

Chantal Delli

**Das Wesen der Unionsbürgerschaft**  
Überlegungen anhand des Falls  
Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide  
sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced European Studies* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

**Chantal Delli** hat im Oktober 2003 am Europainstitut der Universität Basel den einjährigen Studiengang zum Master of Advanced European Studies erfolgreich absolviert. Der vorliegende Artikel stellt einen Auszug ihrer Diplomarbeit dar, welche im Rahmen des Nachdiplomstudiums erstellt worden ist. Zuvor hat Chantal Delli Soziologie im Hauptfach an der Universität Genf und Recht im Nebenfach an der Universität Basel studiert. Sie arbeitet als wissenschaftliche Assistentin am Schweizerischen Forum für Bevölkerungs- und Migrationsstudien in Neuenburg.

## Vorbemerkung

Bekanntlich schliessen die Studierenden des Basler MAES-Programmes ihr akademisches „Europajahr“ mit einer Schlussarbeit ab. Frau Delli, eine Absolventin des Kurses des akademischen Jahres 2002/2003, entschied sich in diesem Zusammenhang für das Thema der Unionsbürgerschaft. Konkret wollte sie auf dem Hintergrund ihres soziologischen und juristischen Wissens das Wesen der Unionsbürgerschaft ergründen, wie es aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der europäischen Gemeinschaften (EuGH) zu erkennen ist. Mit dieser Ausgabe der Basler Schriften legt Frau Delli eine gekürzte Fassung ihrer ausgezeichneten Arbeit vor, die auf diese Weise einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden soll.

Der Fokus der vorliegenden Untersuchung liegt auf einer spezifischen Entscheidung des EuGH, nämlich Grzelczyk, anhand derer Frau Delli exemplarisch die Art und Weise darstellt, wie der EuGH den Begriff der Unionsbürgerschaft auf dem Hintergrund eines konkreten Falles auslegt. Laut der Autorin spiegelt die Rechtsprechung des EuGH ein dynamisches Verständnis der Unionsbürgerschaft, das mittlerweile auch Aspekte der Solidarität und der sozialen Gleichheit beinhaltet, und das so den einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrages nicht zu entnehmen ist. There is more to come, oder mit anderen Worten: die Saga der Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft ist keineswegs beendet. Der Entscheidung Grzelczyk folgten weitere Urteile, welche denn auch mit zum Kontext der Analyse von Frau Delli gehören. Erst kürzlich sind zwei neue Entscheidungen dazu gekommen. In der Entscheidung des EuGH Collins (Rechtssache C-138/02, Urteil vom 23. März 2004) kommt der dynamische Charakter der Unionsbürgerschaft in aller Deutlichkeit zum Ausdruck. Hier führt der Gerichtshof aus, dass es „angesichts der Einführung der Unionsbürgerschaft und angesichts der Auslegung, die das Recht der Unionsbürger und Unionsbürgerinnen

auf Gleichbehandlung in der Rechtsprechung erfahren hat, *nicht mehr* möglich ist, eine finanzielle Leistung, welche den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats erleichtern soll, vom Anwendungsbereich des Grundsatzes der Gleichbehandlung auszunehmen“ (Hervorhebung durch die Schreibende). In der Entscheidung Orfanopoulos (Verbundene Rechtssachen C-482/01 und C-493/01, Urteil vom 29. April 2004) wird deutlich, dass der EuGH manchmal auch längst bekannte Grundsätze seiner Rechtsprechung in den Zusammenhang mit der erst viel später entstandenen Unionsbürgerschaft stellt. So, wenn er ausführt, dass Ausnahmen vom Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wegen des Unionsbürgerstatus' besonders eng ausgelegt werden müssen. Diese Entscheidungen werden zweifelsohne nicht die letzten zum Thema Unionsbürgerschaft bleiben.

In ihrer Arbeit betont Frau Delli die wichtige Rolle des EuGH bei der Entwicklung des Begriffes der Unionsbürgerschaft. Dieses Element zeigt, dass der vorliegende Beitrag nicht nur spezifisch in Bezug auf Inhalt und Bedeutung der Unionsbürgerschaft gelesen werden kann, sondern auch im grösseren Zusammenhang mit der Rolle der Rechtsprechung des EuGH bezüglich der Evolution des EG-Rechtes. Insofern lässt sich hier ein grosser Bogen zurück bis zur aktiven und dynamischen Rechtsprechung des EuGH in der Anfangszeit der Gemeinschaft spannen, als die Unionsbürgerschaft noch nicht bestand, aber Konzepte wie die unmittelbare Wirkung des EG-Rechts letztlich in eine ähnliche Richtung zielten.

Basel, im Juni 2004

Ass.Prof. PD Dr. Christa Tobler, LL.M.

Dozentin für das Recht der europäischen Integration am Europainstitut der Universität Basel

## Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Der Begriff der Unionsbürgerschaft	8
2.1	Die Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft im EGV	9
2.2	Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft und Unionsbürgerschaft	14
2.3	Die Entwicklung der Unionsbürgerschaft seit Maastricht	18
3	Fallbeispiel zur Unionsbürgerschaft: Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve	21
3.1	Zusammenfassung des Sachverhalts	21
3.2	Rechtsfragen und Stellungnahmen	23
3.3	Ausführungen des Generalanwalts	25
3.4	Würdigung durch den EuGH	29
3.4.1	Vorbemerkung	29
3.4.2	Zur ersten Frage	29
4	Überlegungen zum Fall	32
4.1	Garantie gleicher rechtlicher Behandlung von Unionsbürgern bei der Ausübung des Freizügigkeitsrechts	33
4.1.1	Der persönliche Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts im Falle Grzelczyk	35
4.1.2	Der sachliche Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts im Falle Grzelczyk	36
4.1.3	Folgerungen	41
4.2	Die unmittelbare Wirkung der Unionsbürgerschaft	43
4.2.1	Der Sachverhalt der Rechtssache Baumbast und R.	44
4.2.2	Das Urteil des EuGHs in der Rechtssache Baumbast und R.	45

5	Zusammenfassung und Schlussbemerkungen	47
6	Anhang	56
6.1	Bibliographie	56
6.1.1	Literatur	56
6.1.2	Urteile des EuGHs	61
6.1.3	Schlussanträge des Generalanwalts	62
6.1.4	Sekundäres Recht	63
6.1.5	Nationales Recht	63
6.1.6	Dokument der Kommission	64

## 1 Vorwort

Der Begriff der Unionsbürgerschaft ist jung: Er wurde mit der Gründung der Union geschaffen und im Vertrag von Maastricht festgeschrieben, ohne dass allerdings die Bestimmungen dazu ein konzises Konzept erkennen lassen würden (PIEPENSCHNEIDER 1997, 311). Seit der Einführung der Unionsbürgerschaft häufen sich denn auch Wortmeldungen zu ihrem Wesen, und der Europäische Gerichtshof (nachfolgend EuGH) hat sich in jüngster Zeit veranlasst gesehen, sich in einer Serie von Urteilen dazu zu äussern. Er ist insbesondere mit der Frage zum sozialrechtlichen Gehalt der Unionsbürgerschaft konfrontiert worden (BORCHARDT 2000, 2057), über welchen die Vertragsbestimmungen nichts Klärendes enthalten. Auf den Punkt bringt diese Frage das Urteil Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve<sup>1</sup>. Darin hat der EuGH den Anspruch eines französischen Studenten der belgischen Universität Louvain-la-Neuve auf die Gewährung der Mittel für das Existenzminimum gutgeheissen. Seine Argumentation dazu hat er auf die Bestimmungen der Unionsbürgerschaft gestützt und damit die Mitgliedstaaten zur Genehmigung ihrer beitragsunabhängigen Mindestsicherung an alle Unionsbürger, unabhängig ihrer wirtschaftlichen Aktivität, verpflichtet.

Dieses Urteil bildet den Ausgangspunkt des vorliegenden Artikels, dessen Ziel es ist, die Unionsbürgerschaft aus juristischer Sicht zu beleuchten. Es geht darum, den Inhalt der Unionsbürgerschaft, genauer gesagt, den Aspekt des Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechts der UnionsbürgerInnen, auf den sich der Gerichtshof im erwähnten Urteil stützt, zu skizzieren. Das Urteil Grzelczyk gilt als Leitentscheid über die Unionsbürgerschaft, und seine praktischen Auswirkungen werden als wichtig eingestuft, unter der Voraussetzung, dass es konsequent umgesetzt wird (MARTIN 2002, 136).

Der vorliegende Artikel gliedert sich wie folgt:

Nach diesem ersten, einleitenden Teil wird im zweiten Teil die Unionsbürgerschaft, wie sie dem EG-Vertrag (nachfolgend EGV) zu entnehmen ist, umschrieben. Die vertraglichen Bestimmungen werden vorgestellt, und es wird auf Neuerungen hingewiesen, die seit ihrer Einführung in den Vertrag von Maastricht vorgenommen worden sind. In diesem Teil wird die Unionsbürgerschaft ebenfalls in Abgrenzung zu den beiden Begriffen der Staatsbürgerschaft und der Staatsangehörigkeit, die in den vertraglichen Bestimmungen erwähnt werden, definiert.

Im dritten Teil wird das Fallbeispiel Grzelczyk vorgestellt. Darauf stützt sich der rechtliche Kommentar des vierten Teils, in dem aufgezeigt wird, welches Verständnis der Unionsbürgerschaft der Gerichtshof in seiner Rechtssprechung entwickelt. Dazu wird zuerst das Urteil Grzelczyk diskutiert. Die Rechtssache wird anschliessend in den Kontext der dem Urteil vorgegangenen und nachfolgenden Rechtssprechung gebettet, um aufzuzeigen, welche Konturen der EuGH der Unionsbürgerschaft seit ihrer Einführung und bis zum aktuellen Zeitpunkt verliehen hat.

Der Artikel schliesst mit einem fünften Teil, in welchem die Kernpunkte der aufgeführten Überlegungen zusammengefasst und einige Schlussbemerkungen gemacht werden.

## **2 Der Begriff der Unionsbürgerschaft**

Nachfolgend werden die Bestimmungen der Unionsbürgerschaft im EGV erläutert. Die Begriffe der Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft sollen diskutiert werden, und es wird darauf hingewiesen, wie sich die Unionsbürgerschaft zu diesen beiden Begriffen, die sich auf die staatliche Ebene beziehen, verhält. Zudem wird aufgezeigt, wie die

Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft im Vertrag von Amsterdam (an diesen Vertrag lehnen sich die Erläuterungen unter 2.1 an) mit Blick auf den Vertrag von Maastricht geändert wurden, was der Vertrag von Nizza Neues bringt und welche Vorschläge der Konvent für den zukünftigen Wortlaut der Bestimmungen der Unionsbürgerschaft im Verfassungsvertrag macht. Schliesslich wird auf den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, eingegangen<sup>2</sup>, welcher ein wichtiger Schritt bei der Festlegung eines konkreten Inhalts der Unionsbürgerschaft darstellt<sup>3</sup>.

### **2.1 Die Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft im EGV**

Der Begriff der Unionsbürgerschaft wurde 1992 durch den Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) in das europäische Vertragswerk eingeführt (PIEPENSCHNEIDER 1997, 311). Den Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft wurde im EGV ein eigener Teil, nämlich der zweite Teil, gewidmet, womit ihre besondere Bedeutung hervorgehoben und ihre Symbolkraft zur Geltung gebracht werden sollten (JESSURUN D'OLIVEIRA 1994, 147). Obwohl der EGV von Unionsbürgern spricht und nicht von Gemeinschaftsbürgern (EVERLING 1994, 50), und die Unionsbürgerschaft also an die Union und nicht an die Gemeinschaft anknüpft, ist sie im EGV geregelt und nicht etwa im Unionsvertrag. Als Teil des primären Gemeinschaftsrechts untersteht sie damit der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH (HILF 1998a, Rn. 36).

Die Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft finden sich in Art. 17 bis 22 EGV (alt Art. 8 bis 8e EGV) und zielen darauf ab, den Schutz der Rechte sowie die Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu stärken (HRBEK 1994, 119). Zudem sollen sie die europäische Identi-

tät fördern, indem die BürgerInnen mehr in den gemeinschaftlichen Integrationsprozess einbezogen werden<sup>4</sup>. Nachfolgend sollen die Bestimmungen von Art. 17 und 18 EGV etwas näher erläutert werden. Art. 19 bis 22 EGV werden nur kurz und der Vollständigkeit halber angesprochen, da hier die Unionsbürgerschaft nicht in ihrem gesamten Umfang diskutiert, sondern anhand des Falls Grzelczyk vertieft auf einige Aspekte eingegangen werden soll. Art. 17 und 18 EGV bilden den Ausgangspunkt dazu.

Art. 17 Abs. I EGV bestimmt die Träger der Unionsbürgerschaft: UnionsbürgerIn ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Es wird weiter präzisiert, dass die Unionsbürgerschaft die Staatsbürgerschaft nicht ablöst<sup>5</sup>, sondern diese ergänzt. CLOSA (1995, 510) bezeichnet denn auch die Unionsbürgerschaft als abgeleitete Bedingung der Staatsangehörigkeit: Sie wird durch die nationale Staatsangehörigkeit vermittelt und bildet keinen eigenen, sondern einen akzessorischen Rechtsstatus. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit richten sich nach mitgliedstaatlichen Kriterien, was der EuGH in der Rechtssache Micheletti<sup>6</sup> bestätigt hat (REICH 2001, 6). In diesem Urteil hielt der Gerichtshof fest, dass die Mitgliedstaaten, und nur diese, Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit regeln. Allerdings müssen sie dabei das Gemeinschaftsrecht als Kompetenzgrenze beachten (DE GROOT 2003, 80). Gesteht ein Mitgliedstaat einer Person die Staatsangehörigkeit zu (beziehungsweise entzieht einer Person die Staatsangehörigkeit), so sind die andern Mitgliedstaaten verpflichtet, die betroffene Person als Unionsbürgerin anzuerkennen (oder nicht). Der Begriff der Unionsbürgerschaft ist damit kein autonom gemeinschaftsrechtlicher: Die Gemeinschaft besitzt keine Kompetenz, die Unionsbürgerschaft zu erteilen (REICH 2001, 7), und sie bestimmt auch nicht über Mindestvorschriften, nach welchen sich die mitgliedstaatlichen Regelungen über Erwerb und Verlust ihrer Staatsangehörigkeit richten müssten (HILF 1998a, Rn. 47). Somit sind es letztendlich die Mitglied-

staaten, die entscheiden, wer in den Kreis der UnionsbürgerInnen aufgenommen werden soll und wer nicht.

Art. 17 Abs. II hält fest, dass die UnionsbürgerInnen die im Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten haben. Laut EVERLING (1994, 55) ist die Bestimmung als Verweis auf alle Regelungen des Primär- und des Sekundärrechts zu verstehen. Nachfolgend soll zuerst auf die Frage der Rechte, anschliessend auf jene der Pflichten der UnionsbürgerInnen eingegangen werden.

