TAGUNG

Die Grenzen von Freizügigkeit und Solidarität in der EU – Unionsbürgerschaft, quo vadis?

Felix Weber[*]

Die Personenfreizügigkeit ist Teil der zentralen rechtlichen und politischen Identität eines vereinten Europas. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellte in seinem Urteil in der Rechtssache Grzelczyk fest,[1] dass Bürgern der Europäischen Union (EU), die ihre Freizügigkeit in Anspruch nehmen, im Gaststaat ein bestimmtes Maß an finanzieller Solidarität zu gewähren ist. Gerade im Hinblick auf die Entwicklung und die Konkretisierung der Rahmenbedingungen der Unionsbürgerschaft spielt die Rechtsprechung des EuGH eine zentrale Rolle. Mehr als ein Jahrzehnt lang bewirkten die Urteile des EuGH eine Ausweitung des Zugangs zu Sozialleistungen für Unionsbürger in anderen Mitgliedstaaten als ihrem eigenen. Allerdings scheint die immer weitere Ausdehnung des Inhalts der Unionsbürgerschaft angesichts der jüngsten Urteile inzwischen an ein Ende zu kommen. In diesen hat der EuGH Personen, die arbeitslos oder auf Arbeitssuche sind, den gleichen Zugang zu Sozialleistungen wie arbeitenden Unionsbürgern versagt. Auch in der öffentlichen und insbesondere in der akademischen Debatte, die dem Brexit-Referendum am 23. Juni 2016 vorausging, spielte die zukünftige Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft eine große Rolle. Der negative Ausgang des Referendums und die aktuell wieder diskutierte deutliche Einschränkung der Grundfreiheiten stehen in deutlichem Kontrast zu dem optimistischen Ausblick, den Kommentatoren aus der Wissenschaft hierzu vor einigen Jahren noch gaben.

The Judicial Deconstruction of Union Citizenship – The Limits of Free Movement & Solidarity in the EU

Universität Konstanz und Arbeitskreis Europäische Integration e.V.

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union.

28./29. April 2016, Konstanz

The Legal (De-)Construction of Transnational Citizenship

Discussant: Prof. Dr. Christoph SCHÖNBERGER, University of Konstanz

How to Explain the Evolution of ECJ Case-Law on the Free Movement of Persons
Prof. Dr. Dora KOSTAKOPOULOU, University of Warwick

Citizenship and Its Legal Context: The Treaty, a Directive – and then what?
Prof. Dr. Niamh Nic SHUIBHNE, University of Edinburgh

The Vacant Ethical Foundations of EU 'Citizenship' Law and the Way Forward
Prof. Dr. Dimitry KOCHENOV, University of Groningen

The Evolution of Citizens' Rights in Light of the EU's Constitutional Development
Prof. Dr. Daniel THYM, University of Konstanz

* Felix Weber, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht von Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz.

1 EuGH Rs. C-184/99 *(Rudy Grzelczyk/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve)*, ECLI:EU:C:2001:458.

DOI: 10.5771/0720-5120-2017-1-81

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-1-81
Generiert durch IP '3.145.79.65', am 17.07.2024, 08:38:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Die Konferenz hatte zum Ziel, die Debatten über Freizügigkeit, soziale Solidarität und transnationale Mobilität innerhalb Europas in einen breiteren verfassungsrechtlichen und theoretischen Kontext zu setzen. Insbesondere sollten im Hinblick auf die aktuelle Rechtsprechung des EuGH die möglichen Grenzen der Unionsbürgerschaft aus akademischer Perspektive ausgelotet werden. Obwohl die Unionsbürgerschaft für viele Jahre zu den Kernelementen wissenschaftlicher Debatten gehörte und im Fokus der Bestrebungen der EU hin zu einer immer engeren Union stand, so ist doch ihr eigentlicher Inhalt nach wie vor im Werden begriffen und von politischen, sozialen und normativen Faktoren abhängig, die auch aus akademischer Sicht kritisch kommentiert und hinterfragt werden müssen.

