

Höfler, Rosemarie

Article

Freizügigkeit und soziale Gleichheit im Unionsrecht: Eine Herausforderung für die nationalen Sozialsysteme

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Höfler, Rosemarie (2004) : Freizügigkeit und soziale Gleichheit im Unionsrecht: Eine Herausforderung für die nationalen Sozialsysteme, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 59, Iss. 3, pp. 303-329

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231059>

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.

Freizügigkeit und soziale Gleichheit im Unionsrecht: Eine Herausforderung für die nationalen Sozialsysteme

Rosemarie Höfler*

Universität Tübingen

This article examines the issue whether EU citizens are possibly entitled to claim social rights from the legal concept of Union citizenship. So far the right of equal treatment was mainly restricted to workers, residents, service providers and service recipients, but according to the latest judgments of European Court of Justice these rights have now been extended in principle to all EU citizens, which has been reinforced by the Directive on residence dated 29 April 2004. This development is controversially discussed as it concerns the highly sensitive field of competition of social welfare systems, it entails a danger of social tourism, and it interferes with the Member States' so far uncontested competence of social policy. On the other hand there is much favour of the continuous extension of the rights of free movement and residence in view of the further developments towards a Europe of Citizens. This article undertakes a legal analysis thereof and illustrates the scope of action still available to Member States.

Keywords: Unionsbürgerschaft, Freizügigkeitsrecht, Sozialsysteme, EG-Vertrag

JEL-Codes: F22, H55, K33

1 Einführung

Die Zuerkennung sozialer Rechte an EU-Bürger ist ein emotionsgeladenes Thema. Soziale Rechte für Unionsbürger können sich dabei bereits aus dem der Unionsbürgerschaft innewohnenden Gedanken der transnationalen Gleichheit ergeben. Kamen bislang überwiegend nur Arbeitnehmer, Niedergelassene und ihre Familienangehörigen in den Genuss einer weitgehenden EU-Freizügigkeit mit sozialer Komponente, so wurde dieses Konzept in jüngster Zeit durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) weiter ausgedehnt. Dabei hat der EuGH, im Wege einer das Recht fortbildenden Verknüpfung zwischen Diskriminierungsverbot (Art. 12 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, EGV), allgemeinem Freizügigkeitsrecht (Art. 18 EGV) und Unionsbürgerschaft (Art. 17 EGV), im Grunde allen Unionsbürgern unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Betätigung einen Anspruch auf Partizipation an den Sozialleistungen des Aufenthaltsstaates zugesprochen. An

* Der Beitrag entstand im Rahmen des interdisziplinären Doktorandenseminars der Universitäten St. Gallen und Tübingen. Für wertvolle Hinweise danke ich den Organisatoren des Seminars, Generalanwältin JULIANE KOKOTT, HEINZ HAUSER und vor allem MARTIN NETTESHEIM.

besonderer Aktualität und politischer Brisanz gewinnt das Thema zusätzlich durch die Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen vom 29. April 2004.¹ Die Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechte aller Unionsbürger werden in einem gemeinsamen Regelwerk vereinheitlicht und erleichtert. Dabei kommt es insbesondere für die so genannten Nichterwerbstätigen zu einer Ausweitung ihrer bisher sekundärrechtlich über die drei Aufenthaltsrichtlinien (Richtlinien 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG) abgesicherten Freizügigkeitsrechte.

Die wissenschaftliche Aufarbeitung dieser Entwicklung steht erst am Anfang. Deutlich zutage tritt allerdings die ihr innewohnende Sprengkraft: Dies zeigte sich unlängst an der von HANS-WERNER SINN in der Süddeutschen Zeitung vom 27. Mai 2004 mit dem Titel «Freifahrt in den Sozialstaat» entfachten Diskussion um deren Auswirkungen, sowie die heftigen Reaktionen hierauf.² Es wird befürchtet, dass es – vor allem im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Europäischen Union – zu einer Armutswanderung grossen Ausmasses kommt.³ Angesichts der stark divergierenden Lohnunterschiede und Bruttoinlandsprodukte in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten⁴ bestehen Anreize zur sozialen Migration. Zugleich kommt es in verstärkter Form zu einem Wettbewerb der Sozialsysteme.⁵

Der vorliegende Beitrag unternimmt eine Würdigung dieser Entwicklung unter rechtlichen Gesichtspunkten. Dabei zeigt sich, dass sich die Debatte – trotz ihrer gegenseitigen Verflechtung – im Wesentlichen auf zwei Grundfragestellungen eingrenzen lässt. Erstens geht es um die gleichheitsrechtliche Dimension: Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob

1 Vgl. RL 2004/38/EG, ABl. Nr. L 158 vom 30.04.2004, S. 77ff.

2 Vgl. BUNDESSOZIALMINISTERIUM, *Presseerklärungen*, 15.06. und 21.06.2004; MAX STADLER, Das Ifo-Institut übertreibt maßlos, *Stuttgarter Zeitung*, 01.06.2004, S. 5; EU-Kommissar VITORINO, Die EU als Chance auf eine bessere Zukunft, *Stuttgarter Zeitung*, 01.06.2004, S. 1.

3 Vgl. HANS-WERNER SINN, Freifahrt in den Sozialstaat. Was bei der Debatte um die Zuwanderung übersehen wird: Aus Osteuropa droht eine Armutswanderung. Für nicht erwerbstätige EU-Bürger wird die Migration erleichtert, *Süddeutsche Zeitung*, 27.05.2004, S. 20. Als Lösung schlägt SINN vor, das Heimatlandprinzip anzuwenden. Bei einer Bedürftigkeit der Unionsbürger wären sie auf ihre Heimatländer zu verweisen. Die Bemessung der Höhe müsste sich aber an den Lebensverhältnissen im Aufenthaltsstaat orientieren. Die Umsetzung dürfte sich als schwierig erweisen, da zu erwarten ist, dass die Heimatländer nicht bereit sind, den Aufenthalt zu finanzieren; vgl. auch SINN, *Eröffnungsrede anlässlich des 3. Munich Economic Summit*, 18.06.2004, Internet: <http://www.munich-economic-summit.com/speech-Sinn04.htm> (Seitenaufwurf vom 15. Juli 2004); sowie SINN (2001) S. 434f. Dabei beruft er sich im Wesentlichen auf eine Studie des Ifo-Instituts in SINN ET AL. (2001). Die Migration wird zwischen 4–5% geschätzt. Dagegen Schätzung zwischen 2–4% bei BRÜCKER (2004) S. 2; BRÜCKER ET AL. (2002) S. 2; BAUER und ZIMMERMANN (1999); BRÜCKER (2001) S. 17ff.; HILLE und STRAUBHAAR (2001) S. 79ff.

4 Vgl. FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, *Die Wohlstandsunterschiede nehmen zu*, 02.04.2004, S. 16f.

5 Vgl. die Hinweise auf HANS-WERNER SINN in Ff. 3; sowie SCHMITZ, K. (2003) S. 716.

Unionsbürger einen Anspruch auf Gleichbehandlung in sozialer Hinsicht haben. Zweitens sind Bereiche des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts betroffen: Hier geht es vor allem um die Auswirkungen der Inanspruchnahme von Sozialleistungen für die Entstehung bzw. den Fortbestand des Freizügigkeitsrechts.

2 Entwicklung und Bedeutung der Unionsbürgerschaft

Zentraler Anknüpfungspunkt für die eingeschlagene Entwicklung ist das Rechtsinstitut der Unionsbürgerschaft. Nach Art. 17 Abs. 1 EGV ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Nachdem die im Zuge des Maastrichter Vertrags eingeführte Unionsbürgerschaft insbesondere anfänglich skeptisch betrachtet wurde, sowie die dogmatischen als auch verfassungstheoretischen Untersuchungen größtenteils zurückhaltend ausfielen⁶ und auch der Europäische Gerichtshof lange Zeit eine Auseinandersetzung mit diesem Rechtsinstitut vermied, kommt den Bestimmungen der Art. 17ff. EGV mittlerweile ein erhebliches Potenzial zu. In einer inzwischen längeren Reihe von Entscheidungen⁷ hat sich der EuGH daran gemacht, der Unionsbürgerschaft eine – die ursprüngliche Intention der Vertragsstaaten übersteigende – rechtliche, insbesondere soziale Substanz zu verschaffen. Danach ist der Unionsbürgerstatus «nämlich dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen, die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen».⁸

Dabei wurde die bereits seit längerem andauernde Entwicklung hin zu einem «Europa der Bürger»⁹ weiter vorangetrieben; der Bürgerstatus wurde nicht nur weiter intensiviert, sondern ist in eine neue qualitative Stufe eingetreten. Es manifestiert sich zugleich die Entwicklung eines Europas als Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einem politischen Europa.

6 Insbesondere wurde die Unionsbürgerschaft als Bündelung und Wiederholung der bereits zuvor an verschiedenen Stellen verbürgten Rechte gesehen, vgl. nur HILF (2001) Art. 17, Rdn. 8ff.: «nichts anderes, als ein Sammelbegriff für die bereits bisher bestehenden Rechte»; D'OLIVEIRA (1994) S. 135; O'LEARY (1996) S. 44ff.; WEILER (1996) S. 65; ISENSEE (1996) S. 93: «Mehr Schein als Sein»; SHAW (2000).