Als systematisch erstes Recht der im EGV aufgelisteten Rechte – womit die zentrale Bedeutung dieses Rechts hervorgehoben wird (HILF 1998b, Rn. 5) – ist in Art. 18 Abs. I EGV das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht der UnionsbürgerInnen in allen Mitgliedstaaten festgehalten. Dieses Recht, das bis zum Vertrag von Maastricht nur in Zusammenhang mit einer ökonomischen Aktivität gewährt wurde, wurde zwar durch das Sekundärrecht und die Rechtsprechung des EuGHs stark ausgeweitet, die Gewährleistungen blieben jedoch akzessorisch (HILF 1998b, Rn. 1). Mit dem Vertrag von Maastricht wurde erstmals ein umfassendes Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt gewährt, wobei die vielfältigen Rechtsvorschriften des Sekundärrechts nicht ersetzt wurden (idem). Art. 18 Abs. I EGV verweist denn auch darauf, dass das zugestandene Recht unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen des Primär- und Sekundärrechts gelten. So können Freizügigkeit und Aufenthalt beispielsweise aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und der Gesundheit eingeschränkt werden (EVERLING 1994, 56), und wirtschaftlich inaktive Personen, wie Studierende und RentnerInnen, müssen über ausreichende finanzielle Eigenmittel verfügen so wie über eine Krankenversicherung, um in den Genuss der erwähnten Rechte zu kommen (CRAIG und DE BURCA 2003, 756)<sup>7</sup>. Die Frage, die sich sodann im Zusammenhang mit der Eingrenzung des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts stellt, ist die folgende: In welchem Ausmass können Rechte aus Art. 17 und 18

Abs. I EGV abgeleitet werden, ohne dass dabei gegen die Bedingung verstossen wird, dass das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht von Art. 18 Abs. I EGV den gemeinschaftsrechtlichen Grenzen unterliegt (idem)? Die Art und Weise, wie der EuGH an diese Frage herangegangen ist und welche inhaltlichen Konturen er dem Begriff der Unionsbürgerschaft verleiht, wird im vierten Teil aufgegriffen.

Art. 18 Abs. II EGV enthält eine eigenständige Rechtsgrundlage zum Erlass von Sekundärrecht (KÖNIG und HARATSCH 2000, 169). Gestützt darauf kann der Rat nach dem Mitentscheidungsverfahren von Art. 251 EGV Vorschriften erlassen, um die Ausübung des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts zu erleichtern.

Nebst dem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht in Art. 18 Abs. I EGV enthält der zweite Teil des Vertrags zudem folgende Rechte: Art. 19 EGV räumt den UnionsbürgerInnen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat aufhalten, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen sowie bei Wahlen für das Europäische Parlament ein. Da diese Bestimmung nicht mit allen mitgliedstaatlichen Verfassungen vereinbar ist, sieht Art. 19 EGV die Möglichkeit von Abweichungen vor (CLOSA 1997, 198ff). Nach Art. 20 EGV können die UnionsbürgerInnen in einem Drittstaat, in dem ihr Heimatstaat nicht vertreten ist, diplomatischen und konsularischen Schutz durch einen anderen, vertretenen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen. Art. 21 EGV sieht vor, dass UnionsbürgerInnen das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament erhalten und sich an den Bürgerbeauftragten wenden können. Dies können sie in allen offiziellen Sprachen tun, und sie können eine Antwort in derselben Sprache erhalten.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass viele der erwähnten Rechte nicht nur den UnionsbürgerInnen zukommen, was auf Kritik gestossen ist (JESSURUN D'OLIVEIRA 1994, 142ff). So können in ei-

nigen Mitgliedstaaten auch Drittstaatsangehörige an Kommunalwahlen teilnehmen, diese können, ebenso wie die UnionsbürgerInnen, an den Bürgerbeauftragten gelangen, und das Europäische Parlament gewährt das Petitionsrecht jeder natürlichen und juristischen Person mit Domizil in der EU, unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit. Nur das aktive und passive Wahlrecht für das Europäische Parlament und das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht stehen ausschliesslich den UnionsbürgerInnen zu. Verschiedene Autoren haben zudem kritisiert (vgl. MAGNETTE 1999, 153), dass die Reichweite der Unionsbürgerschaftsbestimmungen im EGV bescheiden sei. Viele der mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten Rechte hätten sich bereits aus den bestehenden Rechtsvorschriften ergeben, es handle sich bloss um einen neuen Namen von bereits existierenden Rechten (JESSURUN D'OLIVIERA 1994, 141), und es liege eine „Vertragsrethorik“ vor (HILF 1997, 350). Dem gegenüber ist mit HAAG (1997, Rn. 5) zu bemerken, dass sich die Unionsbürgerschaft durch Offenheit und Dynamik auszeichnet. Dies ergibt sich nicht nur aus der Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Sekundärrecht in Art. 18 Abs. II EGV, sondern auch aus Art. 22 Abs. II EGV. Diese Evolutivklausel sieht vor, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments weitergehende Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft erlassen kann. Diese kann er den Mitgliedstaaten gemäss ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Annahme empfehlen. Art. 22 Abs. I EGV beinhaltet, dass die Kommission alle drei Jahre dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft Bericht zu erstatten hat<sup>8</sup>.

Im Gegensatz zu den Rechten werden die Pflichten, auf welche Art. 17 Abs. II EGV allgemein verweist, im Vertragswerk nicht konkretisiert. Zwar besteht gemäss HILF (1998a, Rn. 57) die allgemeine Verpflichtung zur Beachtung des anwendbaren Rechts, doch besteht diese nicht

kraft Unionsbürgerschaft. Laut SHAW (zitiert in REICH 2001, 20) umfassen herkömmliche Bürgerpflichten nebst der Rechtsbeachtung die Landesverteidigung, die Steuerpflicht und die Arbeitspflicht. All diese Pflichten sind in der Unionsbürgerschaft nicht enthalten, was REICH (idem) damit begründet, dass der Europäischen Union kein Staatscharakter zukommt.

Als nächstes soll darauf eingegangen werden, in welchem Bezug die Unionsbürgerschaft zu den Begriffen der Staatsbürgerschaft und der Staatsangehörigkeit steht.

## **2.2 Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft und Unionsbürgerschaft**

Unter Staatsangehörigkeit ist in Anlehnung an HÄFELIN und HALLER (2001, 370) ein rechtlicher Zustand, nämlich die Zugehörigkeit zu einem Staatenverband, zu verstehen. In der deutschen Fassung der gemeinschaftsrechtlichen Texte, beispielsweise in Art. 17 Abs. I EGV, wird der Begriff der Staatsangehörigkeit verwendet, während zum Beispiel im Französischen von „nationalité“ oder im Englischen von „nationality“ die Rede ist. Währenddem im Deutschen dem Begriff der Nationalität eine ethnische Dimension zukommt, bezeichnen in den anderen Sprachen diese Begriffe – anders als im Deutschen – die formelle Beziehung zwischen der betroffenen Person und dem Staat (DE GROOT 2003, 68). Staatsangehörigkeit und Nationalität bezeichnen im Deutschen also unterschiedliche Gegebenheiten. Folgende Überlegungen unterstreichen dies: Währenddem sich der Begriff der Staatsangehörigkeit auf die Zugehörigkeit zu einem Staat bezieht, meint jener der Nationalität die Angehörigkeit zu einer Nation (SAYAD 1991, 304). In der Literatur hat der Begriff der Nation Anlass gegeben zu zahlreichen Wortmeldungen, und es würde den Rahmen des vorliegenden Artikels sprengen, detailliert darauf einzugehen. In Anlehnung an

CENTLIVRES und SCHNAPPER (1991, 150) sei lediglich darauf hingewiesen, dass sich eine Nation dadurch auszeichnet, dass ihre Angehörigen das (subjektive) Gefühl teilen, eine Gemeinschaft zu bilden und sich so gegenüber anderen Gruppierungen abgrenzen. HABERMAS (1994, 22) fügt als weitere integrierende Kriterien einer Nation die geographische Nähe ihrer Angehörigen, eine gemeinsame Sprache, Bräuche, Traditionen und eine gemeinsame Abstammung an. Demgegenüber charakterisiert sich ein Staat durch folgende Merkmale: Ein Staatsterritorium, ein Staatsvolk, das auf dem Territorium lebt sowie das legitime Machtmonopol des Staates über das Volk und das Territorium (RHINOW 2000). Nationen und Staaten sind in den letzten 200 Jahren in Europa zu Nationalstaaten verschmolzen, so dass letztere nebst der subjektiven Dimension der Nation auch über die objektiven Kriterien moderner sozialer Organisationen verfügen (FOUGEYROLLAS 1987, 25).

In welchem Zusammenhang steht nun die Unionsbürgerschaft mit der Staatsangehörigkeit? Wie weiter oben bereits erläutert, ist die Staatsangehörigkeit Voraussetzung für die Unionsbürgerschaft. Das Kriterium des Zugehörigkeitsgefühls, welches charakteristisch ist für die Staatsangehörigkeit, ist in der Unionsbürgerschaft nicht enthalten. HRBEK (1994, 122) weist zwar darauf hin, dass sich aus Umfragen eine gewisse Verbundenheit der Angehörigen der Mitgliedstaaten zur Union ergibt, sich aber eine eigenständige, europäische Identität als Ergänzung zu den verschiedenen nationalen Identitäten noch herausbilden müsse. Damit die Unionsbürgerschaft weiter als Staatsangehörigkeit verstanden werden könnte, müsste der EU Staatsqualität zukommen. Nach Auffassung von HILF (1998a, Rn. 62) sowie REICH (2001, 20) besitzt die Union jedoch keine solche. Folgende Überlegungen können dies unterstreichen: Das europäische Vertragswerk spricht beispielsweise nicht von einem (Unions-)Volk sondern von den Völkern Europas (MEEHAN 1997, 42), und nach Art. 299 Abs. I EGV gilt



der Gemeinschaftsvertrag für die aufgeführten Mitgliedstaaten (DE WECK 2000, 7). Damit kommt der EU weder ein Staatsvolk noch ein Staatsterritorium zu.

Die Staatsbürgerschaft umfasst die Rechte und Pflichten, die ein Staat den auf seinem Territorium lebenden Individuen gewähren oder auferlegen kann (LECA 1991, 481). Sie vermittelt den Individuen einen personellen Rechtsstatus (CLOSA 1995, 499) und zeichnet sich dadurch aus, dass die betroffenen Individuen juristische und politische Gleichheit vor dem Gesetz geniessen. So bezeichnet SCHNAPPER (1998, 13) die Staatsbürgerschaft als „principe de renversement du monde social dans la mesure où il affirme l'égalité juridique et politique d'individus inégaux“. Gemäss MARSHALL (1977, 81ff) umfasst die moderne Staatsbürgerschaft drei Dimensionen und ist in drei historischen Etappen entstanden. Im 18. Jahrhundert hat sich der erste, zivile Aspekt der Bürgerrechte herausgebildet, welcher beispielsweise die Meinungs-, Glaubens-, Vertrags- und Bewegungsfreiheit enthält. Im 19. Jahrhundert kam die politische Dimension mit politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger dazu. Das 20. Jahrhundert schliesslich brachte die soziale Dimension der Bürgerrechte, welche an den Sozialstaat gebunden sind. In weiten Kreisen der Literatur wurde MARSHALL vorgeworfen, mit seinem soziologischen Modell eine zu westliche und lineare Sicht der Staatsbürgerschaft zu vertreten, ohne dass jedoch ein alternatives Erklärungsmodell ebenso grosser Tragweite hätte vorgelegt werden können (GRESLE 1999, 76). So ziehen auch heute noch Autoren dieses Modell heran, um die Unionsbürgerschaft auf europäischer Ebene zu reflektieren. Allerdings gehen die Meinungen darüber auseinander, ob die Unionsbürgerschaft den charakteristischen Ausgestaltungen der Staatsbürgerschaft nach MARSHALL nachkommt oder nicht. REICH (2001, 9) weist darauf hin, dass die Verflechtung zwischen der Union und ihren BürgerInnen momentan noch eine rein rechtliche sei, sich diese aber auf ziviler, politischer und sozialer Ebene

vertiefen und sich so dem marshallischen Modell annähern werde. GREEN (1999, 16) hingegen unterstreicht, dass die Unionsbürgerschaft nicht von Volkszugehörigkeit spricht „sondern von den Rechten des Bürgers“, womit sie unter die marshallische Auffassung der Staatsbürgerschaft falle. Ebenso deutet MEEHAN (2000, 7) an, dass bereits in den Römerverträgen Elemente aller drei von MARSHALL genannten Dimensionen vorhanden waren und dass auch die jetzige Unionsbürgerschaft alle von MARSHALL genannten Aspekte abdecke.

Obwohl sich der Begriff der Unionsbürgerschaft an jenen der Staatsbürgerschaft anlehnt, und nicht etwa an jenen der Staatsangehörigkeit, entsprechen sich die beiden Konzepte inhaltlich nicht. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass UnionsbürgerInnen zwar Rechte geniessen, jedoch keinen Pflichten nachkommen müssen, wogegen die Staatsbürgerschaft sowohl Rechte als auch Pflichten vorsieht (DAVIS 2002, 123). Zudem fügt die Unionsbürgerschaft den staatsbürgerlichen Rechten, welche die BürgerInnen nur in ihren entsprechenden Heimatstaaten in Anspruch nehmen können, einen zusätzlichen Kreis an Rechten zu, welche in allen Mitgliedstaaten genossen werden können (CLOSA 1995, 493). Diese zusätzlichen Rechte gelten jedoch nicht gegenüber der Union oder der Gemeinschaft, sondern gegenüber den Mitgliedstaaten (HILF 1997, 350).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Unionsbürgerschaft weder als eine Staatsangehörigkeit noch als eine Staatsbürgerschaft (so wie die Begriffe oben definiert worden sind) angesehen werden kann. Was die Unionsbürgerschaft zusätzlich zum bereits gesagten ausmacht, ist eine Frage, der hier nachgegangen werden will. Zuerst soll aber darauf eingegangen werden, welche Änderungen an den Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft seit dem Vertrag von Maastricht vorgenommen worden sind.

### 2.3 Die Entwicklung der Unionsbürgerschaft seit Maastricht

Mit Blick auf den Vertrag von Maastricht hat der Vertrag von Amsterdam folgende Ergänzungen gebracht: In Art. 17 Abs. I EGV ist ein zweiter Satz angefügt worden, der das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit präzisiert. Es wird unterstrichen, dass die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsangehörigkeit nicht ersetzt, sondern ergänzt<sup>9</sup>. Diese Klarstellung verankert vertraglich die Erklärung des Europäischen Rates, welche auf Antrag Dänemarks dem Vertrag von Maastricht beigefügt worden war und festhielt, dass die Unionsbürgerschaft akzessorisch zur Staatsangehörigkeit gelten soll (HILF 1997, 357). Eine weitere Änderung wurde in Art. 21 EGV, Petitionsrecht, vorgenommen. In Abs. III wurde ein zusätzliches Recht eingeführt, nämlich dass jeder Unionsbürger und jede Unionsbürgerin schriftlich in einer der offiziellen Sprachen an die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft<sup>10</sup> gelangen und eine Antwort in derselben Sprache erhalten kann<sup>11</sup>. Diese Änderung entspricht, gemäss der Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage<sup>12</sup>, der schon bisher bestehenden Rechtslage, unterstreicht aber zusätzlich die Wichtigkeit der Sprache für den Bürgerstatus (idem).