Während die Frage, inwieweit Sozialleistungen mit der Unionsbürgerschaft einhergehen, bereits vielfach besprochen wurde, so ist doch die besondere Verknüpfung von Unionsbürgerrechten mit den rechtlichen Bestimmungen zur Migration Drittstaatsangehöriger ein zu Unrecht wenig beachtetes Thema. Die Erweiterung um diese Migrationsperspektive ermöglichte insoweit eine Verbindung der Debatten über die Zukunft der Unionsbürgerschaft mit der breiter angelegten Diskussion über den Umgang mit und die Rechte von Ausländern in EU-Mitgliedstaaten. Dementsprechend konnten auf breiter Basis die Faktoren beleuchtet werden, welche die Entwicklung der Unionsbürgerschaft und die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH begleiten. *Dora Kostakopoulou* stellte in diesem Zusammenhang die Entwicklung der Unionsbürgerschaft und des Freizügigkeitsrechts in der Judikatur des EuGH dar. Sie beschrieb die Unionsbürgerschaft als eine gemeinsame institutionsbasierte Entwicklung der EU und ihrer Mitgliedstaaten und gab einen Überblick über die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH seit 2010. Dabei legte sie besonderen Fokus auf die Frage, welche Rolle der EuGH bei der Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der Unionsbürgerschaft spielt, sowie auf das

A New and Restrictive Judicial Approach to Citizenship Rights: Do the Opinions of the AG Supply the Missing Piece of the Puzzle?
Prof. Dr. Urška ŠADL, University of Copenhagen

Equal Treatment, Social Solidarity and Free Movement

Discussants:
Dr. Manuel KELLERBAUER, European Commission, Brussels
Prof. Dr. Ulrich BECKER, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich

Back to the Roots? Access to Social Assistance by Union Citizens who are Economically Inactive
Dr. Paul MINDERHOUD, Radboud University Nijmegen

The Acquisition and Loss of Residence Rights by Jobseekers and the Economically Inactive
Prof. Dr. Ferdinand WOLLENSCHLÄGER, University of Augsburg

The Limits of Immigration Control towards Union Citizens (Abuse, Re-Entry Bans, Deportation)
Prof. Dr. Dr. h.c. Kay HAILBRONNER, University of Konstanz

The Impact of the 'Brexit' Debate and Ongoing Discussions with Regard to the United Kingdom
Dr. Stephanie REYNOLDS, University of Liverpool

The Interaction of Immigration and Citizenship

Equal Treatment and Social Benefits for Union Citizens and Third-Country Nationals: Common Standards?
Dr. Karin DE VRIES, VU University Amsterdam

Fundamental Rights of Third-Country Nationals and their Interaction with Rules on Union Citizenship
Dr. Sara IGLESIAS SÁNCHEZ, Court of Justice of the European Union, Luxembourg

Membership without Naturalisation? The Limits of ECtHR Case Law on Residence Security and Equal Treatment
Dr. Clíodhna MURPHY, Maynooth University

The Language Used in Political Debates about Free Movement and Immigration
Dr. Francesca STRUMIA, University of Sheffield

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-1-81
Generiert durch IP '3.145.79.65', am 17.07.2024, 08:38:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Wechselspiel von Intergouvernementalismus und Supranationalismus.

„A treaty, a directive – and then what?" Diese Frage stellte *Niamh Nic Shuibhne* und skizzierte den Paradigmenwechsel von der Konstruktion und inhaltlichen Ausgestaltung des rechtlichen Status aller Unionsbürger hin zu dessen Hinterfragung und neuerdings sogar zum Abbau der damit verbundenen Rechte durch den EuGH. Insbesondere mögliche Ausgestaltungen des rechtlichen Rahmens der Bürgerschaft wurden rege diskutiert. Anhand seiner normativen Untersuchung der aktuellen Rechtsprechung des EuGH kritisierte *Dimitry Kochenovs* die rechtliche Ausgestaltung der Freizügigkeit, weil dieser ethische Grundsätze fehlten und zudem Regelungsunschärfen bestünden. Widersprüche und Gesetzeslücken im Unionsrecht dürften nicht nur dargestellt werden. Erforderlich seien vielmehr weitergehende und durchdachte Lösungsansätze.