7 Vgl. EuGH, Slg. 1998, I-2692, Sala; EuGH, Slg. 1998, I-7637, Bickel und Franz; EuGH, Slg. 2001, I-6193, Grzelezyk; EuGH, Slg. 2002, I-6191, D'Hoop; EuGH, Slg. 2002, I-7091, Baumbast und R; EuGH, Urteil vom 2.10.2003, Rs. C-148/02, Avello; EuGH, Urteil vom 23.3.2004, Rs. C-138/02, Collins; noch abhängig: Rs. C-456/02, Trojani.

8 EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rdn. 31, Grzelezyk.

9 Vgl. GRABITZ (1970); OPPERMAN (1988) S. 87ff.; MAGIERA (1987) S. 221ff.

2.1 Das allgemeine Freizügigkeitsrecht (Art. 18 EGV) als besondere Ausprägung der Unionsbürgerschaft

Mit der Formel vom «homo economicus zum homo europeus» lässt sich dieser Prozess gut auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Wurde ursprünglich von der Freizügigkeit als Begleitrecht gesprochen, welches «nur» infolge der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit entstand,¹⁰ so geniessen seit der Einführung des Art. 18 EGV auch nicht erwerbstätige Unionsbürger ein unmittelbares Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht. Danach hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, vorbehaltlich der im EG-Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen, frei zu bewegen und aufzuhalten. Wegbereiter dieses primärrechtlich gewährten Rechts waren die drei Aufenthaltsrichtlinien (RL 90/364/EWG über das Aufenthaltsrecht, RL 90/365/EWG über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen sowie RL 93/96/EWG über das Aufenthaltsrecht der Studenten). Danach wurde den Nichterwerbstätigen auf sekundärrechtlicher Ebene unter der Voraussetzung, dass sie ausreichende finanzielle Mittel und einen Krankenversicherungsschutz haben, ein Freizügigkeitsrecht zugestanden.

Es war lange ungeklärt, ob Art. 18 EGV diese sekundärrechtlichen Vorschriften nur auf eine primärrechtliche Ebene stellt und damit symbolische Wirkung entfaltet; im Übrigen aber keine inhaltliche Neuerung mit sich bringt.¹¹ Letztlich konnte sich in der Literatur diese Meinung nicht durchsetzen.¹² Auch der EuGH¹³ geht davon aus, dass Art. 18 EGV ein unmittelbares Freizügigkeitsrecht gewährleistet. Der in Art. 18 EGV enthaltene Vorbehalt zugunsten der vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen ist als Ausübungs- und Beschränkungsbestimmung aufzufassen. Eine allein am Wortlaut und historischen Willen des Vertragsgebers orientierte Auslegung greift zu kurz. Vielmehr ist auch die grundlegende

10 Vgl. OPPERMANN (1989) S. 715; BECKER (1999) S. 522; SCHEUING (2002) S. 103f.

11 Vgl. KAUFMANN-BÜHLER (2003) Art. 8a, Rdn. 1, 5; STREINZ (2001) Rdn. 54; DEGEN (1993) S. 752; PECHSTEIN und BUNK (1997) S. 554; WENGER (2002) S. 1343; BECKER (1999) S. 530; Voraussetzungen der ausreichenden Existenzmittel und eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes fungieren nicht als Schranke, sondern als «eine Eingrenzung des Schutzbereichs von Art. 18 EGV durch zusätzliche Tatbestandsvoraussetzungen».

12 Vgl. BORCHARDT (2000, S. 2057; 2002, S. 18); SCHULZ (1997) S. 88; KOTALAKIDIS (1999) S. 164; KADELBACH (2003) S. 553; KLUTH (2002) Art. 18, Rdn. 9; HAAG (2003) Art. 18, Rdn. 4; FISCHER (1992) S. 567; KLEIN und HARATSCH (1995) S. 11; HILF (2001) Art. 18, Rdn. 1; TOMUSCHAT (1999) S. 77f.; WOUTERS (1994) S. 48f.; FISCHER (1997) S. 257.

13 Vgl. grundlegend: EuGH, Rs. C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Rdn. 84 Baumbast und R.

Bedeutung der Freizügigkeit als eines der wichtigsten Unionsbürgerrechte zu berücksichtigen. TOMUSCHAT zufolge war es «kurzsichtig zu glauben, dieser einmal anerkannte Status mit seinen verschiedenen Komponenten werde im Sinne einer Versteinerungstheorie auf dem Stand der Jahre 1992/1993 verharren.»¹⁴ Die nach Rechtsprechung des EuGH für die unmittelbare Wirkung von EU-Normen geforderten Voraussetzungen (Bestimmtheit – Unbedingtheit – kein Transformationserfordernis) liegen ebenfalls vor: Art. 18 EGV ist hinreichend klar abgefasst und, was die Entstehung des Rechts anbelangt, rechtlich vollständig. Dass die Ausübung des Rechts an Bedingungen geknüpft ist, steht einer Unmittelbarkeit nicht entgegen, soweit dieser Vorbehalt einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist.¹⁵

2.2 Der neue Rechtsrahmen für das Freizügigkeitsrecht

Zum 30. April 2004 ist die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, in Kraft getreten.¹⁶ Darin wird das Freizügigkeitsrecht aller EU-Bürger in einem Richtliniendokument umfassend geregelt und vereinheitlicht. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Das Aufenthaltsrecht der nichterwerbstätigen Unionsbürger wird umfassend neu geregelt. Demnach sind drei Phasen des Aufenthalts zu unterscheiden:

- 1) Es gibt ein Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten (Art. 6): Voraussetzung dafür ist lediglich der Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses.
- 2) Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate (Art. 7): Hierbei ist erforderlich, dass Nichterwerbstätige unter anderem ausreichende Existenzmittel sowie einen Krankenversicherungsschutz nachweisen.
- 3) In Kapitel IV wird das Recht auf Daueraufenthalt eingeführt: Gemäss Art. 16 hat jeder Unionsbürger, der sich rechtmässig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht, sich dort auf Dauer aufzuhalten.

¹⁴ TOMUSCHAT (1999) S. 79.

¹⁵ Vgl. EuGH, Rs. 41/71, Slg. 1974, 1337, Rdn. 7, Van Duyn; Rs. 36/75, Slg. 1975, 1219, Rutili; KOTALAKIDIS (1999) S. 163.

¹⁶ Vgl. ABl. Nr. L 158 vom 30.04.2004, S. 77ff.

Dieses zuletzt genannte Recht ist keinen Bedingungen unterworfen. Hier wird erstmals eine Ausnahme von dem bislang bestehenden «Aufenthaltsrecht auf Widerruf» gemacht. Die Einführung dieses Rechts ist zu begrüßen; sie entspricht dem Unionsbürgerkonzept, wonach es ab einer gewissen Dauer des Aufenthalts erforderlich ist, die aufenthaltsrechtliche Rechtsposition zu stärken. Dieses Ergebnis wird getragen von der Begründungserwägung (17) in der Einleitung der Richtlinie. Danach heisst es: «Wenn Unionsbürger, die beschlossen haben, sich dauerhaft in dem Aufnahmemitgliedstaat niederzulassen, das Recht auf Daueraufenthalt erhielten, würde dies ihr Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärken und entscheidend zum sozialen Zusammenhalt – einem grundlegenden Ziel der Union – beitragen.» Ab welchem Zeitpunkt das Aufenthaltsrecht als derart verfestigt und damit für besonders schützenswert zu erklären ist, war eine politische Entscheidung. Im Entwurf der Richtlinie war der Erwerb des Daueraufenthaltsrechts noch nach einem vier Jahre dauernden Aufenthalt vorgesehen.

3 Anspruch auf sozialrechtliche Gleichbehandlung

Eine grosse Bedeutung kommt dem Abs. 2 des Art. 17 EGV zu. Danach haben die Unionsbürger die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten. Dazu zählt auch das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV. Eine Diskriminierung im Anwendungsbereich des EG-Vertrags ist unbeschadet besonderer Bestimmungen verboten. Dieses Verbot entfaltet unmittelbare Wirkung und gewährt den Unionsbürgern ein subjektives Recht auf gleiche Behandlung mit den Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaates.¹⁷ Die Geltendmachung des gemeinschaftsrechtlichen Gleichbehandlungsanspruchs ist besonders attraktiv, da er sich – anders als beispielsweise im deutschen Recht üblich – automatisch in einen Teilhabeanspruch niederschlägt. Als Präzedenzfall erwies sich das Urteil in der Rechtssache GRZELCZYK,¹⁸ in welchem der Europäische Gerichtshof einem französischen Studenten, welcher in Belgien studierte, zur Bestreitung seines Lebensunterhalts im vierten und letzten Studienjahr einen Anspruch auf Sozialhilfe (Minimex) zusprach. Während der ersten drei Studienjahre kam RUDY GRZELCZYK für seinen Unterhalt selbst auf.

17 Vgl. EuGH, Rs. 152/82, Slg. 1983, 2323(2336), Foreheri; EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637(7655), Bickel; EuGH, verb. Rs. C-92/92 und C-326/92, Slg. 1993, I-5145(5182), Phil Collins; EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691(2726), Martínez Sala.

18 Vgl. EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Grzelczyk; SORIA (2002) S. 643; PERNICE (2003) S. 177; BÖRCHARDT (2000) S. 2057; HÖFLER (2002) S. 1206; LETZNER (2003) S. 118; JACQUESON (2002) S. 260; DOUGAN und SPAVENTA (2003) S. 699; DAVIS (2002) S. 121.