Im Vertrag von Nizza wurde eine Änderung an Art. 18 EGV vorgenommen. Art. 18 Abs. I, der das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht etabliert, blieb unverändert. In Abs. II wurde hinzugefügt, dass die Gemeinschaft, gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage von Art. 18 Abs. II, tätig werden kann, um die Ziele des Abs. I zu verwirklichen, falls dazu eine Notwendigkeit besteht und der Vertrag keine andere Kompetenzgrundlagenbestimmung vorsieht (CRAIG und DE BURCA 2003, 756). Damit kann neuerdings der Rat mit qualifiziertem Mehr über das Mitentscheidungsverfahren von Art. 251 EGV tätig werden. Der neu hinzugefügte Abs. III hält allerdings fest, dass Abs. II nicht angewandt werden darf, wenn es sich um Pässe, Identitätskarten, Aufenthaltsbewilligungen oder andere dementsprechende Dokumente

handelt oder um den Bereich der sozialen Sicherheit. In diesen Fällen kann der Rat also nicht mit qualifiziertem Mehr entscheiden (REICH 2003, 617f).

Am 20. Juni 2003 hat der Europäische Konvent, welcher im Dezember 2001 vom Europäischen Rat im belgischen Laeken einberufen worden war, unter der Leitung von GISCARD D'ESTAING dem Europäischen Rat auf seiner Tagung in Thessaloniki den Entwurf eines Vertrages über die Verfassung für Europa vorgelegt. Art. I-8, der die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft enthält, hat keine inhaltlichen Änderungen gebracht, was die Rechte der UnionsbürgerInnen anbelangt. Wie bis anhin wird festgehalten, dass die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates Voraussetzung für den Erhalt der Unionsbürgerschaft ist und dass die bisher geltenden Rechte, die aufgelistet werden, unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen des Verfassungsvertrags gelten. Die Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Sekundärrecht sowie die Evolutivklausel wurden gestrichen<sup>13</sup>. Auf die zahlreichen Vorschläge<sup>14</sup>, die vorsahen, dass das Unionsbürgerrecht nicht nur an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates gebunden werden soll, sondern auch auf Personen auszudehnen sei, die sich rechtmässig während mindestens 5 Jahren in der Union aufhalten, wurde nicht eingegangen. Einige Autoren dieser Vorschläge präzisierten, dass die sich rechtmässig aufhaltenden Personen, welche nicht Angehörige eines Mitgliedstaates sind, Staatenlose oder Flüchtlinge sein müssten; andere wollten das Unionsbürgerrecht auf alle Drittstaatsangehörigen ausdehnen<sup>15</sup>. Mit dem Vorschlag, das Unionsbürgerrecht anstatt an die Staatsangehörigkeit an das Domizil der betroffenen Personen anzuknüpfen, sollte eine Forderung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates aufgegriffen werden, um die Unionsbürgerschaft umfassender als bis anhin zu definieren<sup>16</sup>. Dieser Vorschlag ist auch in der Literatur diskutiert worden. KOSTAKOPOULOU (2001, 103f) beispielsweise geht davon aus, dass der Wohnsitz einer Person Zen-

trum des eigenen Lebens und der eigenen Interessen ist und nicht die Staatsangehörigkeit. Aus diesem Grund plädiert sie dafür, in der Gemeinschaft domizilierte Drittstaatsangehörige in die Unionsbürgerschaft einzuschliessen<sup>17</sup>.

Am 23. Mai 2001 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, verabschiedet. Mit diesem Vorschlag sollen die geltenden Rechtsvorschriften betreffend die Freizügigkeit der UnionsbürgerInnen ersetzt und ergänzt werden<sup>18</sup>, wovon unter anderem die weiter unten erwähnte Verordnung (EWG) Nr. 1612/68<sup>19</sup> betroffen ist. An diesem Vorschlag für eine Richtlinie hat das Europäische Parlament Abänderungen vorgenommen, die die Kommission bei der Ausarbeitung des geänderten Vorschlags grösstenteils berücksichtigt hat. Mit Blick auf die nachfolgend diskutierten Aspekte der Unionsbürgerschaft sollen einige wichtige Punkte des geänderten Vorschlags aufgegriffen werden:

In den Erwägungsgründen 10 und 17 des geänderten Vorschlags präzisiert die Kommission, dass das Recht auf Freizügigkeit den UnionsbürgerInnen unmittelbar aus dem Vertrag erwächst und dass im Anwendungsbereich des Vertrags, im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 12 EGV, die Gleichbehandlung aller UnionsbürgerInnen zu gewährleisten ist. Damit lehnt sich die Kommission an die geltende Rechtssprechung des EuGHs an, wie weiter unten aufgezeigt wird. Die neue Richtlinie nimmt zudem die bereits in der Richtlinie 93/96<sup>20</sup> aufgelisteten Bedingungen für den Aufenthalt von studierenden UnionsbürgerInnen in einem Mitgliedstaat auf<sup>21</sup>. In Art. 21 Abs. 2 hält die Kommission des Weiteren fest, dass nicht erwerbstätige Personen vor Erlangung eines Rechtes auf Daueraufenthalt<sup>22</sup> nicht mehr von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können. Sie lehnt einen Vorschlag

des Parlamentes, Nichterwerbstätige während der ersten sechs Aufenthaltsmonate in einem Mitgliedstaat von der Sozialhilfe auszuschliessen, ab, indem sie sich auf die Rechtssache Grzelczyk beruft.

Über den geänderten Vorschlag wurde eine politische Einigung erreicht, und in Art. 37 des Vorschlags werden die Mitgliedstaaten dazu angehalten, die Vorschriften ab 1. Juli 2005 umzusetzen. Die Richtlinie ist allerdings noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden und ist damit noch nicht in Kraft getreten.

### **3 Fallbeispiel zur Unionsbürgerschaft: Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve**

Nach den eben gemachten Ausführungen zur Unionsbürgerschaft soll nun anhand des Fallbeispiels Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve der Frage nachgegangen werden, wie der EuGH in seiner Rechtssprechung auf die Unionsbürgerschaft eingeht. In diesem Teil geht es darum, den Fall zunächst unkommentiert zu beschreiben. Zuerst werden der Sachverhalt zusammengefasst, die sich stellenden Rechtsfragen aufgeworfen und die Stellungnahmen der Parteien, der Mitgliedstaaten, die sich geäussert haben, und der Kommission dargelegt. Anschliessend werden die Schlussanträge des Generalanwalts ALBER<sup>23</sup> präsentiert sowie das Urteil des EuGHs vorgestellt.

#### **3.1 Zusammenfassung des Sachverhalts**

Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist der französische Staatsangehörige Rudy Grzelczyk, der 1995 an der belgischen Universität Louvain-la-Neuve ein Sportstudium aufnahm. In den ersten drei Jahren ging er neben seinem Studium verschiedenen kleinen Beschäftigungen nach

und kam so für seinen Unterhalt, seine Unterbringung und das Studium selbst auf. Da im vierten und letzten Studienjahr die Vorbereitungszeit für sein Studium schwerer wurde und er zudem eine schriftliche Arbeit verfassen musste, konnte er sich nicht mehr selber finanzieren und beantragte bei dem Beklagten, dem Centre public d'aide sociale d'Ottignie-Louvain-la-Neuve (nachfolgend CPAS), die Mittel zur Gewährleistung des Existenzminimums Minimex. Dieses wurde ihm denn auch zugesprochen<sup>24</sup>. Als das CPAS beim zuständigen belgischen Ministerium die Rückerstattung des dem Kläger bezahlten Minimex verlangte, lehnte das Ministerium dies ab mit der Begründung, der Kläger besitze die belgische Staatsangehörigkeit nicht. Nach Art. 1 des belgischen Gesetzes zur Einführung des Anspruchs auf ein Existenzminimum<sup>25</sup>, erweitert durch eine Königliche Verordnung von 1987<sup>26</sup>, kann jeder volljährige Belgier und jede volljährige Belgierin mit tatsächlichem Aufenthalt in Belgien Anspruch auf die Gewährung der Mittel für das Existenzminimum erheben, wenn er oder sie nicht über ausreichende Mittel verfügt und sich diese nicht aus eigener Kraft oder in anderer Weise beschaffen kann. Nicht belgische StaatsbürgerInnen, die Angehörige von anderen Mitgliedstaaten sind, können in den Genuss des Minimex gelangen, wenn die Verordnung Nr. 1612/68 Anwendung auf sie findet, d.h. wenn sie nach Art. 1 der besagten Verordnung als WanderarbeiterInnen oder nach Art. 10 als Familienangehörige dieser zu qualifizieren sind<sup>27</sup>. Da der Kläger als französischer Student die genannten Voraussetzungen nicht erfüllte, wurde ihm das Minimex wieder entzogen. Der Kläger griff diese Entscheidung beim Tribunal de Travail de Nivelles an, welches mit Blick auf die Rechtssache Martinez Sala<sup>28</sup> Zweifel anbrachte, ob die fragliche nationale Regelung unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft und das Diskriminierungsverbot angewandt werden könne (Erwägungen des Gerichtshofs, nachfolgend Erw., 10-13).

### 3.2 Rechtsfragen und Stellungnahmen

Unter diesen Umständen setzte das zuständige nationale Gericht das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

Es wollte wissen, ob es mit den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen der Unionsbürgerschaft des Art. 17 EGV (alt Art. 8 EGV) und des Nichtdiskriminierungsgebotes des Art. 12 Abs. I EGV (alt Art. 6 Abs. I EGV) vereinbar sei, dass der Anspruch auf eine beitragsunabhängige Sozialleistung (wie das belgische Minimex) nicht sämtlichen UnionsbürgerInnen gewährt werde, sondern nur denjenigen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1612/68 fielen.

Hilfswise stellte das vorlegende Gericht eine weitere Frage zur Auslegung des Art. 12 Abs. I EGV und des Art. 18 Abs. I EGV (alt Art. 8a EGV) sowie zur Richtlinie 93/96 über das Aufenthaltsrecht der Studenten. Kann ein Student oder eine Studentin, dessen oder deren Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat anerkannt worden ist, vom Anspruch auf eine beitragsunabhängige Sozialleistung (wie das belgische Minimex) ausgeschlossen werden, und wenn ja, ist dieser Ausschluss endgültig?

Diese zweite, hilfswise gestellte Frage wird nachfolgend nicht spezifisch behandelt, da sich dieser Artikel darauf konzentriert, wie der EuGH den Begriff der Unionsbürgerschaft anwendet und diesen auslegt. Dies tut er im Rahmen der Beantwortung der ersten Frage<sup>29</sup>. An dieser Stelle sei ebenfalls erwähnt, dass die belgische Regierung einen Antrag auf die zeitliche Beschränkung der Wirkung des Urteils gestellt hat. Darauf wird in der vorliegenden Arbeit ebenfalls nicht eingegangen.

Zur ersten Frage machte der Kläger im Vorabentscheidungsverfahren keine Ausführungen.

Die Beklagte hingegen machte geltend, beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts könne nicht davon ausgegangen werden, dass allen UnionsbürgerInnen – aufgrund ihres Status als UnionsbürgerInnen – beitragsunabhängige Sozialleistungen zugesprochen werden könnten. Das Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht von Art. 18 Abs. I EGV ergebe sich nur vorbehaltlich der im Vertrag und den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen, wozu nach der Richtlinie 93/96<sup>30</sup> der Nachweis ausreichender Existenzmittel und einer sozialen Absicherung gehöre (Erw. 20).

Die dänische, französische, belgische Regierung und jene des Vereinigten Königreichs vertraten die Ansicht, dass die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft keine weitergehenden Rechte gebracht hätten als jene, die sich bereits zuvor aus dem Gemeinschaftsvertrag ergeben hätten. Die französische Regierung wies darauf hin, dass die Unionsbürgerschaft keine umfassende Gleichbehandlung aller BürgerInnen gebracht habe, weil eine solche nicht zu vereinbaren sei mit den spezifischen, an die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten geknüpften nationalen Bürgerrechte. Das in der Verordnung Nr. 1612/68 enthaltene Recht auf soziale Vergünstigungen, das nur für Arbeitnehmende und ihre Familienangehörigen gelte, sei deshalb nicht auf alle UnionsbürgerInnen auszudehnen (Erw. 22). Die Regierung des Vereinigten Königreichs fügte hinzu, das Gleichbehandlungsgebot von Art. 12 Abs. I EGV sei auf die Situation des Klägers nicht anwendbar. Sie begründete dies damit, dass der Kläger als Student zu qualifizieren sei, somit nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1612/68 falle<sup>31</sup> und keinen Anspruch auf die beantragte Leistung habe. Die Prinzipien der Unionsbürgerschaft und der Nichtdiskriminierung hätten nicht zur Folge, dass die Grenzen des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 1612/68 hinfällig würden (Erw. 24), was bedeuten würde, dass diese auch auf Studierende anwendbar sei und jene so das belgische Existenzminimum verlangen könn-

ten. Die belgische Regierung machte zudem geltend, das Nichtdiskriminierungsgebot von Art. 12 Abs. I EGV betreffe Sachverhalte, die im Gemeinschaftsrecht geregelt seien. Das vom Kläger beanspruchte Existenzminimum sei ein Instrument der Sozialpolitik - und somit eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten - und weise keinen Bezug zur Bildungspolitik auf, welche im Gemeinschaftsrecht in Art. 149 und Art. 150 EGV verankert sei. Die streitige Leistung falle daher nicht in den Anwendungsbereich des Vertrags, weshalb sich der Kläger auch nicht auf den gemeinschaftsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz von Art. 12 Abs. I EGV berufen könne (Erw. 25).

Im Gegensatz zu obigen Stellungnahmen war die portugiesische Regierung der Meinung, mit der Einführung der Unionsbürgerschaft könnten die Angehörigen der Mitgliedstaaten nicht mehr nur als reine Wirtschaftssubjekte betrachtet werden; die Unionsbürgerschaft habe also eine qualitative Änderung des gemeinschaftsrechtlichen Status der BürgerInnen gebracht. Die Beschränkungen und Bedingungen, die dem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht zugrunde lägen, seien nicht mehr nur wirtschaftlichen Charakters, sondern bezögen sich ausschliesslich auf Gründe der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und Gesundheit. Die Verordnung Nr. 1612/68 sei auf alle UnionsbürgerInnen auszudehnen, unabhängig davon, ob sie Arbeitnehmende im Sinne dieser Verordnung seien (Erw. 23).

Die Kommission trug vor, dass UnionsbürgerInnen, deren Situation vom Anwendungsbereich des Vertrags geregelt werde und einen Bezug aufweise zu einem der Mitgliedstaaten, nach Art. 12 Abs. I und Art. 17 Abs. II EGV ein Recht darauf hätten, aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert zu werden (Erw. 26).