Daniel Thym sprach anschließend zur Entwicklung von Bürgerrechten im Lichte des aktuellen verfassungsrechtlichen Zustands der EU. Der Trend zu einer immer enger zusammenwachsenden europäischen Gemeinschaft bis hin zu einer politischen Union oder supranationalen Demokratie sei angesichts der Grexit- und Brexit-Debatte, der Debatte über Flüchtlinge sowie allgemeiner Fliehkräfte innerhalb Europas vorerst gestoppt. Dies gelte auch für die Unionsbürgerschaft, wenn teilweise die Inanspruchnahme der Freizügigkeit durch Unionsbürger in die Nähe illegaler Migration gerückt werde. Falls die Union keine eigene „Identität" in Fragen der Freizügigkeit bieten könne, seien hier die Mitgliedstaaten in der Pflicht, eine solche zu schaffen. Allgemein müsse die Debatte über die Zukunft der Unionsbürgerschaft in einen breiten europäischen Kontext gestellt werden, der ihrer tatsächlichen Bedeutung und ihrem Potential gerecht wird. Ausgehend von der wissenschaftlichen Makroperspektive wandte sich *Urška Šadl* dem Einfluss der Generalanwälte auf den EuGH im Hinblick auf eine restriktivere Auffassung von Unionsbürgerrechten zu. Ausgehend von den EuGH-Urteilen *Dano*[2] und *Alimanovic*[3] untersuchte sie diesen anhand mehrerer Stellungnahmen der Generalanwälte und stellte sie den Urteilen des Gerichtshofs gegenüber. Im Zentrum stand die Frage, inwieweit die Rechtsprechung zur Freizügigkeit in jüngster Zeit restriktiver ist. Gerade in den beiden genannten Urteilen ziehe der Gerichtshof diesbezüglich richterrechtliche Grenzen, die so nicht im EU-Sekundärrecht enthalten sind.

Aufenthaltsrechte und der Zugang zu Sozialleistungen in den EU-Mitgliedstaaten stellen Kernelemente der Unionsbürgerschaft dar. Dementsprechend thematisierte *Kay Hailbronner* die Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Unionsbürger in anderen Mitgliedstaaten. Seiner Ansicht nach ist es nicht fernliegend, Personen auszuweisen, die in anderen Mitgliedstaaten als ihrem eigenen Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Der rechtliche Status dieser Personen sei nach wie vor in weiten Teilen ungeklärt. So hätten zurzeit mittellose Unionsbürger in Gaststaaten keinen unbedingten Zugang zu Sozialleistungen, jedoch würden sie auch nicht ohne Weiteres abgeschoben. Im Ergebnis entstehe so eine unbefriedigende Situation, die gelöst werden müsse. Dies aufgreifend thematisierte auch *Paul Minderhoud* die Frage, inwieweit wirtschaftlich inaktive Unionsbürger Zugangsmöglichkeiten zu Sozialleistungen in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Heimatstaat haben. Insbesondere werde dabei ein Zirkelschluss deutlich: Unionsbürger, die keine ausreichende finanzielle Absicherung vorweisen können, haben unter Umständen keinen Zugang zu Sozialleistungen in dem jeweiligen Mitgliedstaat. Wenn sie jedoch finanziell abgesi-

2 EuGH Rs. C-333/13 *(Elisabeta Dano, Florin Dano/Jobcenter Leipzig)*, ECLI:EU:C:2014:2358.
3 EuGH Rs. C-67/14 *(Jobcenter Berlin Neukölln/Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic, Valentino Alimanovic)*, ECLI:EU:C:2015:597.

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-1-81
Generiert durch IP '3.145.79.65', am 17.07.2024, 08:38:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

chert sind und damit Zugang zu Sozialleistungen haben, benötigen sie diese in der Regel nicht mehr in vollem Umfang. *Ferdinand Wollenschläger* griff dieses Thema ebenfalls auf und referierte über Erwerb und Verlust des Aufenthaltsrechts von Arbeitslosen und wirtschaftlich inaktiven Personen. Dabei sprach er auch grundlegende Spannungen im europäischen Freizügigkeitsrecht an. Aus der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im europäischen Freizügigkeitsrecht folge eine rechtliche Unsicherheit. Als Lösung schlug er vor, dass ein gewährtes Aufenthaltsrecht maßgeblich für den Zugang zu Sozialleistungen in den Mitgliedstaaten sein solle. Der EuGH habe sich in jüngster Zeit bemüht, Klarheit in die rechtlichen Voraussetzungen zu bringen, indem er hinreichend deutlich gefasstes Sekundärrecht auch für verhältnismäßig erklärte.