3.1 Anwendungsbereich des EG-Vertrags

Von grundlegender Bedeutung ist die Bestimmung des «Anwendungsbereichs des Vertrags». Im Wesentlichen lassen sich dabei zwei Grundauffassungen unterscheiden:¹⁹ Nach Ersterer ist der Anwendungsbereich eröffnet, wenn die EU eine Kompetenz für den Regelungsbereich besitzt; die andere Auffassung stellt eine funktionale Betrachtungsweise an, wonach ein Zusammenhang mit der Errichtung und dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes für ausreichend erachtet wird. Legt man die erst genannte Ansicht zu Grunde, so kämen Unionsbürger nicht in den Genuss von sozialrechtlichen Gleichbehandlungsansprüchen. Der Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots wäre nicht eröffnet, da die EU bislang keine weit reichende Kompetenz in der Sozialpolitik besitzt.²⁰

Der EuGH schloss sich offensichtlich der zuletzt genannten Auffassung an²¹ und verlangte das Vorliegen einer «gemeinschaftsrechtlich geregelten Situation»,²² beziehungsweise dass der Sachverhalt «nicht ausserhalb des Gemeinschaftsrechts»²³ stehen darf. Eine noch weitere Formulierung gebrauchte der EuGH im Urteil MORSON u.a. aus dem Jahr 1982, indem er «Bezugspunkte mit irgendeinem der Sachverhalte, auf die das Gemeinschaftsrecht abstellt»²⁴ als ausreichend erachtete. Ebenfalls als genügend angesehen werden «auch nur mittelbare» Auswirkungen einer Vorschrift auf den innergemeinschaftlichen Handel von Gütern und Dienstleistungen.²⁵ In der Rechtssache COWAN entschied der Europäische Gerichtshof, dass auch einem britischen Touristen, welcher in Frankreich Opfer eines Verbrechens wurde, eine öffentliche Opferentschädigung wie den französischen Staatsbürgern zukommen soll.²⁶

Entsprechend seiner integrationsfreundlichen Rechtsprechung erstreckt der EuGH den Anwendungsbereich des Vertrags auch auf mit der Frei-

19 Vgl. im Einzelnen EPINEY (2002) Art. 12, Rdn. 21f.; SCHWEITZER (2001) S.192f.; ZULFEG (2003) Art. 12, Rdn. 12.

20 Die Sozialpolitik der EU ist in den Art. 136-146 EGV geregelt. Näheres dazu bei EICHENHOFFER (2003).

21 Vgl. zum Beispiel EuGH, Rs C-172/98, Rdn. 11ff. Kommission/Belgien; EuGH, Rs. C-323/95, Slg. 1997, I-1711, Rdn.17. Hayes; EuGH, Rs C-85/96, Slg. 1998 I-269, Rdn. 57, 62, Sala; EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998 I-7637 Bickel, Rdn. 16; EuGH, Rs. 293/83, Slg. 1985, 593, Rdn. 19. Gravier; EuGH, Rs. 186/87, Slg. 1989, 195 (219), Cowan.

22 EuGH, Rs. 186/87, Slg 1989, 195, Rdn. 10, Cowan.

23 EuGH, Rs. 293/83, Slg. 1985, 593, Rdn. 19, Gravier.

24 EuGH, verb. Rs. 35 und 36/82, Slg. 1982, 3723, Rdn. 16, Morson u.a.

25 Vgl. EuGH, Rs. C-323/85, Slg. 1997, I-1711, Rdn. 17, Hayes; EuGH, Rs. C-122/96, Slg. 1996, I-4661, Rdn. 15, Data Delecta und Forsberg; EuGH, Rs. C-122/96, Slg. 1997, I-5325, Rdn. 17, Saldanha.

26 Vgl. EuGH, Rs. 186/87, Slg. 1989, 195, Cowan; vgl. auch TOMUSCHAT (2000) S. 451.

zügigkeit mittelbar zusammenhängende Begebenheiten, welche geeignet sind, die Ausübung des Freizügigkeitsrechts zu erleichtern.²⁷ Darunter fallen auch Situationen, «die zur Ausübung der durch Art. 8a EG-Vertrag [Anm.: heute Art. 18] verliehenen Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten» gehören.²⁸ Das geht so weit, dass alle im – auch nur mittelbarem – Zusammenhang mit der Ausübung des unionalen Freizügigkeitsrechts stehenden Begebenheiten am Massstab des Diskriminierungsverbots zu messen sind. Die Gewährung von Sozialhilfe an bedürftige Unionsbürger zur Bestreitung des Lebensunterhalts ist zur effektiven Wahrnehmung des Aufenthaltsrechts erforderlich und steht damit mit der Ausübung des Freizügigkeitsrechts in einem ausreichenden Zusammenhang. Der EuGH stellt auf diese Weise das Freizügigkeitsrecht des Art. 18 EGV den Grundfreiheiten des Binnenmarktes gleich. Alle Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, haben einen Anspruch auf gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen des Aufenthaltsmitgliedstaates.²⁹

Dieses Ergebnis ist zu begrüßen, da der Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots nicht statisch festgeschrieben ist; vielmehr entwickelt er sich weiter mit dem Stand der Integration.³⁰ So ist es nunmehr auch nur konsequent, das im Rahmen des Maastrichter Vertrags in den EGV eingeführte allgemeine Freizügigkeitsrecht in den Anwendungsbereich des EGV mit einzubeziehen. Der Integrationsstand in der EU ist seit Erlass des EuGH-Urteils zum Fall *BROWN*³¹ weiter vorangeschritten. In diesem aus dem Jahr 1988 stammenden Urteil schloss der Gerichtshof noch eine den Lebensunterhalt betreffende Förderung von Studenten aus dem Anwendungsbereich des EGV aus.

Dabei wird auch nach neuester Rechtsprechung am Merkmal des «grenzüberschreitenden Sachverhalts» festgehalten. Das führt regelmässig dazu, dass reine Inländerdiskriminierungen nicht am europäischen Massstab zu messen sind. Werden Staatsangehörige in ihrem eigenen Staat ungleich behandelt, so ist die rechtliche Zulässigkeit allein nach nationalem Ver-

27 A.A. KLUTH (2002) Art. 18, Rdn. 5.

28 Vgl. EuGH, C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rdn. 33, Grzelczyk mit Verweis auf das Urteil vom 24. November 1998 in der Rechtssache C-274/96, Slg. 1998, I-7637, Rdn. 15 und 16, Bickel und Franz; EuGH, Rs. C-224/98, Slg. 2002, I-6191, Rdn. 29, D'Hoop; so auch: Generalanwalt GIELEHED, Schlussanträge Rs. C-413/01, Rdn. 76, Franca Ninni-Orasche.

29 Vgl. grundlegend: EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Grzelczyk; EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2694; EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637, Bickel und Franz.

30 Vgl. EPINEY (2002) Art. 12, Rdn. 22.

31 Vgl. EuGH, Rs. 197/86, Slg. 1988, 3205(3243), Rdn. 18, Brown. Rechtsprechungsänderung durch EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rdn. 34, Grzelczyk.

fassungsrecht zu beurteilen. Unter verfassungstheoretischen Gesichtspunkten, insbesondere bei einem Vergleich mit den hergebrachten nationalstaatlichen Staatsangehörigkeitskonzepten, ist dieses Ergebnis insofern kritikwürdig, als sich hier doch zeigt, dass eben nicht alle Unionsbürger gleich sind. Dies veranlasst zu der Feststellung, dass die Unionsbürgerschaft ihr gleichheitsrechtliches Potenzial nur im Zusammenhang mit der Ausübung des Freizügigkeitsrechts ausschöpfen kann. Daher ist eine Diskriminierung eigener Staatsangehöriger am europäischen Massstab zu messen, sofern dem ein Sachverhalt mit grenzüberschreitendem Bezug zugrunde liegt. Es dreht sich dabei vor allem um Fälle, in denen die eigenen Staatsangehörigen aufgrund bzw. im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihres EU-weiten Freizügigkeitsrechts schlechter behandelt werden. Paradebeispiel hierfür ist der Fall D'HOOP. Dabei ging es um eine Belgierin, welche ihre höhere Schulausbildung in Frankreich abschloss und dann in Belgien ein Studium absolvierte. Ihr danach gestellter Antrag auf Überbrückungsgeld wurde mit der Begründung abgelehnt, sie erfülle nicht die Voraussetzungen, nach denen die höhere Schulausbildung an einer Lehranstalt im Inland abgeschlossen worden sein müsse. Der EuGH hat den Fall entschieden und sah darin einen Verstoss gegen die Unionsbürgerrechte.

Nicht erforderlich ist, dass die Unionsbürger tatsächlich einen Grenzübertritt vollzogen haben. In der Rechtssache AVELLO ging es um die in Belgien geborenen Kinder eines Vaters mit spanischer Staatsangehörigkeit und einer Mutter mit belgischer Staatsangehörigkeit. Aufgrund der Bestimmungen des spanischen Staatsangehörigkeitsrechts wurde ihnen die spanische Staatsangehörigkeit zuerkannt. Obwohl sich die Kinder seit ihrer Geburt in Belgien aufhalten und bislang nicht aktiv das Freizügigkeitsrecht des Art. 18 EGV ausübten, sah der EuGH den Anwendungsbereich des EG-Vertrags für eröffnet.³² Dabei reicht ihm als formaler Anknüpfungstatbestand der rechtmässige Aufenthalt eines EU-Bürger in einem anderen Mitgliedstaat aus. Nach Beendigung des Aufenthaltsrechts durch die Ausländerbehörde ist der Anknüpfungspunkt für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Vertrags entfallen, so dass dem Unionsbürger dann kein europarechtlicher Gleichbehandlungsanspruch mehr zusteht.