### 3.3 Ausführungen des Generalanwalts

Für die Beantwortung der Frage, ob ein Gemeinschaftsangehöriger Anspruch habe auf Mittel zur Gewährleistung des Existenzminimums, beginnt der Generalanwalt ALBER in seinen Schlussanträgen damit zu prüfen, ob der Kläger Grzelczyk als Arbeitnehmer im Sinne des Gemeinschaftsrechts zu betrachten sei. Obwohl das nationale Gericht nicht ausdrücklich nach der Arbeitnehmereigenschaft des Klägers gefragt hat, untersucht der Generalanwalt diesen Status, da die spezifischen Regelungen über die Arbeitnehmerschaft den allgemeinen über die Unionsbürgerschaft vorgehen. Letztlich, so meint er, werde es aber Sache des vorlegenden Gerichts sein zu entscheiden, ob dem Kläger eine etwaige Arbeitnehmereigenschaft zukomme (Erw. des Generalanwalts 63-65). Der Generalanwalt weist darauf hin, für die Arbeitnehmereigenschaft des Klägers spreche, dass er alle seine Lebenskosten aus eigener Kraft bestritten habe (Erw. 67), was auch nicht daran scheitere, dass er verschiedenen kleineren Studentenarbeiten nachgegangen sei (Erw. 70). Das Aufenthaltsrecht, das er als Arbeitnehmer genieße, komme ihm ebenfalls als Student zu, denn er erfülle alle drei Voraussetzungen, die dazu gemäss Art. 1 der Richtlinie 93/96 nötig seien: Er sei bei einer anerkannten Lehranstalt zum Erwerb einer beruflichen Bildung als Hauptzweck eingeschrieben, er besitze eine Krankenversicherung und er habe – zumindest während den ersten drei Jahren seines Studiums – über genügend eigene Existenzmittel verfügt, was für die Anerkennung des Aufenthaltsrechts ausreiche, da es sich bei der Erklärung über vorhandene Existenzmittel lediglich um eine Vorstufe der Aufenthaltserlaubnis handle (Erw. 76-89).

Während der drei Jahre, in denen der Kläger tätig war, hätte er die Mittel zur Gewährleistung des Existenzminimums beanspruchen können (Erw. 95). Der Generalanwalt stellt nun die Frage, ob sich der Kläger trotz Unterbruchs der Erwerbstätigkeit dennoch auf seine

Arbeitnehmereigenschaft berufen könne. Er kommt zum Schluss, dass der einmal erworbene Status als Arbeitnehmer auch während einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit für die Dauer der Ausbildung fortgilt (Erw. 100).

Weiter führt der Generalanwalt aus, dass, im Falle, dass dem Kläger der Status als Arbeitnehmer aberkannt werden sollte, zu prüfen sei, ob der Kläger als Student einen Anspruch auf Zugang zum Minimex geltend machen könne. Gemäss der Rechtssprechung des EuGHs habe ein Gemeinschaftsangehöriger oder eine Gemeinschaftsangehörige Anrecht auf Gleichbehandlung beim Zugang zur Berufsbildung, was auch für Beihilfen zur Deckung von Einschreibgebühren und Studiengebühren gelte. Falls die streitige Unterstützungsleistung also zur (wenn auch nur teilweisen) Deckung solcher Gebühren verwendet werde, könne sich der Kläger auf das Gleichbehandlungsgebot von Art. 12 Abs. I EGV berufen. Bis anhin gelte allerdings eine Studienfinanzierung als Beihilfe zum Lebensunterhalt als nicht vom Gemeinschaftsrecht erfasst, da die Bereiche der Bildungspolitik und der sozialen Sicherheit Angelegenheiten der Mitgliedstaaten seien. Falls nun aber der Status der Studierenden im Sekundärrecht geregelt sei, könnte der Schluss gezogen werden, dass der Studierendenstatus Materie des Gemeinschaftsrechts geworden sei, auf die der allgemeine Gleichheitsgrundsatz anzuwenden sei. Gemäss der Richtlinie 93/96 könne sich aber ein Student oder eine Studentin gerade nicht auf das Prinzip der Gleichbehandlung aller Gemeinschaftsangehörigen berufen, um das Minimex zu erlangen (Erw. 105-109). Um dem Anspruch des Klägers trotzdem zum Durchbruch zu verhelfen, müsste das erwähnte Sekundärrecht gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht verstossen. Mögliche vertragliche Bestimmungen hierfür könnten die Prinzipien der Dienstleistungsfreiheit und der Unionsbürgerschaft sein (Erw. 113).

Was die Dienstleistungsfreiheit betrifft, so weist der Generalanwalt darauf hin, dass gemäss der Rechtsprechung des EuGHs<sup>32</sup> DienstleistungsempfängerInnen, die Gebrauch von ihrem Aufenthaltsrecht in anderen Mitgliedstaaten machen, einen Gleichbehandlungsanspruch gegenüber den Angehörigen dieser Mitgliedstaaten haben. Ein an einer Universität eingeschriebener Student könne allerdings nicht als Dienstleistungsempfänger gelten, weil er für die Leistung, die er erhält, kein angemessenes Entgelt erbringe. Somit könne sich der Kläger nicht auf die Bestimmungen der Dienstleistungsfreiheit stützen, um die Gewährung des Minimex zu verlangen (Erw. 114-118).

In Bezug auf die Unionsbürgerschaft führt der Generalanwalt aus, dass die BürgerInnen nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden dürften und ein Aufenthaltsrecht in allen Mitgliedstaaten genössen<sup>33</sup>. Letzteres werde aber nicht schrankenlos gewährt, sondern nur vorbehaltlich der im EGV und den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen. Zu den möglichen Schranken zählten die in den Aufenthaltsrichtlinien 90/364, 90/365 und 93/96 aufgeführten Voraussetzungen, dass Aufenthaltsberechtigte die öffentlichen Finanzen nicht über Gebühren belasten dürften und deshalb über ausreichende eigene Existenzmittel verfügen müssten. Allerdings sei diesen Vorschriften nicht zu entnehmen, wann von einer Belastung der öffentlichen Finanzen ausgegangen werden könne. Nach der Auffassung des Generalanwalts folgt mit der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel keine automatische Beendigung des Aufenthaltsrechts. Das Angewiesensein auf Sozialhilfe könne allerdings ein Beendigungsgrund für das Aufenthaltsrecht sein. Somit bleibe den Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum um zu bestimmen, unter welchen Bedingungen Sozialleistungen in Anspruch genommen werden dürfen. Davon habe Belgien Gebrauch gemacht. Gegen die belgischen Bestimmungen, dass Studierende keinen Anspruch auf die Gewährung von Existenzmitteln haben, sei damit nichts einzuwenden (Erw. 119-125).

### **3.4 Würdigung durch den EuGH**

#### **3.4.1 Vorbemerkung**

Der Gerichtshof stellt seiner Würdigung folgende Bemerkung vor: Obwohl sich erstens die Parteien des Ausgangsverfahrens, zweitens die Mitgliedstaaten, die Erklärungen abgegeben haben, sowie drittens die Kommission zur Arbeitnehmereigenschaft des Klägers geäussert hätten, gehe der Gerichtshof nicht darauf ein. Das vorliegende Gericht habe nicht nach dem Status von Grzelczyk als Arbeitnehmer gefragt, sondern nur nach der Vereinbarkeit der einschlägigen belgischen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit Art. 12 Abs. I, Art. 17 und Art. 18 Abs. I EGV. Unter Berücksichtigung der Schlussanträge des Generalanwalts sei es Sache des nationalen Gerichts und nicht des EuGHs zu prüfen, ob der Kläger Arbeitnehmer im Sinne des Gemeinschaftsrechts sei (Erw. des Gerichtshofs 15-18).

#### **3.4.2 Zur ersten Frage**

Sodann widmet sich der EuGH der ersten Frage, die ihm das nationale Gericht vorgelegt hat, nämlich, ob es mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen des Art. 12 Abs. I und Art. 17 EGV vereinbar sei, dass nur jene Nicht-BelgierInnen das Existenzminimum verlangen könnten, die unter die Verordnung Nr. 1612/68 fielen, während für belgische Staatsangehörige eine solche Voraussetzung nicht gelte. Dazu führt er aus, dass er in einem früheren Urteil, Hoeckx<sup>34</sup>, erklärt habe, das im belgischen Recht vorgesehene Existenzminimum sei eine soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 (Erw. 27).

Anschliessend geht der EuGH auf die Tatsache ein, dass belgische Studierende ohne Arbeitnehmereigenschaft und in der Situation des Klägers Anrecht auf die Gewährung des Existenzminimums gehabt hätten. Damit spreche nur die Staatsangehörigkeit des Klägers gegen einen Anspruch auf das Minimex, weshalb es sich um eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit handle. Eine solche sei aber

nach Art. 12 Abs. I EGV im Anwendungsbereich des Vertrags verboten. Was die Beurteilung des Anwendungsbereichs dieses Artikels anbelange, so sei dieser im vorliegenden Fall in Verbindung mit (nachfolgend i.V.m.) den Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft zu sehen (Erw. 29-30). Zur Unionsbürgerschaft führt der Gerichtshof aus, dass es sich um einen grundlegenden Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten handle und denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation wie der Kläger befänden, erlaube, unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu geniessen (Erw. 31). Mit Bezug auf das Urteil Martinez Sala<sup>35</sup> wiederholt er die dort gemachte Erklärung, dass der Status eines oder einer sich rechtmässig aufhaltenden UnionsbürgerIn ausreiche, um sich auf das Gleichbehandlungsgebot von Art. 12 Abs. I EGV zu berufen, und zwar in allen Situationen, die in den Anwendungsbereich des EGV fielen. Dazu gehöre auch die Ausübung der Grundfreiheiten sowie des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts von Art. 18 Abs. I EGV (Erw. 32-33). In einem nächsten Schritt widmet sich der EuGH der Frage, ob die geforderten Existenzmittel in den Anwendungsbereich des Vertrags fallen und geht dabei auf das Urteil Brown<sup>36</sup> ein. In dieser Rechtssache hatte er festgehalten, dass Förderungen für den Lebensunterhalt und die Ausbildung von Studierenden nicht in den Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. I EGV fielen. Seither wurde allerdings die Unionsbürgerschaft vertraglich verankert, und im dritten Teil des EGV wurde unter Titel XI (alt Titel VIII) ein neues Kapitel drei eingefügt, das sich mit der allgemeinen und beruflichen Bildung befasst. Im geänderten Vertrag sei aber nicht enthalten, so der Gerichtshof, dass Unionsbürgerstudierende, die sich zu Studienzwecken in einen anderen Mitgliedstaat begäben, die durch den Vertrag verliehenen Rechte verlören. Zu letzteren gehörte auch das Recht, sich auf Art. 12 Abs. I EGV zu berufen. Weiter sei seit dem Urteil Brown die Richtlinie 93/96 erlassen worden, die Studierenden in anderen Mitgliedstaaten als in ihrem Heimat-

staat ein Aufenthaltsrecht unter bestimmten Voraussetzungen gewähre. An dieser Stelle zählt der EuGH die drei in Art. 1 der Richtlinie 93/96 erwähnten Vorgaben auf<sup>37</sup> und unterstreicht, dass diese Kriterien als Schranken der in Art. 18 Abs. I EGV vorgesehenen Rechte verstanden werden müssen (Erw. 34-38). Weiter weist der EuGH darauf hin, dass aufenthaltsberechtigte Studierende keinen Anspruch auf Unterhaltsstipendien von Aufnahmemitgliedstaaten geltend machen könnten. Allerdings sehe die Richtlinie auch nicht vor, Studierende von Sozialleistungen auszuschliessen (Erw. 39). Hier geht der EuGH etwas vertiefter auf die Frage der Existenzmittel ein. Art. 1 der Richtlinie 93/96 sehe vor, dass Studierende durch eine Erklärung (wofür keine bestimmten Dokumente vorgesehen seien) den nationalen Behörden glaubhaft machen müssten, für sich und allenfalls für ihre Ehegattin oder ihren Ehegatten und ihre abhängigen Kinder über genügend Existenzmittel zu verfügen (Erw. 40). Da sich die finanzielle Situation der Studierenden während ihres Aufenthaltes verändern könne, sei die Erklärung in dem Zeitpunkt zu beurteilen, in dem sie abgegeben werde (Erw. 45). Ziel sei es, dass die Studierenden und ihre eventuellen Angehörigen während ihres Aufenthaltes nicht der Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaates anheim fielen<sup>38</sup> (Erw. 40). Über die Höhe der Existenzmittel enthalte die Richtlinie keine Angaben, worin sie sich von den beiden anderen Aufenthaltsrichtlinien 90/364 und 90/365 unterscheide (Erw. 41).

Anschliessend geht der EuGH auf die Frage nach dem rechtmässigen Aufenthalt von Studierenden ein. Dazu führt er aus, dass sich ein Aufnahmemitgliedstaat, in dem Studierende Sozialhilfe in Anspruch nehmen, veranlasst sehen könne, die Aufenthaltsbewilligung der Studierenden zu beenden oder nicht mehr zu verlängern. Dies dürfe jedoch keinesfalls die automatische Folge sein, auch wenn Art. 4 der Richtlinie 93/96 vorsehe, dass das Aufenthaltsrecht nur solange gelte, als dass die Voraussetzungen des Art. 1 erfüllt seien (wozu, wie erläu-



tert, auch die Verfügung genügender Existenzmittel gehört). Aus der 6. Begründungserwägung der Richtlinie ergebe sich nämlich, dass die Mitgliedstaaten untereinander eine gewisse finanzielle Solidarität zeigen sollten. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Schwierigkeiten des Aufenthaltsberechtigten nur vorübergehender Natur seien (Erw. 42-44).

Gestützt auf all diese Erwägungen kommt der EuGH zu folgender Antwort auf die erste Frage: Es sei nicht vereinbar mit den Art. 12 Abs. 1 und 17 EGV, dass das belgische Recht vorsehe, dass die Gewährung von beitragsunabhängigen Sozialleistungen nur jenen Mitgliedsstaatsangehörigen zukomme, die in den Anwendungsbereich der Verordnung 1612/68 fielen, währenddem eine solche Regelung für belgische Staatsangehörige nicht gelte (Erw. 46). Das belgische Existenzminimum muss folglich allen UnionsbürgerInnen zustehen, unabhängig ihrer Arbeitnehmereigenschaft und ihrer Staatsangehörigkeit, wenn ihre Situation vom Gemeinschaftsrecht erfasst wird.

#### **4 Überlegungen zum Fall**

Der Entscheid des EuGHs in der Rechtssache Grzelczyk gilt als erstes Urteil, in dem der Gerichtshof ausführlich auf die Unionsbürgerschaft eingegangen ist (OBWEXER 2002, 56 sowie HÜHN 2002b, 314). Wie im dritten Teil dieses Artikels erläutert, entschied der EuGH, dass ausländischen UnionsbürgerInnen, die sich rechtmässig im Aufnahmemitgliedstaat aufhalten, grundsätzlich die gleiche rechtliche Behandlung zukomme wie inländischen. Voraussetzung dazu sei lediglich, dass die Situation, in der sie sich befinden, in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts falle (HÜHN 2002b, 314).

In diesem Teil des Artikels soll zuerst darauf hingewiesen werden, wie der EuGH auf die Frage eingeht, ob der Anwendungsbereich des

Gemeinschaftsrechts überhaupt eröffnet ist. Dabei soll insbesondere aufgezeigt werden, wie der Gerichtshof anhand der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft argumentiert. Es soll ebenfalls auf die der Rechtssache Grzelczyk vorgegangene und nachfolgende Rechtssprechung eingegangen werden. Das beschriebene Urteil reiht sich nämlich in eine Serie von Entscheiden ein, in denen der EuGH der Unionsbürgerschaft i.V.m. dem Diskriminierungsverbot des Art. 12 Abs. 1 EGV ein sozialrechtliches Gesicht verliehen hat (BODE 2002b, 637). Anschliessend wird diskutiert, wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft, Baumbast und R.<sup>39</sup>, diese weiterentwickelt und ihr neue Konturen verliehen hat.

