autonomiesuche im rechtlichen Mehrebenensystem des Sonderforschungsbereichs 597 Staatlichkeit im Wandel. Seine in 2014 abgeschlossene Dissertation untersuchte die legislative Gestaltung des EU-Binnenmarkts vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

E-Mail: schreiner@mx.net

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Straße 9a, D 28359 Bremen