32 Vgl. EuGH, Urteil vom 2. Oktober 2003, Rs. C-148/02, Rdn. 27, Avello.

3.2 Tatbestandliche Reduktion des Anwendungsbereich durch die Bedingungen und Beschränkungen des Art. 18 EGV?

Art. 12 kann nur zur Geltung gelangen, soweit das Freizügigkeitsrecht des Art. 18 EGV reicht. Damit ist das Diskriminierungsverbot letztlich an die Schranken des Aufenthaltsrechts gebunden.³³ Einer Ansicht zufolge wird das Gleichbehandlungsgebot tatbestandlich durch die Beschränkungen und Bedingungen des Art. 18 EGV begrenzt.³⁴ Dabei soll unabhängig davon, ob der Mitgliedstaat tatsächlich aufenthaltsbeendende Massnahmen erlässt, allein die Möglichkeit, solche zu erlassen, ausreichen, um den Anwendungsbereich des Vertrags zu verneinen.³⁵ Unverhältnismässige, die finanziellen Systeme über Gebühr belastende Ansprüche würden erst gar nicht entstehen. Diese Ansicht überzeugt nicht – zumal einige Vertreter dieser Lösung an anderer Stelle explizit feststellen, dass das Freizügigkeitsrecht erst konstitutiv durch Beendigung durch die nationalen Ausländerbehörden erlischt.³⁶ Es ist demnach ein Widerspruch in sich selbst, wenn trotz des konstitutiv weiter bestehenden Aufenthaltsrechts der Anspruch auf Gleichbehandlung aber nicht mehr gegeben wäre. Diese Lösung ist mit dem Unionsbürgerstatus nicht zu vereinbaren.³⁷ Bis zur Beendigung des Aufenthaltsrechts durch eine nationale Massnahme bleibt der Aufenthalt rechtmässig; während eines rechtmässigen Aufenthalts haben Unionsbürger einen Anspruch auf Gleichbehandlung. Ein «kleines» oder «einstweilen vermindertes» Freizügigkeitsrecht ist abzulehnen.³⁸

3.3 Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung

Eine unmittelbar an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Ungleichbehandlung ist nach Art. 12 EGV absolut verboten. Ist die Gewährung von Sozialleistungen tatbestandlich an sonstige Erfordernisse, wie beispielsweise das des «gewöhnlichen Aufenthalts» geknüpft, so ist eine mittelbare Form der Diskriminierung anzunehmen, da die Erfüllung dieser Voraussetzung typischerweise von den nationalen Staatsangehörigen leichter erfüllt werden kann und damit mittelbar die Bürger anderer Mitglied-

33 Vgl. SORIA (2002) S. 646.

34 Vgl. BODE (2003) S. 556; SORIA (2002) S. 648; BECKER (2002) S. 10.

35 Vgl. BODE (2003) S. 556; SORIA (2002) S. 646.

36 Vgl. etwa BODE (2003) S. 557.

37 Vgl. auch BORCHARDT (2000, S. 2060; 2002, S. 151.); SCHEUNIG (2002) S. 139.

38 Vgl. SCHEUNIG (2002) S. 139.

staaten benachteiligt.³⁹ Derartige Diskriminierungen können gerechtfertigt sein, sofern das Merkmal «auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird».⁴⁰

Der EuGH hatte den Fall COLLINS, eines irischen Staatsangehörigen, welcher am 31. Mai 1998 zur Arbeitssuche in das Vereinigte Königreich einreiste, zu entscheiden. Am 8. Juni 1998 beantragte COLLINS eine Beihilfe für Arbeitssuchende. Einen Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 konnte er nicht geltend machen, da er kein Arbeitnehmer im Sinne von Titel III des Ersten Teils der VO 1612/68 war. Allerdings sah es der EuGH als nicht mit der Unionsbürgerschaft vereinbar an, dass aus dem Anwendungsbereich des spezielleren Gleichbehandlungsgrundsatzes im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 39 Abs. 2 EGV eine finanzielle Leistung, welche den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates erleichtern soll, ausgenommen ist. Der Sachverhalt musste sich daher an Art. 12 EGV messen lassen; die Ungleichbehandlung konnte im Ergebnis aber gerechtfertigt werden. Eine Beihilfe für Arbeitssuchende kann in legitimer Weise von der Voraussetzung abhängig gemacht werden, dass zwischen dem Arbeitssuchenden und dem Arbeitsmarkt des Mitgliedstaates eine tatsächliche Verbindung besteht. «Das Bestehen einer solchen Verbindung kann sich u.a. aus der Feststellung ergeben, dass der Betroffene während eines angemessenen Zeitraums tatsächlich eine Beschäftigung in dem betreffenden Mitgliedstaat gesucht hat.»⁴¹ Es ist damit möglich, die Gewährung von Sozialleistungen von Merkmalen, welche ein gewisses Mass an Verbundenheit mit dem Aufenthaltsmitgliedstaat ausdrücken, abhängig zu machen.

Im Fall D'HOOP ging es um die Gewährung von Überbrückungsgeld, welches zugleich zur Teilnahme an besonderen Beschäftigungsprogrammen berechtigt und den Schulabgängern den Übergang von der Ausbildung zum Arbeitsmarkt erleichtern soll. Auch hier betrachtete der EuGH es als ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, «sich eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen demjenigen, der Überbrückungsgeld beantragt, und dem betroffenen räumlichen Arbeitsmarkt vergewissern zu

39 Vgl. EuGH, Rs. C-138/02, Rdn. 65, Collins.

40 EuGH, Rs. C-138/02, Rdn. 66, Collins mit Verweis auf EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637, Rdn. 27, Bickel und Franz; vgl. EuGH, Rs. C-224/98, Rdn. 36, d'Hoop.

41 EuGH, Rs. C-138/02, Rdn. 70, Collins.

wollen.»⁴² Dabei ausschliesslich auf den Ort der Erlangung des Schulabschlusszeugnisses abzustellen, ging aber im vorliegenden Fall D'HOOP über das erforderliche Mass hinaus.

Zusammenfassend ist anzumerken, dass Unionsbürger im Anwendungsbereich des EGV gleich zu behandeln sind wie die eigenen Staatsangehörigen. Dies ist regelmässig dann der Fall, wenn sie von ihren Grundfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) bzw. dem allgemeinen Freizügigkeitsrecht (Art. 18 EGV) Gebrauch machen. Bei vernünftigen Erwägungen kann eine Ungleichbehandlung aber gerechtfertigt sein. Hierbei bieten sich für die Mitgliedstaaten vielfältige Möglichkeiten, die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme ihrer diversen Sozialleistungen an ein «qualifiziertes» Freizügigkeitsrecht, welches eine gewisse zeitliche, inhaltliche oder räumliche Nähe zum Aufenthalt aufweist, anzuknüpfen. Berechtigte nationale Interessen können an dieser Stelle aufgegriffen werden.

3.4 Anspruch auf Gleichbehandlung nach dem neuen Rechtsrahmen

Art. 24 der neuen Freizügigkeitsrichtlinie enthält eine inhaltsregelnde Bestimmung des Freizügigkeitsrechts. Nach Abs. 1 Satz 1 geniessen alle Unionsbürger einen Anspruch auf Gleichbehandlung. Es handelt sich insoweit um eine speziellere Ausprägung des Art. 12 EGV. Von besonderer Bedeutung ist Art. 24 Abs. 2.⁴³ Er lässt einige Ausnahmen von der Gleichbehandlung zu. Danach besteht kein europarechtlicher Gleichbehandlungsanspruch im Hinblick auf Sozialhilfe während der ersten drei Monate des Aufenthalts bzw. während des längeren Zeitraums nach Art. 14 Abs. 4 Buchstabe b (für Unionsbürger, welche zur Arbeitssuche eingereist sind, während der Zeit der Arbeitssuche). Weiter wird ein Gleichbehandlungsanspruch bezüglich Studienbeihilfen, Beihilfen zur Berufsausbildung (Stipendium oder Studiendarlehen) vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt ausgeschlossen. Ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht bei einem über dreimonatigen bzw. einem entsprechend Art. 14 Abs. 4 Buchstabe b längeren Aufenthalt.

⁴² EuGH, Rs. C-224/98, Rdn. 38, d'Hoop.

⁴³ Die Vorschrift könnte einen Rückschritt gegenüber dem Stand der Rechtsentwicklung darstellen. Es ist zu beachten, dass Art. 18 Abs. 2 EGV nur zu erleichternden, nicht aber zu verschärfenden Regelungen des Freizügigkeitsrechts ermächtigt.