#### **4.1 Garantie gleicher rechtlicher Behandlung von Unionsbürgern bei der Ausübung des Freizügigkeitsrechts**

Zuerst soll die Frage diskutiert werden, ob die Sachlage des Klägers den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts überhaupt eröffnet. Ein Bezug zu letzterem ist nötig, damit sich der Kläger – in diesem Fall im Rahmen der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft – auf das Gleichbehandlungsgebot des Art. 12 Abs. 1 EGV berufen (HÜHN 2002b, 314) und einen Anspruch auf die Gewährung des belgischen Minimex geltend machen kann. Der Gerichtshof hatte bereits in der dem Urteil Grzelczyk vorgegangenen Rechtssache Martinez Sala entschieden, dass sich rechtmässig aufhaltende UnionsbürgerInnen auf Art. 12 Abs. 1 EGV stützen und so Benachteiligungen gegenüber InländerInnen entgegen wirken können, wenn ihre Situation vom sachlichen Anwendungsbereich des Vertrags gedeckt sei. Auf dieses Urteil soll nun kurz eingegangen werden:

In der Rechtssache Martinez Sala erhob die in Deutschland wohnhafte spanische Klägerin Sala Anspruch auf Erziehungsgeld für ihr Kind. Da Frau Sala jedoch nur eine Bescheinigung besass, dass sie die Verlän-

gerung des Aufenthaltsrechts beantragt hatte, nicht aber eine formelle Aufenthaltsbewilligung, wurde ihr Antrag zurückgewiesen. Dagegen ging Frau Sala beim zuständigen Gericht in Berufung (Erw. 13-18). Dieses wollte u.a. vom Gerichtshof wissen, ob es sich im vorliegenden Fall um eine Diskriminierung ausländischer Mitgliedstaatsangehöriger handle, weil nur diese eine Aufenthaltsbewilligung vorlegen müssten, InländerInnen hingegen nicht (Erw. 19). Der EuGH entschied, dass das streitige Erziehungsgeld eine soziale Vergünstigung sei nach Art. 7 Abs. II der Verordnung Nr. 1612/68 oder ein Familiengeld nach Art. 4 Abs. I der Verordnung Nr. 1408/71<sup>40</sup> und damit in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts falle (Erw. 22, 26 und 28). Mangels genügender Angaben war es dem Gerichtshof nicht möglich zu beurteilen, ob Frau Sala als Arbeitnehmerin im Sinne der erwähnten Verordnungen zu qualifizieren sei (Erw. 45). Trotzdem kam er zum Schluss, die Klägerin falle in den persönlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts, könne sich auf das Diskriminierungsverbot von Art. 12 Abs. I EGV berufen und Anspruch erheben auf das streitige Erziehungsgeld, welches gemäss den beiden Verordnungen allerdings nur für Arbeitnehmende vorgesehen ist. In seiner Argumentation dazu stützte sich der EuGH auf die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft: Alle UnionsbürgerInnen, die Gebrauch machen von ihrem Freizügigkeitsrecht nach Art. 18 Abs. I EGV und sich rechtmässig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, hätten Anspruch auf Gleichbehandlung mit den InländerInnen des Aufnahmemitgliedstaates, wenn ihre Situation vom Gemeinschaftsrecht erfasst sei (Erw. 63). Diese Erklärung traf auf Frau Sala zu, womit sie das streitige Erziehungsgeld verlangen konnte. Mit diesem Urteil hat der EuGH also das soziale Privileg des Erziehungsgeldes nicht mehr nur jenen Personen zugesprochen, die unter die beiden Verordnungen Nr. 1612/68 oder 1408/71 fallen, sondern er hat es auf alle UnionsbürgerInnen ausgeweitet, und zwar unabhängig ihrer wirtschaftlichen Aktivität (JACQUESON 2002, 260), indem er Art. 12 Abs. I EGV mittels der Bestimmungen über die

Unionsbürgerschaft zur Anwendung gebracht hat (BODE 2002b, 637).

#### **4.1.1 Der persönliche Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts im Falle Grzelczyk**

Im Urteil Grzelczyk geht der EuGH in seiner Argumentation ähnlich vor wie in der Rechtssache Martinez Sala. Wie erläutert, erhob Grzelczyk Anspruch auf das Minimex, das ihm wegen seiner nicht belgischen Staatsangehörigkeit verweigert wurde. Damit der Kläger sich auf das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit, geregelt in Art. 12 Abs. I EGV, berufen kann, muss als eine Voraussetzung der persönliche Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts eröffnet sein (HÖFLER 2002, 1207).

Der Generalanwalt ALBER kommt in seinen Erwägungen zum Schluss, der Kläger besitze einen Arbeitnehmerstatus im Sinne des Gemeinschaftsrechts (Erw. 67 und 70). Als Arbeitnehmer fällt er in den persönlichen Anwendungsbereich des Vertrags, hat also ein Recht auf Gleichbehandlung mit den InländerInnen gemäss Art. 39 Abs. II EGV und kann den in Art. 7 Abs. II der Verordnung Nr. 1612/68 für Arbeitnehmer vorgesehenen sozialen Vorteil, hier das belgische Minimex, verlangen. Gemäss ALBER besteht diese Möglichkeit, obwohl der Kläger im letzten Jahr seines Studiums die Erwerbstätigkeit unterbrochen hat, da der Arbeitnehmerstatus des Klägers für die Dauer der Ausbildungszeit fortgilt (Erw. 100).

Im Ergebnis stimmt der Gerichtshof mit der Folgerung des Generalanwalts überein, dass der Kläger Anspruch erheben könne auf die Gewährung der Mittel für das Existenzminimum (Erw. 46). Allerdings folgt der EuGH nicht der Argumentation ALBERS. Im Gegensatz zu letzterem erwägt der Gerichtshof nicht, ob der Kläger als Arbeitnehmer zu qualifizieren sei, sondern unterstreicht, dass Grzelczyk Unionsbürgerstatus besitze (Erw. 30). Während der Gerichtshof in der Rechtssache Martinez Sala seine Entscheidung ergänzend auf die einschlä-

gigen Vertragsbestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit gestützt hat, beschränkt er sich im vorliegenden Fall ausschliesslich auf die Auslegung von Art. 12 Abs. I sowie Art. 17 und 18 Abs. I EGV (OBWEXER 2002, 56). UnionsbürgerInnen, die sich rechtmässig im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaates aufhalten, werden vom persönlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts erfasst und können sich auf Art. 12 Abs. I EGV berufen (HÖFLER 2002, 1207). Demgemäss, und in Anlehnung an das Urteil Martinez Sala, folgert der EuGH, dass UnionsbürgerInnen in allen grenzüberschreitenden Situationen die gleiche rechtliche Behandlung zukomme wie den Angehörigen des Mitgliedstaates, in dem sich der oder die UnionsbürgerIn aufhält (Erw. 32). Da belgische Studierende in der gleichen Situation wie der Kläger Anrecht auf das Minimex gehabt hätten, handelt es sich im Falle Grzelczyk um eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, welche nach Art. 12 Abs. I EGV verboten ist (Erw. 29-39). Damit kann der Kläger Anspruch auf die Gewährleistung des Minimex erheben.

#### **4.1.2 Der sachliche Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts im Falle Grzelczyk**

Als zweite Voraussetzung, damit das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit des Art. 12 Abs. I EGV angerufen werden und somit Sozialleistungen in Anspruch genommen werden können, muss die Sachmaterie einen Bezug zum Gemeinschaftsrecht aufweisen (HÖFLER 2002, 1207). In Erwägung 27 weist der EuGH darauf hin, dass er in der Rechtssache Hoeckx entschieden habe, dass das belgische Existenzminimum eine soziale Vergünstigung im Sinne von Art. 7 Abs. II der Verordnung Nr. 1612/68 sei<sup>41</sup>. Im vorliegenden Fall stellt sich nun die Frage, ob die Unterhaltungspflicht von Studierenden vom Gemeinschaftsrecht gedeckt ist.

Dazu führt der Generalanwalt aus, dass die Bildungspolitik und die

soziale Sicherheit in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fielen. Aus diesem Grund sei eine Studienfinanzierung als Beihilfe zum Lebensunterhalt vom Gemeinschaftsrecht nicht gedeckt (Erw. 107). Ein Anspruch auf Gleichbehandlung hinsichtlich der im Aufnahmemitgliedstaat gewährten sozialen Vergünstigungen scheint nicht geltend gemacht werden zu können (Erw. 111), weder gestützt auf das Primärrecht (hier prüft der Generalanwalt die Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit und die Unionsbürgerschaft, Erw. 114-125) noch auf das Sekundärrecht (Erw. 108-112).

Mit Blick auf die Rechtssache Brown folgt der Gerichtshof den Erwägungen des Generalanwalts und führt aus, dass er in jenem Urteil festgehalten habe, Förderungen von Studierenden für deren Lebensunterhalt und Ausbildung fielen nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts. Seither sei allerdings im Vertrag die Unionsbürgerschaft und im dritten Teil Titel XI Kapitel drei eingefügt worden, welches sich mit Bildung befasse, und es sei ebenfalls die Richtlinie 93/96 über den Aufenthalt der Studenten erlassen worden (Erw. 35). Allerdings wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass es gemäss der Rechtssprechung des Gerichtshofs irrelevant ist, ob die Gemeinschaft eine Kompetenz im fraglichen Bereich hat, damit der sachliche Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts eröffnet ist und Art. 12 Abs. I EGV zur Anwendung kommen kann (HÜHN 2002b, 317). Die Sachmaterie weist bereits dann einen Bezug zum Gemeinschaftsrecht auf, wenn ein Zusammenhang mit der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarkts besteht (HÖFLER 2002, 1207). Somit liegt eine gemeinschaftsrechtlich geregelte Situation bereits dann vor, wenn vom Freizügigkeitsrecht des Art. 18 Abs. I EGV Gebrauch gemacht wird, wie der Gerichtshof in Erwägung 33 festhält. Mit dieser Auslegung des Gemeinschaftsrechts modifiziert der EuGH seine bisherige Rechtssprechung Brown, wonach eine Förderung, die Studierenden für den Lebensunterhalt und die Ausbildung gewährt wurde, nicht in

den Anwendungsbereich des Vertrags fiel. Eine Situation, in der sich die Frage der Gewährung einer Ausbildungsförderung oder Unterstützung für den Lebensunterhalt von Studierenden stellt, ist von nun an dann vom Gemeinschaftsrecht erfasst, wenn sie einen Bezug zur Ausübung der Rechte nach Art. 18 Abs. I EGV aufweist (OBWEXWER 2002, 57).

Der Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts ist somit schon mit der Einreise in einen anderen Mitgliedstaat eröffnet (HÖFLER 2002, 1207), und damit ist die Situation des Klägers vom Gemeinschaftsrecht gedeckt. Diese Überlegungen sind eine konsequente Fortsetzung des Urteils Bickel und Franz (NOVAK 2001, 280). In dieser Rechtssache ging es um die beiden deutschsprachigen Kläger Bickel und Franz deutscher und österreichischer Staatsangehörigkeit, gegen welche im italienischen Südtirol ein Strafverfahren hängig war. In Anlehnung an die Rechte, welche deutschsprachigen ItalienerInnen gewährt wurden, verlangten die Kläger die Durchführung des Gerichtsverfahrens auf Deutsch, was ihnen verwehrt wurde. Der EuGH hielt fest, dass es sich um eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit handle, welche nach Art. 12 Abs. I EGV verboten sei, da die beiden Kläger nicht nur als Dienstleistungsempfänger zu qualifizieren seien, sondern auch als Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit nach Art. 18 Abs. I EGV Gebrauch machten (CRAIG und DE BURCA 2003, 756f). Der EuGH bestätigte also, dass sich UnionsbürgerInnen, die ihr in Art. 18 Abs. I EGV statuiertes Recht genossen, in einer vom Gemeinschaftsrecht geregelten Situation befänden und sich damit auf das allgemeine Diskriminierungsverbot von Art. 12 Abs. I EGV berufen könnten (HÖFLER 2002, 1206).

Bei der Ausübung des Freizügigkeitsrechts aus Art. 18 Abs. I EGV ist also eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit untersagt. Indessen wird dieses Freizügigkeitsrecht nicht vorbehaltlos gewährt.

Wie in Art. 18 Abs. I EGV aufgeführt, unterliegt es den im EGV und den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen. Im Falle Grzelczyk ist die einschlägige Vorschrift dazu Art. 1 der Richtlinie 93/96 (MARTIN 2002, 138). Darin ist enthalten, dass Studierende drei Voraussetzungen erfüllen müssen, um in den Genuss des Aufenthaltsrechts in einem anderen Mitgliedstaat zu gelangen: Ein Mitgliedstaat kann verlangen, dass der betroffene Student oder die betroffene Studentin mittels einer Erklärung zum Zeitpunkt der Einreise den nationalen Behörden glaubhaft macht, er oder sie verfüge über genügend Existenzmittel, so dass er oder sie während seines oder ihres Aufenthalts nicht der Sozialhilfe und damit den öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats anheim falle. Zudem muss er oder sie bei einer anerkannten Lehranstalt zum Erwerb einer beruflichen Bildung als Hauptzweck eingeschrieben sein und über einen Krankenversicherungsschutz verfügen. Im vorliegenden Fall erfüllt der Kläger die erste der drei genannten Voraussetzungen nicht mehr, indem er Sozialhilfe verlangt und damit die öffentlichen Finanzen belastet.

Dazu bemerkt der EuGH, dass den Mitgliedstaaten bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch Studierende prinzipiell die Möglichkeit offen stehe, das Aufenthaltsrecht der betroffenen Studierenden zu beenden, beziehungsweise nicht mehr zu verlängern (Erw. 42). Art. 4 der Richtlinie 93/96 sehe nämlich vor, dass das Aufenthaltsrecht nur solange gelte, als dass Studierende die drei in Art. 1 genannten Voraussetzungen erfüllten (Erw. 44). Allerdings dürfte die Beendigung oder der Entzug des Aufenthaltsrechts bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe keinesfalls die automatische Folge sein (Erw. 43). Dieser Ansicht ist auch der Generalanwalt<sup>42</sup> (Erw. des Generalanwalts 123), jedoch zieht der Gerichtshof aus diesen Überlegungen nicht denselben Schluss wie der Generalanwalt. Letzterer führt aus, den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 93/96 sei nicht zu entnehmen, unter wel-

chen Umständen von einer Belastung der öffentlichen Finanzen ausgegangen werden könne. Die Mitgliedstaaten hätten daher einen gewissen Spielraum zu definieren, wann Studierende die öffentlichen Finanzen belasten (Erw. des Generalanwalts 123). Mit der Umsetzung der Richtlinie 93/96 in nationales Recht hat Belgien von dieser Mitbestimmungsmöglichkeit Gebrauch gemacht (HÖFLER 2002, 1207). Damit sei es mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren, so der Generalanwalt, wenn das belgische Recht vorsehe, dass die Gewährung der Mittel für das Existenzminimum nicht sämtlichen UnionsbürgerInnen zustehe (Erw. 126): Dem Kläger kann das Minimex also verweigert werden, ohne dass damit gegen Gemeinschaftsrecht verstossen wird.