Auffallend ist die Differenzierung zwischen Sozialhilfe einerseits und Studienbeihilfen andererseits. Dieses Ergebnis überrascht vor allem auch vor dem Hintergrund, wonach Europa ansonsten sehr stark die Mobilität und die grenzüberschreitende Bildung der jungen Menschen am Herzen liegt (vgl. die Vorschriften über die allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Art. 149f. EGV). Es wäre wünschenswert gewesen, wenn auch die Studienbeihilfen in den Gleichheitsanspruch miteinbezogen worden wären. Im Hinblick auf die Gewährung von Sozialhilfe sollte das ein menschenwürdiges Dasein sichernde, existenzielle Minimum abgesichert werden. Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie ist so zu verstehen, dass nur die spezifischen Studienbeihilfen bzw. Ausbildungsbeihilfen ausgeschlossen sind; im Übrigen können Studenten und Auszubildende aber auf die Sozialhilfe zurückgreifen. Im Hinblick auf die Gewährung des Existenzminimums darf es keinen Unterschied machen, ob es sich um Studenten, Rentner oder sonstige nichterwerbstätige Unionsbürger handelt.

4 Aufenthaltsbeendende Massnahmen bei Inanspruchnahme von Sozialhilfe

4.1 Schranken des Aufenthaltsrechts

Ein Ansatzpunkt, unangemessene Unterstützungsleistungen abzuwehren, liegt in der Möglichkeit, den Aufenthalt der Unionsbürger zu beschränken bzw. zu beenden. Dabei sind die in den Aufenthaltsrichtlinien RL 90/364/EWG, RL 90/365/EWG und RL 93/96/EWG niedergelegten Erfordernisse ausreichender finanzieller Mittel sowie eines angemessenen Krankenversicherungsschutzes – wie oben dargelegt – als Schrankenvorbehalte zu lesen. Eine völlige Aufgabe dieses «Sozialvorbehalts», wie von der portugiesischen Regierung⁴⁴ im Vorabentscheidungsverfahren zu der Rechtssache GRZELCZYK gefordert, würde sich vollends vom Wortlaut des Art. 18 EGV lösen und kann nicht überzeugen. Die Art. 2 Abs. 1 der drei Aufenthaltsrichtlinien wurden deshalb nicht völlig obsolet – vielmehr verhelfen sie anerkannten mitgliedstaatlichen Interessen zur Geltung. Für

44 Das im Rahmen des Maastrichter Vertrags zusammen mit der Unionsbürgerschaft eingeführte Aufenthaltsrecht brachte nach Ansicht der portugiesischen Regierung «eine qualitative Änderung des gemeinschaftsrechtlichen Status der Gemeinschaftsbürger mit sich ... Die Unionsbürgerschaft gewinne an Bedeutung gegenüber der rein wirtschaftlichen Betrachtungsweise der Person als Wirtschaftsfaktor, wie sie im EG-Vertrag zugrunde liege. Die Bedingungen, an die die Freizügigkeit geknüpft werden könne, seien nunmehr nicht mehr länger wirtschaftlicher Natur, wie sie noch Gegenstand der Richtlinien von 1990 waren. Der Hinweis auf Beschränkungen und Bedingungen der Freizügigkeit beziehe sich nur noch auf Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit.» Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts ALBER, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rdn. 52, Grzelczyk.

diese Belange bringt grundsätzlich auch der EuGH eine gewisse Sensibilität auf. In ständiger Rechtsprechung betont er, dass die Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung der Sozialpolitik weitestgehend zuständig sind. Danach ist es grundsätzlich möglich, das Aufenthaltsrecht wegen Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu beschränken bzw. zu beenden. Dies gilt nur für soziale Grundleistungen (Sozialhilfe, Grundsicherung). Die Beanspruchung sonstiger, nicht unmittelbar zur Bestreitung des Existenzminimums zur Verfügung gestellter Sozialleistungen (wie Kindergeld, Erziehungsgeld etc.) berechtigt nicht zum Erlass aufenthaltsbeendender Massnahmen.

4.2 Schranken-Schranken

Diese Möglichkeit darf aber nicht dazu führen, dass das Aufenthaltsrecht automatisch beendet wird.⁴⁵ Vielmehr müssen die mitgliedstaatlichen Behörden in eine Einzelfallprüfung eintreten. Aus dem in den drei Aufenthaltsrichtlinien aufgeführten 6. Erwägungsgrund, wonach die finanziellen Mittel der Mitgliedstaaten nicht über Gebühr strapaziert werden dürfen, zieht der EuGH den Schluss, dass eine gewisse finanzielle Grundsolidarität anerkannt sei. Zudem ist meines Erachtens auch zu bedenken, dass die sekundärrechtlichen Vorschriften über die Dauer und die Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts älteres Recht als die Unionsbürgervorschriften der Art. 17ff. EGV darstellen. Sie müssen demnach an die zeitlich nachfolgenden und damit massgeblichen Vorschriften angepasst werden. Mit dem Unionsbürgerstatus unvereinbar wäre eine Lesart der Richtlinien, wonach der Wegfall der Existenzmittel zugleich das Entfallen des Aufenthaltsrechts zur Folge hätte.

Völlig ungeklärt war bislang allerdings, wie weit die finanzielle Hilfe und Einstandspflicht der Mitgliedstaaten gehen soll. Letztlich wird es immer auf den konkreten Einzelfall ankommen. Im Folgenden kann es nur darum gehen, gewisse Grundstrukturen aufzuzeigen. Die finanzielle Ein- und Beistandspflicht greift insbesondere dann, «wenn die Schwierigkeiten, auf die der Aufenthaltsberechtigte stösst, nur vorübergehender Natur sind. Im Übrigen kann sich die finanzielle Situation eines Studenten im Laufe der Zeit aus Gründen, die von seinem Willen unabhängig sind, ändern. Ob seine Erklärung der Wahrheit entspricht, kann daher nur zu dem

45 Vgl. EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rdn. 43, Grzelczyk.

Zeitpunkt beurteilt werden, zu dem er sie abgibt.»⁴⁶ In Missbrauchsfällen ist ein Entzug des Aufenthaltsrechts möglich.⁴⁷

Demgegenüber wird vorgebracht, der Nachweis eines Missbrauchs lasse sich nur schwerlich erbringen. Dies ergibt sich daraus, dass dem Missbrauchstatbestand regelmässig ein subjektives Element innewohnt. Wie soll beispielsweise zu verfahren sein, wenn ein Unionsbürger vermögend einreist, seine Ersparnisse dann allerdings im Spielcasino verliert? Im Ergebnis ist der Missbrauch anhand objektivierter Merkmale nachzuweisen. Im Übrigen ist der Missbrauchstatbestand dem nationalen Recht nicht völlig fremd. Das deutsche Sozialrecht schliesst beispielsweise in § 120 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) Ausländer vom Anwendungsbereich des Gesetzes aus, wenn sie sich nach Deutschland begeben haben, um Sozialhilfe zu beanspruchen. Interessant ist in diesem Kontext auch die vor dem EuGH anhängige Rechtssache CHEN. Es geht dabei um ein chinesisches Ehepaar, welches als Geburtsort ihrer Tochter ganz bewusst Nordirland wählte. Bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen erwirbt nämlich jede Person, die auf der irischen Insel geboren wird, die irische Staatsangehörigkeit. Mit der damit zugleich erlangten Unionsbürgerschaft beabsichtigten die Eltern, dem Kind und seiner Mutter ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich zu sichern. In seinen Schlussanträgen vom 18. Mai 2004 kommt Generalanwalt ANTONIO TIZZANO zu dem Ergebnis, dass kein Rechtsmissbrauch vorliege, wenn der Betreffende lediglich seine Rechte ganz bewusst geltend mache.⁴⁸

Die für den Bereich der herkömmlichen Grundfreiheiten entwickelte einheitliche Schrankensystematik⁴⁹ kann entsprechend herangezogen werden. Daraus ergibt sich, dass das allgemeine Freizügigkeitsrecht grundsätzlich weit auszulegen ist; demgegenüber sind die zulässigen Beschränkungen eng zu handhaben.⁵⁰ Im Zweifel ist zugunsten des Freizügigkeitsrechts zu entscheiden.⁵¹ Die Freizügigkeitsvorschriften sind insbesondere im Lichte der Unionsbürgerschaft zu betrachten. Der EuGH geht davon aus, dass bei «jeder Beschränkung der Freizügigkeit die Ausländerbehörden die besondere Rechtsstellung der dem Gemeinschaftsrecht unterlie-

46 EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rdn. 44 am Ende und Rdn. 45, Grzelczyk.

47 Vgl. BORCHARDT (2000) S. 2060; SCHEUNIG (2003, S. 772; 2002, S. 103).

48 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts TIZZANO, EuGH, Rs. C-200/02, Chen.

49 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts LENZ, EuGH, Rs. C-415/93, Slg. 1995, I-4921, Rdn. 200, Bosman.

50 Vgl. EuGH, Rs. C-295/90, Slg. 1992, I-4193 Europäisches Parlament/Rat: Schlussanträge des Generalanwalts GIELOHED, EuGH, Rs. C-413/99, Rdn. 108, Baumbast und R.; SORIA (2002) S. 648.