Im Gegensatz dazu führt der Gerichtshof aus, aus der 6. Begründungserwägung der Richtlinie 93/96 ergebe sich, dass die Mitgliedstaaten untereinander zu einer gewissen finanziellen Solidarität verpflichtet seien, was insbesondere dann gelte, wenn die Schwierigkeiten der Aufnahmeberechtigten nur vorübergehender Natur seien (Erw. 44). Damit geht der Gerichtshof im vorliegenden Fall davon aus, dass kein Grund zur Beendigung des Aufenthaltsrechts des Klägers vorliege (HÖFLER 2002, 1207).

ILIOPOULOU und TONER (2002, 613) weisen darauf hin, dass der EuGH die Richtlinie 93/96 kühn auslegt. Die Feststellung, dass Studierende die öffentlichen Finanzen nicht belasten sollen, ist nämlich der Präambel zu entnehmen und nicht dem rechtsverbindlichen Richtlinien-text. In diesem Zusammenhang unterstreicht MARTIN (2002, 142) zusätzlich, der Aufruf zur finanziellen Solidarität unter den Mitgliedstaaten sei weder im Wortlaut der Richtlinie noch der Präambel enthalten, woraus der Autor schliesst, der Gerichtshof gehe sehr weit in der Interpretation der Richtlinie. An den Ausführungen des EuGHs kann ferner kritisiert werden, dass er nicht konkretisiert, wann im Einzelfall das

Aufenthaltsrecht eines Studenten oder einer Studentin beendet werden darf. Er hält nur fest, dass dieses Recht verweigert werden kann, wenn der Student oder die Studentin zum Zeitpunkt der Einreise nicht über genügend Existenzmittel verfügt, wobei nichts über die Höhe dieser Existenzmittel bekannt ist. Hält sich der Student oder die Studentin aber bereits im Aufnahmemitgliedstaat auf, so ist unklar, wie weit die Solidarität dieses Mitgliedstaates reichen soll (HÖFLER 2002, 1207).

#### **4.1.3 Folgerungen**

Die aufgeführten Überlegungen zeigen, dass der EuGH in seiner Argumentation den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1612/68 so stark ausweitet, dass der Anwendungsbereich dieser Verordnung nicht mehr nur dann eröffnet ist, wenn er eine Situation sachlich und den Kläger persönlich erfasst. Sobald eine Materie, in diesem Falle das belgische Minimex, im Zusammenhang mit dem Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht des Art. 18 Abs. 1 EGV steht, fällt sie in den sachlichen Anwendungsbereich des gesamten Gemeinschaftsrechts. Damit kann jeder Unionsbürger und jede Unionsbürgerin (in seinem oder ihrem Status als sich rechtmässig aufhaltende UnionsbürgerIn) Anspruch auf die Gewährung des Minimex erheben, auch wenn er oder sie nicht in den persönlichen Anwendungsbereich der hier zur Diskussion stehenden Verordnung Nr. 1612/68 fällt (MARTIN 2002, 140). Vorbehalten sind lediglich die eng auszulegenden (HÜHN 2002a, 362) Beschränkungen und Bedingungen des Gemeinschaftsrechts.

Wie in Erwägung 31 festgehalten, betrachtet der EuGH den Unionsbürgerstatus als grundlegenden Status, und die Bestimmungen dazu verwendet er, um die Gleichbehandlung der UnionsbürgerInnen im Bereich der Sozialleistungen durchzusetzen. Mit diesem Ansatz hat der Gerichtshof der Unionsbürgerschaft eine soziale Dimension ver-

liehen (REICH 2003, 616), welche er im Urteil D’Hoop<sup>43</sup> weiterentwickelt hat. In dieser Rechtssache ging es um die belgische Klägerin D’Hoop, welche in Frankreich die Schule absolviert und in Belgien studiert hatte. Nach Abschluss ihres Studiums verlangte sie ein Überbrückungsgeld, welches BelgierInnen, die in ihrem Heimatstaat die höhere Schulausbildung absolviert haben, oder Personen, die unterhaltsberechtigtes Kind eines europäischen Wanderarbeiters sind, als finanzielle Unterstützung für den Einstieg in die Arbeitswelt gewährt wird. Da Frau D’Hoop keine der beiden Voraussetzungen erfüllte, wurde ihr das Überbrückungsgeld verwehrt. Das Besondere an diesem Sachverhalt ist, dass Frau D’Hoop als Unionsbürgerin einen Anspruch gegen ihren Heimatstaat geltend machte (BODE 2002b, 635ff). In seinem Entscheid hielt der EuGH fest, dass die Klägerin während ihrer Schulausbildung in Frankreich von ihrem Recht nach Art. 18 Abs. I EGV Gebrauch gemacht habe. Aufgrund dieser Tatsache benachteilige die belgische Regelung Frau D’Hoop gegenüber BelgierInnen, die in Belgien selber die Schule abgeschlossen hätten und er befand, die Verweigerung des Überbrückungsgeldes sei eine Diskriminierung des belgischen Staates gegenüber eigenen Staatsangehörigen. Weil Frau D’Hoop Unionsbürgerin sei, sei Gemeinschaftsrecht anwendbar, die Klägerin könne sich auf Art. 12 Abs. I i.V.m. Art. 18 Abs. I EGV berufen und das Überbrückungsgeld verlangen (HÜHN 2002b, 317).

Der EuGH ist also daran, ein Konzept der Unionsbürgerschaft zu entwickeln, welches auf dem Gedanken der Solidarität und der sozialen Gleichheit beruht. Damit nähert er meiner Auffassung nach die Unionsbürgerschaft an das im zweiten Teil dieses Artikels beschriebene dreidimensionale Modell der Bürgerrechte von MARSHALL an. Nebst den im zweiten Teil des Vertrages enthaltenen rechtlichen und politischen Aspekten der Unionsbürgerschaft (MACKERT 1999, 137) hat nun der EuGH der Unionsbürgerschaft explizit eine soziale Komponente beigefügt. In diesem Sinne kann das auf staatlicher Ebene entwickelte

marshallsche Modell auch auf überstaatlichem Niveau angesiedelt werden.

Die Rechtssache Grzelczyk sowie die erwähnten Urteile Sala, Bickel und Franz und D’Hoop machen deutlich, dass der EuGH bei der Ausübung der Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechte nach Art. 18 Abs. I EGV allen UnionsbürgerInnen, unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit oder einer wirtschaftlichen Tätigkeit, gleiche rechtliche Behandlung garantiert und sie damit vor Diskriminierungen in anderen Mitgliedstaaten schützt (HÜHN 2002a, 362). Dabei dehnt er den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts anhand der Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft aus, um nationale Regelungen am allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 12 Abs. I EGV zu messen (idem). REICH (2003, 627) spricht in diesem Zusammenhang von einem „activist judicial approach to citizenship“, und zwar „as far as creating a broad right to non-discrimination beyond existing secondary law“ (ibidem, 633). Der EuGH entwickelt also ein Verständnis des Konzeptes der Unionsbürgerschaft, welches so im Gemeinschaftsrecht nicht enthalten ist. Meiner Ansicht nach kommt damit der dynamische Charakter der Unionsbürgerschaft zum Vorschein. Allerdings ist dabei nicht, wie in der Evolutivklausel von Art. 22 EGV vermerkt, der Gesetzgeber die Triebfeder, sondern der Gerichtshof, was im Gemeinschaftsrecht so ebenfalls nicht vorgesehen ist. Von dieser Aktivität hat der EuGH kürzlich erneut Gebrauch gemacht, um der Unionsbürgerschaft neue Konturen zu verleihen, wie nachfolgend kurz erläutert wird.

#### **4.2 Die unmittelbare Wirkung der Unionsbürgerschaft**

Im Entscheid Baumbast und R. hat der Gerichtshof viel Klärendes zum Verständnis der Unionsbürgerschaft beigetragen (BODE 2002a, 767). Die grosse Neuerung, die das Urteil im Vergleich zu den bereits erwähnten Entscheidungen gebracht hat, ist, dass der Gerichtshof Art.

18 Abs. I EGV unmittelbare Wirkung zugesprochen hat. Das bedeutet, dass UnionsbürgerInnen durch die Bestimmung unmittelbar berechtigt werden, ihr Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht zu geniessen, und sie können sich vor innerstaatlichen Gerichten oder Behörden auf diese Norm berufen (KÖNIG und HARATSCH 2000, 90). Nachfolgend soll zuerst der Sachverhalt des Urteils angeschnitten und anschliessend etwas genauer auf die unmittelbare Wirkung des Art. 18 Abs. I EGV eingegangen werden.

#### **4.2.1 Der Sachverhalt der Rechtssache Baumbast und R.**

In diesem Urteil ist der EuGH die beiden Rechtssachen Baumbast und R. gemeinsam angegangen. Beide Male handelte es sich um Klagen gegen die Verweigerung von Aufenthaltsbewilligungen im Vereinigten Königreich. Im Rahmen dieses Artikels interessiert ausschliesslich, was der EuGH in Bezug auf die Rechtswirkung und den Schutzzumfang von Art. 18 Abs. I EGV im Falle Baumbast entschieden hat, weshalb nur auf diesen Aspekt in der Rechtssache Baumbast eingegangen und die Rechtssache R. gar nicht behandelt wird.

Das Ehepaar Baumbast – die Gattin war kolumbianischer, der Gatte deutscher Staatsangehörigkeit – lebte mit ihren gemeinsamen Kindern im Vereinigten Königreich. Da Herr Baumbast anfänglich dort arbeitete, wurde der Familie das Aufenthaltsrecht für 5 Jahre, von 1990 bis 1995, gewährt (Erw. 16 und 18). Im Jahre 1993 wurde Herr Baumbast für deutsche Firmen in China und Lesotho tätig. Als 1995 Frau Baumbast einen Antrag auf eine unbefristete Aufenthaltsbewilligung im Vereinigten Königreich stellte, wurde diese abgelehnt (Erw. 20). Dagegen erhob die Familie Baumbast Klage, welche insofern gutgeheissen wurde, als dass Frau Baumbast und den Kindern ein Aufenthalt gewährt wurde, solange letztere nach Art. 12 der Verordnung Nr. 1612/68 ihre Rechte auf Ausbildung im Vereinigten Königreich geltend machen

konnten (Erw. 21). Weiter wurde festgehalten, Herrn Baumbast komme weder ein Aufenthaltsrecht als in der Gemeinschaft tätiger Wanderarbeiter noch ein allgemeines Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 90/364 zu. Dagegen ging Herr Baumbast (für seinen Fall) in Berufung<sup>44</sup>.

#### **4.2.2 Das Urteil des EuGHs in der Rechtssache Baumbast und R.**

Im Vorabentscheidungsverfahren hält der EuGH fest, Art. 18 Abs. I EGV komme unmittelbare Wirkung zu (Erw. 76). Das bedeutet, dass diese Bestimmung ein unmittelbar wirksames Recht auf Einreise und Aufenthalt enthält: Als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates kann sich Herr Baumbast direkt auf Art. 18 Abs. I EGV berufen, um sein Recht auf Aufenthalt innerhalb der Gemeinschaft durchzusetzen (Erw. 84). Dass er dazu einer wirtschaftlichen Tätigkeit (ob innerhalb der Gemeinschaft oder nicht) nachgeht, ist nicht nötig (Erw. 83).

Damit eine Norm unmittelbare Wirkung entfalten kann, sind bestimmte Voraussetzungen nötig. In Erwägung 84 unterstreicht der Gerichtshof, die Bestimmung müsse hinreichend klar und präzise sein, was hier gegeben ist. Zudem muss sie nach der geltenden Rechtssprechung unbedingt sein und darf für den Mitgliedstaat keinen Ermessensspielraum begründen (vgl. insbesondere die Rechtssache Van Gend en Loos<sup>45</sup>). Diese Voraussetzungen liegen hier vor (BODE 2002a, 768). Die unmittelbare Wirkung von Art. 18 Abs. I EGV bedeutet jedoch keinesfalls, dass das zugestandene Recht auch absolut wirkt (ibidem, 767). Wie in Art. 18 Abs. I EGV festgehalten, können primärrechtliche und sekundärrechtliche Bedingungen und Beschränkungen, welche einer umfänglichen gerichtlichen Kontrolle unterliegen, das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht auch wieder eindämmen. Wie HÜHN (2002a, 362) in Anlehnung an den Gerichtshof unterstreicht, betrifft der Vorbehalt jedoch ausschliesslich die Ausübung des Rechts, nicht aber

sein Bestehen. Ferner führt der EuGH in Erwägung 91 auf, dass Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Bedingungen und Limitierungen die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beachten müssen, insbesondere jenen der Verhältnismässigkeit. Gemäss dem Gerichtshof (Erw. 92) erscheint es im Falle von Herrn Baumbast unverhältnismässig, ihm kein allgemeines Aufenthaltsrecht im Sinne der Richtlinie 90/364 zu gewähren, denn Herr Baumbast erfüllt die Voraussetzungen, die in der Richtlinie vorgesehen sind, mit Ausnahme der Krankenversicherung in Grossbritannien. Allerdings ist dazu zu sagen, dass Herr Baumbast in Deutschland versichert ist und bereits jahrelang ohne Inanspruchnahme finanzieller staatlicher Hilfe im Aufenthaltsstaat gelebt hat. Vor diesem Hintergrund, so BODE (2002a, 768), ist es nicht verhältnismässig, Herrn Baumbast den Aufenthalt im Vereinigten Königreich zu verwehren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass beim Überschreiten einer Grenze innerhalb der Gemeinschaft für UnionsbürgerInnen ein unmittelbar wirksames Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat entsteht. Dieser Mitgliedstaat kann das Recht jedoch einschränken oder entziehen, allerdings nur, wenn die im Primär- und Sekundärrecht enthaltenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind und wenn die Beschränkung verhältnismässig ist.

## **5 Zusammenfassung und Schlussbemerkungen**

Die Unionsbürgerschaft ist mit dem Vertrag von Maastricht in das europäische Vertragswerk eingeführt worden, in dessen zweiten Teil die Bestimmungen dazu enthalten sind. Ihr Erwerb ist an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates geknüpft, und sie löst die mitgliedstaatliche Staatsbürgerschaft nicht ab. Sie ist dementsprechend weder als Staatsangehörigkeit noch als Staatsbürgerschaft zu qualifizieren, sondern baut auf ersterer auf und ergänzt letztere. In den Verträgen von Amsterdam und Nizza sowie im Vorschlag des Verfassungsvertrags wurden jeweils an der einen oder anderen Bestimmung Ergänzungen angebracht – zu nennenswerten Neuerungen kam es indessen nicht.

Die Entwicklung des Inhalts der Unionsbürgerschaft ist nicht über den Gesetzgeber erfolgt, sondern über die Rechtssprechung des EuGHs. Ein Beispiel dazu ist das Urteil in der Rechtssache Grzelczyk, in welchem der Gerichtshof dem französischen Kläger Grzelczyk, der sich zu Studienzwecken in Belgien aufgehalten hat, einen Anspruch auf das belgische Minimex gewährt hat. Der Gerichtshof hat die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, allen UnionsbürgerInnen Zugang zu ihren beitragsunabhängigen Sozialleistungen zu verschaffen, unabhängig einer wirtschaftlichen Tätigkeit der UnionsbürgerInnen. Damit verleiht er der Unionsbürgerschaft über die im Vertrag festgehaltenen rechtlichen und politischen Dimensionen ein sozialrechtliches Gesicht.