51 Vgl. HAILBRONNER (1985) S. 108.

genden Personen und die entscheidende Bedeutung des Grundsatzes der Freizügigkeit zu berücksichtigen haben».⁵² Im Sinne einer Schranken-Schrankenprüfung werden die Beschränkungen und Bedingungen auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft.⁵³ Der Wesensgehalt (Kernbereich) der Freizügigkeit als solcher darf nicht angetastet werden.⁵⁴

So sah der EuGH im Fall BAUMBAST, in welchem es um die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ging, einen unverhältnismässigen Eingriff in dessen Freizügigkeitsrecht, wenn ihm das Aufenthaltsrecht mit der formalen Begründung, eine die Notversorgung abdeckende Krankenversicherung liege nicht vor, vorenthalten würde. Dabei bezieht der EuGH folgende Gesichtspunkte in seine Verhältnismässigkeitsprüfung mit ein: «Für die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit im Ausgangsfall ist von Belang, dass erstens Herr Baumbast unstrittig über ausreichende Existenzmittel im Sinne der Richtlinie 90/364 verfügt, dass er zweitens mehrere Jahre lang, zunächst als Arbeitnehmer und dann als Selbständiger, im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet und somit rechtmässig gewohnt hat, dass drittens in dieser Zeit auch seine Familie im Aufnahmemitgliedstaat wohnte und nach Beendigung seiner dortigen unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeit in diesem Staat verblieben ist, dass viertens weder Herr Baumbast noch seine Familienangehörigen die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats belastet haben und dass schliesslich sowohl Herr Baumbast als auch seine Familie in einem anderen Mitgliedstaat in vollem Umfang krankenversichert sind.»⁵⁵

Meines Erachtens könnten bei der Abwägung der Entscheidung die nachfolgenden Gesichtspunkte eine Rolle spielen, um unbillige Härten zu vermeiden:

- Da ist zum einen die Dauer des Aufenthalts – ein länger andauernder, ununterbrochener Aufenthalt, ohne dass bereits schon einmal Sozialleistungen beansprucht wurden, spricht eher gegen eine Beendigung des derart gefestigten Aufenthaltsrechts.

52 EuGH, Rs. 30/77, Slg. 1977, 1999ff., Rdn. 29/30. Boucherau.

53 Vgl. EuGH, Rs. C-424/98, Kommission/Italien, Slg. 2000, I-4001, Rdn. 35; MAGERA (2003) Art. 18, Rdn. 21; HAAG (2003) Art. 18 Rdn. 16; HATJE (2000) Art. 18, Rdn. 10; KLUTH (2002) Art. 18, Rdn. 13; LEITZNER (2003) S. 120; WELTE (2003) S. 277; BECKER (2002) S. 12; BODE (2002) S. 768; SORIA (2002) S. 648.

54 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts LA PERGOLA, EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2629, Rdn. 18, Martínez Sala; Schlussanträge des Generalanwalts COSMAS, EuGH, Rs. C-378/97, Slg. 1999, I-6207 (6243), Wijsenbeek; HAAG (2003) Art. 18 Rdn. 16; SORIA (2002) S. 648.

55 EuGH, Rs. C-413/99, Rdn. 92. Baumbast und R.

- Ein weiterer Gesichtspunkt ist die voraussichtliche Dauer des Sozialhilfebezugs:⁵⁶ Eine vorübergehende Bedürftigkeit wird vom Aufenthaltsstaat zu überbrücken sein. Anders kann der Fall bei einer so genannten negativen Prognose liegen, das heisst wenn der Unionsbürger auf unabsehbare Zeit oder dauerhaft auf die sozialen Sicherungssysteme angewiesen ist.
- Einen weiteren Parameter könnte die Verschuldensfrage darstellen: Wurde der Unionsbürger unverschuldet bedürftig oder trat seine Hilfsbedürftigkeit aufgrund eines ihm persönlich zuzurechnenden Verhaltens ein.
- Weiter dürfte es eine Rolle spielen, ob der Unionsbürger besondere Beziehungen, insbesondere Familienangehörige, im Aufenthaltsstaat hat (Gedanke des Art. 8 Abs. 1 Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK).
- Es ist auch zu prüfen, in welcher Höhe die Sozialleistungen beansprucht werden. Bereits nach den Aufenthaltsrichtlinien (RL 90/364, RL 90/365 und RL 93/96) dürfen die Finanzen des Aufenthaltsmitgliedstaates nicht «über Gebühr» belastet werden. Eine geringe Beanspruchung fällt nicht so stark ins Gewicht wie eine massive Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen.

Der Aufenthaltsmitgliedstaat hat die Tatsachen zu beweisen; dabei dürfen an die Darlegungslast hohe Ansprüche zu stellen sein. Im Fall *GOTTARDO* hatte der EuGH zu entscheiden, ob ein Aufenthaltsstaat Unionsbürgern im Zusammenhang mit einem bilateralen Abkommen die gleichen Rechte zu gewähren hat wie seinen eigenen Staatsangehörigen. Der Gerichtshof bejahte im Anwendungsbereich des Vertrags die Geltung des Diskriminierungsverbots mit der Folge, dass sich auch Unionsbürger auf das bilaterale Abkommen stützen können. Der von mitgliedstaatlicher Seite vorgetragene Einwand, die Erstreckung des persönlichen Anwendungsbereichs des Abkommens auf alle Unionsbürger führe zu einer übermässigen finanziellen Belastung des öffentlichen Haushalts, wurde vom EuGH pauschal abgewiesen.⁵⁷ Schliesslich stehen die Abwägungsgesichtspunkte nicht völlig unabhängig nebeneinander, sondern sind gegebenenfalls kumulativ anzuwenden und im Rahmen einer Gesamtabwägung einem Ergebnis zuzuführen.

⁵⁶ Vgl. JACQUESON (2002) S. 276.

⁵⁷ Vgl. EuGH, Rs. C-55/00, Rdn. 38, *Gottardo*.

4.3 Erlass aufenthaltsbeendender Massnahmen nach dem neuen Rechtsrahmen

In Art. 14 der Freizügigkeitsrichtlinie unter der Überschrift «Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts» wird zwischen Unionsbürgern mit Aufenthaltsrecht nach Art. 6 (Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten) und Unionsbürgern mit Aufenthaltsrechten nach den Art. 7 (Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate), Art. 12 und Art. 13 differenziert. Während für Unionsbürger mit Aufenthaltsrecht bis zu drei Monaten Abs. 1 des Art. 14 bestimmt, dass ihnen das Aufenthaltsrecht zusteht, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen, regelt Art. 14 Abs. 2 für die andere Gruppe von EU-Bürgern, dass ihnen das Aufenthaltsrecht zusteht, solange sie die in den Art. 7, 12 und 13 genannten Voraussetzungen erfüllen. Das heisst also, solange sie über ausreichende Existenzmittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügen und damit keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen müssen.

Allerdings findet sich in Abs. 3 die Einschränkung, wonach die Inanspruchnahme von Sozialhilfe nicht automatisch zu einer Ausweisung führen darf. Dieser Massstab gilt auch bereits für die Frage, ob der Aufenthaltstitel beendet werden kann. Er ist in den Begründungserwägungen (10) und (16) ausgedrückt: So sollten Personen während ihres ersten Aufenthalts die Sozialhilfeleistungen des Aufenthaltsstaates nicht unangemessen in Anspruch nehmen; daher sollte das Aufenthaltsrecht für eine Dauer von über drei Monaten bestimmten Bedingungen unterliegen. Die Argumentation des EuGH in der GRZELCZYK-Entscheidung lässt sich natürlich auch auf diese Konstellation übertragen: Die Mitgliedstaaten wollten zwar nicht, dass Unionsbürger während ihres Aufenthalts die Sozialleistungen des Aufenthaltsstaates in unverhältnismässiger Weise beanspruchen. Logische Schlussfolgerung daraus ist aber, dass eine angemessene Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen möglich ist und damit auch nicht zur Beendigung des Aufenthaltsrechts berechtigt. Begründungserwägung (16) wiederholt diesen Grundsatz nochmals in ausführlicher Weise und gibt zugleich einige Abwägungsgesichtspunkte, welche die nationale Behörde im Rahmen ihres Ermessens zu berücksichtigen hat, an die Hand: «Der Aufnahmemitgliedstaat sollte prüfen, ob es sich bei dem betreffenden Fall um vorübergehende Schwierigkeiten handelt, und die Dauer des Aufenthalts, die persönlichen Umstände und den gewährten Sozialhilfebetrag berücksichtigen, um zu beurteilen, ob der Leistungsempfänger die Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch genom-

men hat, und in diesem Fall seine Ausweisung zu veranlassen.»⁵⁸ Damit werden die oben dargestellten Gesichtspunkte – mit Ausnahme des Verschuldenskriteriums – aufgegriffen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Aufenthaltsrecht über drei Monate nach Art. 7 an das Vorhandensein ausreichender finanzieller Mittel sowie eines Krankenversicherungsschutzes gebunden ist und prinzipiell bei Nichtvorliegen dieser Voraussetzungen unter Beachtung der Verhältnismässigkeit beendet werden kann. Dabei ist zu beachten, dass ab einem dreimonatigen Aufenthalt die Mitgliedstaaten berechtigt sind, von den Unionsbürgern eine Anmeldung bei ihrer Behörde zu verlangen (Art. 8 Abs. 1, 2 RL 2004/38/EG). Hierbei eröffnet sich die Möglichkeit, zu prüfen, ob ausreichende finanzielle Ressourcen vorhanden sind. Fehlen ausreichende Existenzmittel oder ein Krankenversicherungsschutz bereits nach einem dreimonatigen Aufenthalt, so sprechen in der Regel gewichtige Gründe für die Nichtfortsetzung des Aufenthaltsrechts.

5 Die Gemeinschaft der Unionsbürger

Manche sehen in dieser Rechtsfortentwicklung des EuGH die Vorwegnahme einer Solidargemeinschaft auf europäischer Ebene, welche einer öffentlichen Debatte mit anschliessender politischer Entscheidung bedurft hätte.⁵⁹ Rechtsfortentwicklung und politische, gesellschaftliche Debatte stehen aber zueinander in einer Art Wechselwirkung: Sie ergänzen und beeinflussen sich gegenseitig; dabei ist es nicht immer erforderlich, dass sie sich zeitlich gleich entwickeln. Es ist so durchaus möglich, dass eine Stufe der anderen einen Schritt voraus ist. Zudem liegt mit dem Erlass der neuen Freizügigkeitsrichtlinie vom 29. April 2004 eine politische Entscheidung vor. Dabei wird die Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft zum Grossteil umgesetzt. Die Richtlinie selbst bekennt sich zur Unionsbürgerschaft, welche das *«elementare und persönliche Recht»* auf Freizügigkeit verleiht. Vor dem Hintergrund der Unionsbürgerschaft als grundsätzlichem Status setzt sie sich unter anderem das Ziel, *«das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht aller Unionsbürger zu vereinfachen und zu verstärken»*.⁶⁰

58 Begründungserwägung (16) RL 2004/38/EG.

59 Vgl. SORIA (2002) S. 650; TOMUSCHAT (2000) S. 454; KANTIZ und STEINBERG (2003) S. 1024.

60 Begründungserwägung (3) RL 2004/38/EG. Unter Punkt (4) ist die Rede davon, *«die Ausübung dieses Rechts zu erleichtern»*.

Ausgangspunkt des EuGH ist, dass er unter gewissen Umständen alle Unionsbürger über die nationalen Grenzen hinweg als gleich ansieht. Bedingung für diese Annahme ist, dass sie als Mitglieder einer gemeinsamen Gruppe betrachtet werden können. «Das setzt voraus, dass sie Teil eines einigenden Ganzen sind.»⁶¹ Zwischen den Unionsbürgern müsste eine Verbindung bestehen, welche sie als Teil einer Solidargemeinschaft ausweist. Unklar ist, inwieweit eine gemeineuropäische Solidarität zwischen den Unionsbürgern vorhanden ist. Im Grunde spiegelt die Diskussion um das Konzept der Unionsbürgerschaft auf personeller Ebene die Debatte um das Wesen der europäischen Gemeinschaft wider.⁶² Dabei stellt sich auch die Frage nach der Identität der Europäer.⁶³ Unter Identität kann man «die Selbstwahrnehmung und -darstellung eines Menschen»,⁶⁴ welche sich aus dem Wissen um die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe ergibt, verstehen. Für die Entwicklung einer politischen Identität in Europa werden im Wesentlichen zwei Modelle diskutiert. Zum einen lässt sich Europa als ethische Kulturgemeinschaft⁶⁵ verstehen, welche auf den Werten des guten Lebens, der Kultur, der Geschichte und der Religion aufbaut.⁶⁶ Der andere Ansatz sieht Europa als universelle Bürgergemeinschaft, welche auf gemeinsamen Vorstellungen von Freiheit und Gleichheit beruht.⁶⁷ Dabei ist klar, dass die auf universeller Basis beruhende europäische Identität nicht jene «Dichte» erreicht, wie sie einer tragfähigen nationalen Identität eigen ist.

Ein Bürgerstatus auf Unions- und nationalstaatlicher Ebene schliesst sich gegenseitig nicht aus, so dass die Entwicklung abgestufter Identitäten möglich ist. Dies wird bereits in Art. 17 Abs. 1 Satz 3 EGV deutlich zum Ausdruck gebracht. Danach ergänzt die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht. Die personelle Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ist ein dynamischer und langfristiger Prozess. Dabei markiert die Einführung der Unionsbürgerschaft einen wichtigen Abschnitt dieser Entwicklung. Es war deshalb legitim, dass sich der EuGH die mit Einführung der Unionsbürgerschaft geschaffene Projektionsfläche zunutze machte und sie mit rechtlicher Substanz anreicherte. Die Verwirklichung des Grundrechts auf Freizügigkeit ist ein wichtiges europäisches Ziel. Dass dabei der Unionsbürgerstatus gebüh-

61 HALTERN (2004).

62 Vgl. OPPERMANNS (1989) S. 714.

63 Vgl. NETTESHEIM (2003) S. 428ff.

64 KADELBACH (2002) S. 577.

65 Vgl. NETTESHEIM (2003) S. 430f.

66 Vgl. BÖCKENFÖRDE (1995) S. 129; KIRCHHOFF (1991) S. 11; SCHMITZ, T. (2003) S. 217.

67 Vgl. ZULEGG (1997) S. 524.

rend zu berücksichtigen ist und dies letztlich zu einer Weiterentwicklung der bestehenden Freizügigkeitsrechte führt, ergibt sich zwangsläufig. Auch wenn sich die Gefahr eines Sozialmissbrauches nicht völlig ausschliessen lässt, so ist dies noch kein Grund, die europaweite Freizügigkeit in Frage zu stellen. Wichtig ist es, diese Gefahr zu kennen und ihr durch geeignete Massnahmen zu begegnen. Dabei liegt es zuvorderst an den Mitgliedstaaten, die im Rahmen der aufgezeigten Möglichkeiten liegenden Handlungsspielräume zu nutzen.

Literatur

- BAUER, THOMAS und KLAUS F. ZIMMERMANN (1999), *Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe*, IZA Research Report Nr. 3, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- BECKER, ULRICH (1999), Freizügigkeit in der EU – auf dem Weg vom Begleitrecht zur Bürgerfreiheit, *Europarecht* 34, S. 522–533.
- BECKER, ULRICH (2002), Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, S. 8–12.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG (1995), *Die Nation – Identität in Differenz*, in: KRZYSZTOF MICHALSKI, (Hrsg.), *Identität im Wandel*, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 129–154.
- BODE, STEPHANIE (2002), EuGH: Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen und Ex-Wanderarbeitnehmer (Urteil v. 17.9.2002 – Rs. C-413/99, Baumbast u. R/Secretary of State for the Home Department), *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 13 (24), S. 767–768.
- BODE, STEPHANIE (2003), Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger? – Zur Wirkung und Reichweite von Art. 18 EG in der Rechtsprechung des EuGH, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 14 (18), S. 552–557.
- BORCHARDT, KLAUS-DIETER (2000), Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, *Neue Juristische Wochenschrift*, S. 2057–2061.
- BORCHARDT, KLAUS-DIETER (2002), *Unionsbürgerschaft und soziale Ansprüche*, in: ARMIN VON BOGDANDY und STEFAN KADELBACH (Hrsg.), *Solidarität und europäische Integration: Kolloquium zum 65. Geburtstag von Manfred Zuleeg*, Baden-Baden: Nomos, S. 9–19.
- BRÜCKER, HERBERT (2001), Die Folgen der Freizügigkeit für die Ost-West-Migration. Schlussfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland, 1967–1998, *Beihefte der Konjunkturpolitik* 52, S. 17–54.
- BRÜCKER, HERBERT, HARALD TRABOLD, PARVATI TRÜBSWETTER und CHRISTIAN WEISE (2002), *Migration: Potential und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt*, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Internet: http://www.diw.de/deutsch/produkte/projekte/docs/wlt_migration_zusammenfassung.pdf (Seitenaufwurf vom 15. Juli 2004).
- BRÜCKER, HERBERT (2004), *EU-Osterweiterung: Effekte der Migration*, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 17/04, Internet: <http://www.diw.de/JSP-Tools/Druckansicht.jsp?poid=27187&navoid=27187&printCo> (Seitenaufwurf vom 15. Juli 2004).

- DAVIS, ROY W. (2002), Citizenship of the Union ... Rights for All?, *European Law Review* 27, S. 121–137.
- DEGEN, MANFRED (1993), Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag über die Europäische Union unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, *Die öffentliche Verwaltung* 17, S. 749–758.
- D'OLIVEIRA, HANS ULRICH JESSURUN (1994), *European citizenship: its meaning, its potential*, in: RENAUD DEHOUSSE (Hrsg.), *Europe after Maastricht: An ever closer Union?*, München: Law Books in Europe, pp. 126–138.
- DOUGAN, MICHAEL und ELEANOR SPAVENTA (2003), Educating Rudy and the (non-)English Patient: A double-bill on residency rights under Article 18 EC, *European Law Review* 28, S. 699–712.
- EICHENHOFER, EBERHARD (2003), *Sozialrecht der Europäischen Union*, 2. Auflage, Berlin: Erich Schmidt.
- EPINEY, ASTRID (2002), *Artikel 12*, in: CHRISTIAN CALLIESS und MATTHIAS RUFFERT (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Auflage, Neuwied: Luchterhand.
- FISCHER, HANS-GEORG (1992), Die Unionsbürgerschaft, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, S. 566–569.
- FISCHER, PETER (1997), *Die Unionsbürgerschaft: Ein neues Konzept im Völker- und Europarecht*, in: HERBERT HALLER, CHRISTIAN KOPETZKI, RICHARD NOVAK, STANLEY L. PAULSON, BERNHARD RASCHAUER, GEORG RESS und EWALD WIEDERIN (Hrsg.), *Staat und Recht, Festschrift für Günther Winkler*, Wien: Springer, S. 237–269.
- GRABITZ, EBERHARD (1970), *Europäisches Bürgerrecht*, Köln: Europa Union.
- HAAG, MARCEL (2003), *Artikel 18*, in: HANS VON DER GROEBEN und JÜRGEN SCHWARZ (Hrsg.), *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar*, 6. Auflage, Band 1, Baden-Baden: Nomos.
- HAILBRONNER, KAY (1985), Aufenthaltsbeschränkungen gegenüber EG-Angehörigen und neuere Entwicklungen im EG-Aufenthaltsrecht, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, S. 108–116.
- HALTERN, ULRICH (2004), Das Janusgesicht der Unionsbürgerschaft, erscheint in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*.
- HATJE, ARMIN (2000), *Artikel 18*, in: JÜRGEN SCHWARZE (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden: Nomos.
- HILF, MEINHARD (2001), *Artikel 17, Artikel 18*, in: EBERHARD GRABITZ und MEINHARD HILF (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union: Kommentar*, München: Beck, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 05/01.