Der Entscheid Grzelczyk bejaht zwar die Gewährung von Sozialleistungen an UnionsbürgerInnen, er öffnet dem zwischenstaatlichen „Sozialtourismus“ jedoch nicht Tür und Tor. Damit ein Unionsbürger oder eine Unionsbürgerin in den Genuss sozialer Leistungen gelangen kann, muss er oder sie sich in einer Situation befinden, die einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist: er oder sie muss von seinem oder ihrem Freizügigkeitsrecht nach Art. 18 Abs. 1 EGV Gebrauch machen



und sich rechtmässig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Das Recht aus Art. 18 Abs. I EGV wird jedoch nicht schrankenlos gewährt, denn es steht unter Vorbehalten, die im Falle Grzelczyk der Richtlinie 93/96 zu entnehmen sind. Die Vorbehalte beschränkt der Gerichtshof aber wieder dahingehend, als dass der Entzug oder die Beendigung des Aufenthaltsrechts des Art. 18 Abs. I EGV keine automatische Folge davon sein soll, dass ein Unionsbürger oder eine Unionsbürgerin die Bedingungen der Richtlinie nicht mehr erfüllt. Im Gegenteil: Die Mitgliedstaaten werden dazu aufgefordert, finanzielle Solidarität untereinander zu zeigen und die Einschränkung der Rechte aus Art. 18 Abs. I EGV nur als ultima ratio anzuwenden (NOVAK 2001, 280).

Das Urteil Grzelczyk reiht sich in eine Serie von Entscheiden ein – zu nennen sind insbesondere die Rechtssachen Sala, Bickel und Franz sowie D’Hoop – in denen der Gerichtshof UnionsbürgerInnen eine gleiche rechtliche Behandlung garantiert, wenn sie ein Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht nach Art. 18 Abs. I EGV geniessen. In all diesen Urteilen stützt der Gerichtshof seine Erwägungen auf Art. 12 Abs. I EGV i.V.m. Art. 18 Abs. I EGV. Anders argumentiert er in seinem Entscheid zur Unionsbürgerschaft, Baumbast und R., in welchem er dem Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht von Art. 18 Abs. I EGV unmittelbare Wirkung zuspricht. Damit verwendet er diese Bestimmung nicht mehr als Bindeglied, um das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 12 Abs. I EGV zur Anwendung zu bringen, sondern UnionsbürgerInnen können nun ihr Recht auf Aufenthalt und Freizügigkeit direkt auf Art. 18 Abs. I EGV stützen. In der Rechtssache Baumbast und R. hat sich der EuGH klar dazu geäußert, dass Art. 18 Abs. I EGV ein unmittelbares, individuelles Grundrecht beinhalte, welches allen UnionsbürgerInnen die Befugnis verleiht, sich innerhalb der Gemeinschaft frei zu bewegen und aufzuhalten (HÜHN 2002a, 362). Von nun an können sich UnionsbürgerInnen direkt auf Art. 18 Abs. I EGV berufen, ohne dass sie argumentieren müssen, es liege eine nachteilige Behandlung aufgrund

ihrer Staatsangehörigkeit und im Vergleich zu anderen UnionsbürgerInnen vor. Mit diesem Urteil hat der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung des Art. 18 Abs. I EGV verdeutlicht, die gemäss BODE (2002a, 768) in der bisherigen Rechtssprechung bereits enthalten war. So konnten die Kläger der Rechtssachen Sala sowie Grzelczyk ihre Rechte auf Art. 18 Abs. I EGV stützen, obwohl ihnen nach dem einschlägigen Sekundärrecht kein Aufenthaltsrecht zugestanden worden war.

Im Urteil Baumbast und R. hat der EuGH Klartext gesprochen, was die Rechtswirkung und den Schutzzumfang des Art. 18 Abs. I EGV betrifft. Indem er die unmittelbare Wirkung dieser Norm bejaht, legt er eine Interpretation des Gemeinschaftsrechts vor, die so der angesprochenen Bestimmung nicht direkt zu entnehmen ist. Wie bereits für die Urteile Sala, Grzelczyk, Bickel und Franz und D’Hoop besprochenen, betätigt und bestätigt sich der Gerichtshof damit als „Quasigesetzgeber“: Er entwickelt das Recht der UnionsbürgerInnen auf Freizügigkeit und Aufenthalt weiter, und zwar in eine Richtung, die im Gemeinschaftsrecht nicht enthalten ist. Ob diese Haltung des Gerichtshofs begrüssenswert ist, ist Ansichtssache. Einerseits wagt sich der EuGH damit auf ein Gebiet vor, welches gemäss Vertragsrecht Aufgabe des (intergouvernemental zusammengesetzten) Rates ist. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einem Verhalten gegenüber den UnionsbürgerInnen, und die Staaten müssen seinen Entscheid befolgen, ob sie damit einverstanden sind oder nicht. Andererseits kommt der Rechtsprechung des Gerichtshofs aber auch eine Bedeutung zu, die für die dynamische Fortentwicklung der Union in Richtung „Europa der BürgerInnen“ von zentraler Bedeutung ist (BODE 2002a, 768).

Seit der Einführung der Unionsbürgerschaft kommen Angehörigen eines Mitgliedstaates nicht mehr nur Rechte als StaatsbürgerInnen zu. Die Organe der Gemeinschaft, und insbesondere der EuGH, sind daran,

eine neue Bürgerschaft zu konstruieren, welche auf überstaatlicher Ebene anzusiedeln ist. Zwar sind es noch immer die Mitgliedstaaten, die über ihre Staatsangehörigkeit die Zugehörigkeit zum Kreis der UnionsbürgerInnen ermöglichen, doch können sich einmal Aufgenommene auch wieder gegen diese Mitgliedstaaten wenden, indem sie sich vor nationalen Gerichten und Behörden direkt auf Gemeinschaftsrecht stützen. In diesem Sinne beinhaltet die Unionsbürgerschaft sowohl staatliche als auch überstaatliche Aspekte. In Anlehnung an SCHNAPPER (1998, 415) entsteht damit eine vielfältige Bürgerschaft: „La nouvelle citoyenneté qui émerge à travers les institutions européennes, les dispositions qu’elles prennent et les actions qu’elles engagent, [...] (est) multiple“.

Wie erwähnt, bezeichnet der Gerichtshof die Unionsbürgerschaft in der Rechtssache Grzelczyk als fundamentalen Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten (Erw. 31), und im Urteil Baumbast und R. spricht er dem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht von Art. 18 Abs. I EGV unmittelbare Wirkung zu. Damit kommt der EuGH meiner Meinung nach einem Verständnis der Unionsbürgerschaft nahe, welches SCHNAPPER (1998, 73ff) als universalistisch bezeichnet. Gemäss dieser Auffassung basiert die Bürgerschaft auf der Idee, dass alle Individuen in ihrer Würde gleich sind und gleich behandelt werden müssen: „ (...) par delà les différences et les inégalités, tous les hommes sont égaux en dignité et (...) doivent être traités juridiquement et politiquement de manière égale“ (ibidem, 498). Dieses Verständnis überschreitet die Partikularitäten der Individuen, welche BürgerInnen sind, unabhängig ihrer ethnisch-religiösen Zugehörigkeit oder ihren biologischen oder sozialen Unterschieden. Allerdings ist hervorzuheben, dass es zurzeit gemäss der Rechtssprechung des EuGHs (noch?) eines grenzüberschreitenden Bezugs bedarf, damit die Grundauffassung der Gleichheit der UnionsbürgerInnen zum Tragen kommen kann: In den analysierten Fällen hat der Gerichtshof immer über das Freizügigkeitsrecht

oder den Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat als dem Heimatstaat des betroffenen Bürgers oder der betroffenen Bürgerin entscheiden.

Die Unionsbürgerschaft, welche nach hier vertretener Auffassung die Gleichheit aller BürgerInnen postuliert, bedeutet aber keinesfalls, dass eine unterschiedliche Behandlung dieser nicht durchführbar wäre. Wie wir gesehen haben, sind gerichtlich kontrollierbare Beschränkungen und Bedingungen der Unionsbürgerrechte möglich, betreffen aber nur die Ausübung der Rechte von Art. 18 Abs. I EGV, nicht deren Bestehen (HÜHN 2002a, 362). Die fundamentale Gleichheit der BürgerInnen wird damit nicht beschnitten, womit meines Erachtens das Unionsbürgerschaftsverständnis des Gerichtshofs einer „citoyenneté différenciée“, aber nicht einer „citoyenneté inégale“ (SCHNAPPER 1998, 482) gleicht.

## Fussnoten

<sup>1</sup> Rechtssache (nachfolgend Rs.) C-184/99 Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignie-Louvain-la-Neuve, Slg. 2001, S. I-6193.

<sup>2</sup> KOM(2003) 199 endg.

<sup>3</sup> Vgl. Einleitung des erwähnten geänderten Richtlinienvorschlags.

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/a12000.htm>.

<sup>5</sup> Interessant ist, dass im 1. Satz von Art. 17 Abs. 1 EGV die Rede von Staatsangehörigkeit ist, während im 2. Satz der Begriff der Staatsbürgerschaft verwendet wird. HILF (1997, 356) geht davon aus, dass die Wortwahl bewusst sei und der Vertrag von einer Unterscheidbarkeit der Staatsangehörigkeit von der Staatsbürgerschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgehe. Dem gegenüber könnte allerdings auch argumentiert werden, dass mit dieser Wortwahl nicht auf die Unterscheidbarkeit der Begriffe hingewiesen wird, sondern die Begriffe quasi als Synonyme verwendet werden und damit die enge, historische Verknüpfung der beiden Konzepte angesprochen wird. Auf die Definition der beiden Begriffe wird weiter hinten näher eingegangen.

<sup>6</sup> Rs. C-369/90 Micheletti gegen Delegación del Gobierno en Cantabria, Slg. 1992, S. I-4239.

<sup>7</sup> Nach CLOSA (1997, 196) konnte damit das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht faktisch nicht von der wirtschaftlichen Tätigkeit getrennt werden.

<sup>8</sup> Die Kommission hat bereits drei Berichte über die Unionsbürgerschaft erstellt, davon einen 1993 (KOM(1993) 0702 endg.), kurz nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht, einen 1997 (KOM(1997) 230 endg.) und einen 2001 (KOM(2001) 506 endg.). In diesen Berichten untersucht sie den Fortgang und die Umsetzung der speziellen Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft. Vgl. auch <http://www.europa.eu.int/scadplus/legde/lvb/123031.htm>.

<sup>9</sup> Vgl. <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/a12000.htm>.

<sup>10</sup> Es sind dies: das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der EuGH, der Rechnungshof, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und der Bürgerbeauftragte. Vgl. die Internetseite von Fussnote (nachfolgend Fn.) 9.

<sup>11</sup> Vgl. die Internetseite von Fn. 9.

<sup>12</sup> ABI. 1958, S. 358, zitiert in HILF 1997, 357.

<sup>13</sup> Vgl. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820.de03.pdf>.

<sup>14</sup> Vgl. <http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=7&lang=DE>.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. die Vorschläge von Marie Nagy, Ben Fayot, Elio Di Rupo, Johannes Voggenhuber, Eva Lichtenberger, Pervenche Berès, Olivier Duhamel, Jacques Floch, Elena Paciotti, Anne Van Lancker u.v.m.

<sup>16</sup> Punkt 14 der Resolution 1314 (2003) vom 29.1.2003, zitiert im Änderungsvorschlag von Sylvia-Yvonne Kaufmann. Vgl. die Internetseite von Fn. 14.

<sup>17</sup> Kritiken dieses Vorschlages und mögliche Antworten darauf vgl. dieselbe Autorin, S. 103ff. Für weitere Wortmeldungen zur Ausdehnung der Unionsbürgerschaft auf Drittstaatsangehörige vgl. GAROT oder STAPLES, zitiert in REICH, 2001, 17f, sowie DAVIS, 2002, 137.

<sup>18</sup> Für eine Auflistung der betroffenen Verordnungen und Richtlinien vgl. Art. 35 des geänderten Vorschlags.

<sup>19</sup> Verordnung 1612/68/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABI. L 257, S. 475. Hier sollen Art. 10 und 11 gestrichen werden.

<sup>20</sup> Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABI. L 317, S. 59.

<sup>21</sup> Für die Bedingungen vgl. unter 3.3.

<sup>22</sup> Wie in Art. 14 Abs. 1 des geänderten Vorschlags festgehalten ist, wird ein Recht auf Daueraufenthalt all jenen UnionsbürgerInnen gewährt, welche sich rechtmässig 4 Jahre lang im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaates aufgehalten haben.

<sup>23</sup> Schlussanträge des Generalanwalts ALBER vom 28. September 2000 zur Rechtssache C-184/99 Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignie-Louvain-la-Neuve, Slg. 2001, S. I-6193.

<sup>24</sup> Für die beschränkte Zeit vom 5. Oktober 1998 bis zum 30. Juni 1999.

<sup>25</sup> Gesetz vom 7. August 1974 zur Einführung des Anspruchs auf ein Existenzminimum (Moniteur belge vom 18. September 1974, S. 11363), vgl. Erw. 8 der Rs. Grzelczyk.

<sup>26</sup> Königliche Verordnung vom 27. März 1987 zur Ausdehnung des Gesetzes vom 7. August 1974 zur Einführung eines Anspruchs auf die Gewährung des Existenzminimums auf Personen, die nicht die belgische Staatsangehörigkeit

besitzen (Moniteur belge vom 7. April 1987, S. 5086), vgl. Erw. 9 der Rs. Grzelczyk.

<sup>27</sup> Einen Anspruch auf das Existenzminimum können nach der königlichen Verordnung ebenfalls Staatenlose und Flüchtlinge geltend machen, welche hier aber nicht zur Diskussion stehen.

<sup>28</sup> Rs. C-85/96 Martinez Sala gegen Freistaat Bayern, Slg. 1998, S. I-2691.

<sup>29</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof die zweite Frage im Rahmen der ersten beantwortet und nicht gesondert darauf eingeht (vgl. insbesondere die Erwägungen 42-44).

<sup>30</sup> Sowie den Richtlinien 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht, ABl. L 180, S. 26 und 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätigen, ABl. L 180, S. 28.

<sup>31</sup> Vgl. auch die Schlussanträge des Generalanwalts ALBERS, insbesondere Erw. 55.

<sup>32</sup> Der Generalanwalt verweist in diesem Zusammenhang auf die Rs. 186/87 Cowan gegen Le Trésor Public, Slg. 1989, S. 195.

<sup>33</sup> An dieser Stelle verweist der Generalanwalt auf die Rs. C-274/96 Strafverfahren gegen Horst Otto Bickel und Ulrich Franz, Slg. 1998, S. I-7637.

<sup>34</sup> Rs. 249/83 Hoeckx gegen Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn Kalmthout, Slg. 1985, S. 973.

<sup>35</sup> Der EuGH verweist auf die Rn. 63 des genannten Urteils.

<sup>36</sup> Rs. 197/86 Brown gegen Secretary of State for Scotland, Slg. 1988, S. 3205.

<sup>37</sup> Vgl. dazu die Erläuterungen des Generalanwalts unter 3.2.

<sup>38</sup> Hier verweist der Gerichtshof auf die Rs. C-424/98 Kommission gegen Italien, Slg. 2000, S. I-4001, Rn. 44.