- HILLE, HARMUT und THOMAS STRAUBHAAAR (2001), *The Impact of EU Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies*, in: OECD (Hrsg.), *Migration Policies and EU-Enlargement*, Paris: OECD, S. 79–101.
- HÖFLER, ROSMARIE (2002), Europa auf dem Weg zu einer sozialen Union? Die EuGH-Rechtsprechung zu unionsrechtlichen Ansprüchen auf Sozialhilfe, *Neue verwaltungswissenschaftliche Zeitschrift*, S. 1206–1208.
- ISENSEE, JOSEF (1996), *Europäische Union – Mitgliedstaaten. Im Spannungsfeld von Integration und nationaler Selbstbehauptung, Effizienz und Idee*, in: KONFERENZ DER DEUTSCHEN AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN/AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN UND DER LITERATUR (Hrsg.), *Europa – Idee, Geschichte, Realität*, Mainz: Verlag Philipp von Zabern, S. 71–106.
- JACQUESON, CATHERINE (2002), Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship, *European Law Review* 27, S. 260–281.
- KADELBACH, STEFAN (2003), *Unionsbürgerschaft*, in: ARMIN VON BOGDANDY (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin: Springer, S. 553–582.
- KANITZ, RALF und PHILIPP STEINBERG (2003), Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung zu Freizügigkeit, Unionsbürgerschaft und Grundrechtsschutz als Kompetenzproblem, *Europarecht* 38, S. 1013–1036.
- KAUFMANN-BÜHLER, WERNER (2003), *Artikel 8a*, in: CARL-OTTO LENZ und KLAUS-DIETER BORCHARDT (Hrsg.), *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, 3. Auflage, Köln: Helbing und Lichtenhahn.
- KIRCHHOF, PAUL (1991), Deutsches Verfassungsrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, *Europarecht* 26, Beiheft 1, S. 11–25.
- KLEIN, ECKART und ANDREAS HARATSCH (1995), Das Aufenthaltsrecht der Studenten, die Unionsbürgerschaft und intertemporales Gemeinschaftsrecht, *Juristische Schulung*, S. 7–15.
- KLUTH, WINFRIED (2002), *Artikel 18*, in: CHRISTIAN CALLIESS und MATTHIAS RUFFERT (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Auflage, Neuwied: Luchterhand.
- KOTALAKIDIS, NIKOLAOS (1999), *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft*, Baden-Baden: Nomos.
- LETZNER, PEGGY (2003), Sozialhilfe für Studenten aus anderen Mitgliedstaaten, *Juristische Schulung*, S. 118–122.
- MAGHERA, SIEGFRIED (1987), Die Europäische Gemeinschaft auf dem Wege zu einem Europa der Bürger, *Die öffentliche Verwaltung*, S. 221–231.

- MAGIERA, SIEGFRIED (2003), *Artikel 18*, in: RUDOLF STREINZ (Hrsg.), *EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar*, München: Beck.
- NETTESHEIM, MARTIN (2003), Die Unionsbürgerschaft im Verfassungsentwurf – Verfassung des Ideals einer politischen Gemeinschaft der Europäer?, *Integration* 26, S. 428–439.
- O'LEARY, SIOFRA (1996), *European Union Citizenship – Options for Reform*, London: Institute for Public Policy Research.
- OPPERMANN, THOMAS (1988), *Vom Marktbürger zum EU-Bürger?*, in: GERT NICOLAYSEN und HELMUT QUARITSCH (Hrsg.), *Lüneburger Symposium für Hans Peter Ipsen, Zur Feier des 80. Geburtstages*, Baden-Baden: Nomos, S. 87–95.
- OPPERMANN, THOMAS (1989), *Sinn und Grenzen einer EG-Angehörigkeit*, in: KAY HAILBRONNER, GEORG RESS und TORSTEN STEIN (Hrsg.), *Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring*, Berlin und Heidelberg: Springer, S. 713–724.
- PECHSTEIN, MATTHIAS und ARTUR BUNK (1997), Das Aufenthaltsrecht als Auffangrecht, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, S. 547–554.
- PERNICE, INGOLF (2003), *Der verfassungsrechtliche Status der Unionsbürger im Vorfeld des Vertrags über eine Verfassung für Europa*, in: NINON COLNERIC, DAVID EDWARD, JEAN-PIERRE PUISSOCHET und DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER (Hrsg.), *Une communauté de droit, Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 177–218.
- SCHEUING, DIETER H. (2002), *Die Freizügigkeit der Unionsbürger in der Europäischen Union*, in: HORST DREIER (Hrsg.), *Raum und Recht, Festschrift 600 Jahre Würzburger Juristenfakultät*, Berlin: Duncker und Humblot, S. 103–143.
- SCHEUING, DIETER H. (2003), Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht, *Europarecht* 38, S. 744–792.
- SCHMITZ, KLAUS (2003), EU-Verfassung als Ordnungsrahmen für den Wettbewerb der Sozialsysteme, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 54 (12), S. 716–721.
- SCHMITZ, THOMAS (2003), Das europäische Volk und seine Rolle bei einer Verfassungsgebung in der Europäischen Union, *Europarecht* 38 (2), S. 217–243.
- SCHULZ, GUIDO (1997), *Freizügigkeit für Unionsbürger*, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- SCHWEITZER, MICHAEL (2001), *Art. 12 EGV – Auf dem Weg zum «allgemeinen» Gleichheitssatz?*, in: HANS-WOLFGANG ARNDT, FRANZ-LUDWIG KNEMEYER, DIETER KUGELMANN, WERNER MENG und MICHAEL

- SCHWEITZER (Hrsg.), *Völkerrecht und deutsches Recht: Festschrift für Walter Rudolf zum 70. Geburtstag*, München: Beck, S. 189–199.
- SHAW, JO (2000), *The Problem of Membership in European Union Citizenship*, in: ZENON BANKOWSKI and ANDREW SCOTT (Hrsg.), *The European Union and its Order: The legal Theory of European Integration*, Oxford: Blackwell, S. 65–89.
- SINN, HANS-WERNER (2001), *Ist Deutschland noch zu retten?*, München: Econ-Verlag.
- SINN, HANS-WERNER, GEBHARD FLAIG, MARTIN WERDING, SONJA MUNZ, NICOLA DÜLL und HERBERT HOFMANN (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 2, München: Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Internet: <http://www.ifo.de/home> (Seitenaufruf vom 15. Juli 2004).
- SORIA, JOSÉ MARTÍNEZ (2002), Die Unionsbürgerschaft und der Zugang zu sozialen Vergünstigungen, *Juristen Zeitung*, S. 643–651.
- STREINZ, RUDOLF (2001), *Europarecht*, 5. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller.
- TOMUSCHAT, CHRISTIAN (1999), *Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft*, in: JOSEF DREXL, KARL F. KREUZER und DIETER H. SCHEUING (Hrsg.), *Europäische Demokratie*, Baden-Baden: Nomos, S. 73–87.
- TOMUSCHAT, CHRISTIAN (2000), Urteilsbesprechung zu Martinez Sala, *Common Market Law Review* 37, S. 449–457.
- WEILER, JOSEPH H. (1996), *European Citizenship and Human Rights*, in: JAN A. WINTER, DEIDRE M. CURTIN, ALFRED E. KELLERMANN und BRUNO DE WITTE (Hrsg.), *Reforming the Treaty on European Union – The Legal Debate*, The Hague, Boston, London: Kluwer Law International, S. 57–86.
- WELTE, HANS-PETER (2003), Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts im nationalen Migrationsbereich, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, S. 273–282.
- WENGER, FRANK (2002), Die Unionsbürgerschaft als aufenthaltsrechtlicher «Hebel»? *Neue Verwaltungswissenschaftliche Zeitschrift*, S. 1342–1343.
- WOUTERS, JAN (1994), *European Citizenship and the Case-Law of the Court of Justice of the Court of the European Communities on the Free Movement of Persons*, in: EPAMINONDAS A. MARIAS (Hrsg.), *European Citizenship*, Maastricht: European Institute of Public Administration, S. 25–50.

- ZULEEG, MANFRED (1997), What Holds a Nation Together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union, *American journal of computational linguistics* 45, S. 505–526.
- ZULEEG, MANFRED (2003), Artikel 12, in: HANS VON DER GROEBEN und JÜRGEN SCHWARZE (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. Auflage, Baden-Baden: Nomos.