<sup>39</sup> Rs. C-413/99 Baumbast und R. gegen Secretary of State for the Home Department, Slg. 2002, S. I-7091.

<sup>40</sup> Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. L 331, S. 1.

<sup>41</sup> Damals hatten alle Gemeinschaftsangehörigen, die sich seit mindestens 5 Jahren in Belgien aufhielten, Anrecht auf das belgische Existenzminimum. Seither wurde das einschlägige nationale Recht dahingehend geändert, als

dass der Anspruch auf jene Personen beschränkt wurde, die unter die Verordnung Nr. 1612/68 fallen. Der persönliche Anwendungsbereich des nationalen Rechts wurde also eingeschränkt. Allerdings wurde der Vorbehalt der 5 Jahre Aufenthalt als Folge des Urteils C-326/90 Kommission gegen Belgien, Slg. 1992, S. I-5517, aufgehoben. Vgl. dazu Erw. 28 des Urteils Grzelczyk.

<sup>42</sup> Der Generalanwalt prüft den Status des Klägers als Student zusätzlich zu jenem als Arbeitnehmer, verweist aber darauf, dass die Bestimmungen dazu nur subsidiär zur Anwendung kommen sollen, falls der Gerichtshof nicht davon ausgehe, der Kläger sei Arbeitnehmer im Sinne des Gemeinschaftsrechts (Erw. des Generalanwalts 105).

<sup>43</sup> Rs. C-224/98 Marie Nathalie D'Hoop gegen Office national de l'emploi, Slg. 2002, S. I-6191.

<sup>44</sup> Das Secretary of State ging gegen den Entscheid in Bezug auf Frau Baumbast und ihre Kinder ebenfalls in Berufung, worauf jedoch nachfolgend nicht eingegangen wird.

<sup>45</sup> Rs. 26/62 Van Gend en Loos (NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming) gegen Nederlandse Administratie der Belastingen, Slg. 1963, S. 1.

## 6 Anhang

### 6.1 Bibliographie

#### 6.1.1 Literatur

BODE, STEPHANIE (2002a): „EuGH: Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen und Ex-Wanderarbeitnehmern“. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2002, Heft 24, S. 761-768.

BODE, STEPHANIE (2002b): „EuGH: Diskriminierung eigener Staatsangehöriger wegen ausländischen Schulbesuchs“. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2002, Heft 20, S. 635-639.

BORCHARDT, KLAUS-DIETER (2000): „Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft“. NJW, 2000, Heft 29, S. 2057-2061.

CENTLIVERS, PIERRE und SCHNAPPER, DOMINIQUE (1991): „Nation et droit de la nationalité en Suisse“. Pouvoirs, 1991, Heft 56, S. 149-161.

CLOSA, CARLOS (1997): „Das Konzept der Staatsbürgerschaft in den Verträgen der Europäischen Union“, in KLEGER, Heinz (Hrsg.): Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt/New York: Campus.

CLOSA, CARLOS (1995): „Citizenship of the Union and Nationality of Member States“. Common Market Law Review, 1995, Heft 32, S. 487-518.

CRAIG, PAUL und DE BURCA, GRAINNE (2003): EU Law. Text, Cases and Material. Oxford: University Press.

DAVIS, ROY W. (2002): „Citizenship of the Union...Rights for All?“. European Law Review, 2002, Heft 27, S. 121-137.

DE GROOT, GERARD-RENE (2003): „Zum Verhältnis der Unionsbürgerschaft zu den Staatsangehörigkeiten der Europäischen Union“, in MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian (Hrsg.): Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt. Baden-Baden: Nomos, S. 67-85.

DE WECK, ISABELLE (2000): Die Unionsbürgerschaft: Ein Gleichstellungsanspruch? Diplomarbeit zur Erlangung des Master of Advanced European Studies, Europa Institut Basel.

EVERLING, ULRICH (1994): „Auf dem Weg zu einem europäischen Bürger? Aspekte aus rechtswissenschaftlicher Sicht“, in HRBEK, Rudolf (Hrsg.): Bürger und Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 49-65.

FOUGEYROLLAS, PIERRE (1987): La nation. Essor et déclin des sociétés modernes. Paris: Fayard.

GREEN, SIMON (1999): „Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der europäischen Unionsbürgerschaft?“. Discussion Paper, 1999, Heft C 42, Bonn: ZEI, S. 3-23.

GRESLE, FRANCOISE (1999): „Citoyenneté“, in AKOUN, André und ANSART, Pierre (Hrsg.): Dictionnaire de Sociologie. Paris: Le Robert/Seuil, S. 76.

HAAG, MARCEL (1997): „Unionsbürgerschaft“, in VON DEN GROEBEN, Hans; THIESING, Jochen und EHLERMANN, Klaus-Dieter (Hrsg.): Kommentar zum EU/EG-Vertrag. 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos, Rn. 1-10.

HABERMAS, JÜRGEN (1994): „Citizenship and National Identity“, in VAN STEENBERGEN (Hrsg.): The Condition of Citizenship. London: Sage, S. 19-32.

HÄFELIN, ULRICH und HALLER, WALTER (2001): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Die neue Bundesverfassung. Zürich: Schulthess.

HILF, MEINHARD (1998a): „Art. 8 EGV (Unionsbürgerschaft)“, in GRABITZ, Eberhard und HILF, Meinhard (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. 2. Teil: Die Unionsbürgerschaft. Ergänzungslieferung vom 12. Mai 1998. München: Becksche Verlagsbuchhandlung, Rn. 1-68.

HILF, MEINHARD (1998b): „Art. 8a EGV (Freizügigkeit)“, in GRABITZ, Eberhard und HILF, Meinhard (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. 2. Teil: Die Unionsbürgerschaft. Ergänzungslieferung vom 12. Mai 1998. München: Becksche Verlagsbuchhandlung, Rn. 1-21.

HILF, MEINHARD (1997): „Amsterdam – Ein Vertrag für die Bürger?“. Europarecht, 1997, Heft 4, S. 347-361.

HÖFLER, ROSMARIE (2002): „Europa auf dem Weg zu einer sozialen Union? Die EuGH-Rechtssprechung zu unionsrechtlichen Ansprüchen auf Sozialhilfe“. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2002, Heft 10, S. 1206-1208.

HRBEK, RUDOLF (1994): „Staatsbürger – Unionsbürger: Konkurrenz oder Komplementarität?“, in HRBEK, Rudolf (Hrsg.): Bürger und Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 119-130.

HÜHN, UTA (2002a): „Freizügigkeit und Unionsbürgerschaft nach Art. 18 EGV (Baumbast und R. % Secretary of State for the Home Department, EuGH vom 17. September 2002, C-13/98)“. European Law Reporter, 2002, Heft 10, S. 358-363.

HÜHN, UTA (2002b): „Gleichbehandlung bei Ausübung der Freizügigkeit und scheinbar innerstaatlicher Sachverhalt (Marie Nathalie D’Hoop % Office national de l’emploi, EuGH vom 11. Juli 2002, C-224/98)“. European Law Reporter, 2002, Heft 9, S. 314-319.

ILIOPOULOU, ANASTASIA und 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, ECR I-6193“. Common Market Law Review, 2002, Heft 39, S. 609-620.

JACQUESON, CATHERINE (2002): „Union Citizenship and the Court of Justice: Something New under the Sun? Towards Social Citizenship“. European Law Review, 2002, Heft 27, S. 260-281.

JESSURUN D’OLIVEIRA, HANS ULRICH (1994): „European Citizenship: Its Meaning, Its Potential“, in DEHOUSSE, Renaud (Hrsg.): Europe After Maastricht. An Ever Closer Union? München: Beck, S. 126-148.

KÖNIG, CHRISTIAN und HARATSCH, ANDREAS (2000): Europarecht. Tübingen: Mohr.

KOSTAKOPOULOU, THEODORA (2001): Citizenship, Identity and Immigration in the European Union. Between Past and Future. Manchester: University Press.

LECA, JEAN (1991): „La citoyenneté entre la nation et la société civile“, in COLAS, Dominique (Hrsg.): Citoyenneté et nationalité en France et au Québec. Paris: PUF, S.479-502.

MACKERT, JÜRGEN (1999): Kampf um Zugehörigkeit. Nationale Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schliessung. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

MAGNETTE, PAUL (1999): La Citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions. Brüssel: Editions de l'Université.

MARSHALL, THOMAS (1977): Class, Citizenship and Social Development. Chicago: University Press.

MARTIN, D. (2002): „Comments on Mazzoleni, Leclere and Grzelczyk“. European Journal of Migration and Law, 2002, Heft 4, S. 127-144.

MEEHAN, ELISABETH (2000): „Citizenship and the European Union“. Discussion paper, 2000, Heft C 63, Bonn: ZEI, S. 3-21.

MEEHAN, ELISABETH (1997): „Staatsbürgerschaft und die Europäische Gemeinschaft“, in KLEGER, Heinz (Hrsg.): Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt/Main: Campus, S. 42-63.

NOVAK, MEINHARD (2001): „Gleichbehandlung bei sozialen Vergünstigungen für Unionsbürger“. European Law Reporter, 2001, Heft 9, S. 278-281.

OBWEXER, WALTER (2002): „EuGH: Sozialhilfe für einen Studenten aus einem anderen Mitgliedstaat“. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2002, Heft 2, S. 52-58.

PIEPENSCHNEIDER, MELANIE (1997): „Unionsbürgerschaft“, in WEINFELD, Werner und WESSELS, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn: Europa Union Verlag, S. 311-314.

REICH, NORBERT (2003): „Citizenship and Family on Trial: a Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with Regard to Free Movement of Persons“. Common Market Law Review, 2003, Heft 40, S. 615-638.

REICH, NORBERT (2001): „Union Citizenship – Metaphor or Source of Rights?“. European Law Journal, Band 7, Heft 1, S. 4-23.

RHINOW, RENE (2000): Schweizer Staatsrecht Teil I. Notizen zur Vorlesung „Staatsrecht I“ an der Universität Basel im Wintersemester 2000/2001.

ROSSI, MATTHIAS (2002): „Europarecht. EuGH, Urteil vom 20.9.2001 – C-184/99 Grzelczyk % CPAS“. Juristenzeitung, 2002, Heft 7, S. 349-353.

SAYAD, ABDELMALEK (1991): L'immigration ou les paradoxes de l'altérité. Brüssel: De Boeck-Wesmeal.

SCHNAPPER, DOMINIQUE (1998): La relation à l'autre. Au coeur de la pensée sociologique. Paris: Gallimard.

### **6.1.2 Urteile des EuGHs**

26/62 Van Gend en Loos (NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming) gegen Nederlandse Administratie der Belastingen, Slg. 1963, S. 1.

249/83, Hoeckx gegen Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn Kalmthout, Slg. 1985, S. 973.

197/86 Brown gegen Secretary of State for Scotland, Slg. 1988, S. 3205.

186/87 Cowan gegen Le Trésor Public, Slg. 1989, S. 195.

C-326/90 Kommission gegen Belgien, Slg. 1992, S. I-5517.

C-369/90 Micheletti gegen Delegación del Gobierno en Cantabria, Slg. 1992, S. I-4239.

C-85/96 Martinez Sala gegen Freistaat Bayern, Slg. 1998, S. I-2691.

C-274/96 Strafverfahren gegen Horst Otto Bickel und Ulrich Franz, Slg. 1998, S. I-7637.

C-224/98 Marie Nathalie D’Hoop gegen Office national de l’emploi, Slg. 2002, S. I-6191.

C-424/98 Kommission gegen Italien, Slg. 2000, S. I-4001.

C-184/99 Rudy Grzelczyk gegen Centre public d’aide sociale d’Ottignie-Louvain-la-Neuve, Slg. 2001, S. I-6193.

C-413/99 Baumbast und R. gegen Secretary of State for the Home Department, Slg. 2002, S. I-7091.

### **6.1.3 Schlussanträge des Generalanwalts**

Schlussanträge des Generalanwalts ALBER vom 28. September 2000 zur Rechtssache C-184/99 Rudy Grzelczyk gegen Centre public d’aide sociale d’Ottignie-Louvain-la-Neuve, Slg. 2001, S. I-6193.

### **6.1.4 Sekundäres Recht**

Verordnung Nr. 1612/68/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. L 257, S. 2.

Verordnung Nr. 1408/71/EWG des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. L 331, S. 1.

Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätigen, ABl. L 180, S. 28.

Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht, ABl. L 180, S. 26.

Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. L 317, S. 59.

### **6.1.5 Nationales Recht**

Gesetz vom 7. August 1974 zur Einführung des Anspruchs auf ein Existenzminimum, Moniteur belge vom 18. September 1974, S. 11363.

Königliche Verordnung vom 27. März 1987 zur Ausdehnung des Gesetzes vom 7. August 1974 zur Einführung eines Anspruchs auf die Gewährung des Existenzminimums auf Personen, die nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzen, Moniteur belge vom 7. April 1987, S. 5086.



### 6.1.6 Dokument der Kommission

KOM (2003) 199 endg. : Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

### BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

*\* vergriffen*

- Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer)\*
- Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer)\*
- Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa\*
- Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy
- Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates
- Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit
- Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements
- Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann)
- Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa
- Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft \*
- Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie
- Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz

- O Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- O Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer)
- O Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- O Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ)
- O Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.)
- O Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective
- O Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995
- O Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus
- O Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch)
- O Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture
- O Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer)
- O Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte
- O Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas
- O Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft
- O Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften
- O Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne
- O Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe
- O Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht
- O Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects
- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft
- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer)
- O Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz
- O Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN
- O Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union
- O Nr.42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus
- O Nr.44/5 Gabriela Arnold, sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz
- O Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr.47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union
- O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich
- O Nr.50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?

- O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*
- O Nr.52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei ausserpolitischen Vorlagen?
- O Nr.54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr.55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr.56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?
- O Nr.57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr.58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz
- O Nr.59 Perspektiven auf Europa. Mit Beiträgen von Hartwig Isernhagen und Annemarie Pieper
- O Nr.60 Die Bedeutung einer lingua franca für Europa. Mit Beiträgen von Georges Lüdi und Anne Theme
- O Nr.61 Felix Dinger, What shall we do with the drunken sailor? EC Competition Law and Maritime Transport
- O Nr.62 Georg F. Krayer, Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung
- O Nr.63 Philippe Nell, China's Accession to the WTO: Challenges ahead
- O Nr.64 Andreas R. Ziegler, Wechselwirkung zwischen Bilateralismus und Multilateralismus Das Beispiel der Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten
- O Nr.65 Markus M. Haefliger, Die europäische Konfliktintervention im burundischen Bürgerkrieg, („Arusha-Prozess“) von 1996 bis 2002

- O Nr.66 Georg Kreis (Hrsg), Orlando Budelacci (Redaktion): Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU. Interdisziplinäres Verfassungssymposium anlässlich des 10 Jahre Jubiläums des Europainstituts der Universität Basel.
- O Nr.67 Francis Cheneval, Die Europäische Union und das Problem der demokratischen Repräsentation.
- O Nr.68 Politik und Religion in Europa. Mit Beiträgen von Orlando Budelacci und Gabriel N. Toggenburg.
- O Nr.69 Chantal Delli, Das Wesen der Unionsbürgerschaft, Überlegungen anhand des Falls Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel, Schweiz,  
 Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66  
 E-mail: europa@unibas.ch, Internet: www.europa.unibas.ch

© Europainstitut der Universität Basel 2004

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.