Angesichts des von Spannungen geprägten Verhältnisses zur EU stellte *Stephanie Reynolds* die Gültigkeit ihrer Ausführungen unter den Vorbehalt, dass Großbritannien auf längere Sicht Mitglied der EU bleibt. Der Ausgang des Brexit-Referendums spräche diesbezüglich zwar eine andere Sprache. Die Auswirkungen der Brexit-Debatte auf die Unionsbürgerschaft und der zwischen der EU und Großbritannien auszuhandelnde neue „safeguard mechanism" führt hin zu der Frage, ob dieses Thema mittels rechtlicher Instrumente überhaupt in den Griff zu bekommen ist oder ob es sich nicht vielmehr um eine Debatte handelt, die stark von rein politischen Faktoren überlagert wird. Es sei allerdings gut möglich, dass der neue Mechanismus Bestand vor dem EuGH haben wird, besonders da sich dieser in der Frage bereits in der Vergangenheit flexibel gezeigt habe. Die Verabschiedung eines solchen neuen Mechanismus werde jedoch neue weitreichende Herausforderungen im Hinblick auf das Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten und hinsichtlich Fragen zur grundlegenden Zukunft des europäischen Integrationsprozesses mit sich bringen.

Die anschließende Diskussion hatte insbesondere die Frage zum Gegenstand, inwieweit eine Ausweitung von Sozialleistungen innerhalb der Union zu einer Art Wohlfahrtstourismus führen könnte. *Manuel Kellerbauer* merkte dazu an, dass die Unionsbürgerfreizügigkeit eine „regulierte Freiheit" darstellt. Das heiße, es besteht die Möglichkeit, die Freizügigkeit innerhalb der EU zu regulieren und zu steuern, ohne sie dabei jedoch zu stark zu begrenzen. Des Weiteren stellte er eine Ausweisung von Unionsbürgern aus Mitgliedstaaten aufgrund zu geringer eigener finanzieller Mittel in Frage. Lebhaft und mit offenem Ausgang diskutiert wurden auch mögliche Auswirkungen der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf die Sozialsysteme der EU-Mitgliedstaaten.

Die eingangs erwähnte Verbindung von Unionsbürgerschaft und Migration konnte im abschließenden Panel weiter vertieft werden. Ausländern kommt innerhalb der EU in Bezug auf die Unionsbürgerschaft ein Sonderstatus zu. Die vergleichende Betrachtung von Ausländer- sowie Migrationsrecht in Bezug auf Drittstaaten und Regelungen zur Migration innerhalb der Union verdeutliche die besonderen Merkmale der Unionsbürgerschaft und beleuchtete die Möglichkeiten einer Neuausrichtung beider Bereiche aus. *Karin de Vries* erweiterte den Blick auf Drittstaatsangehörige und stellte die Frage, inwieweit man Integrationsanforderungen an Unionsbürger und solche an Drittstaatsangehörige angleichen könne. Gerade im Hinblick auf Sprachanforderungen ließe sich eine „Alle-oder-keiner"-Linie verfolgen. An migrierende Unionsbürger und an Drittstaatsangehörige sollten die gleichen Sprachanforderungen im jeweiligen Zielmitgliedstaat gestellt werden.

Clíodhna Murphy stellte in ihrem Vortrag die Unionsbürgerrechte den in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) enthaltenen Rechten gegenüber. Sie betonte insbesondere die hohen Hürden, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte angesichts Art. 8 EMRK gegen Abschiebungen errichtet hat. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen können dazu führen, dass private oder

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-1-81
Generiert durch IP '3.145.79.65', am 17.07.2024, 08:38:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

familiäre Beziehungen nicht mehr fortgesetzt werden können. Ist ein solcher Eingriff nicht durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt, so stelle dies eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben aus Art. 8 EMRK dar. Im Ergebnis ändere der Schutz von Drittstaatsangehörigen durch die EMRK allerdings nichts daran, dass die Staatsangehörigkeit nach wie vor Kernvoraussetzung für die soziale und aufenthaltsrechtliche Absicherung ist. *Sara Iglesias Sánchez* konkretisierte die Unterschiede in der ausländerrechtlichen Behandlung von EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen. Die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen für die beiden genannten Gruppen variierten aufgrund der sich unterscheidenden Regelungen zum Teil stark. Drei Kompetenzbereiche wurden hierbei benannt. Erstens jene, die generell durch das Unionsrecht determiniert sind und keinen Unterschied zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen machen, wie etwa Verbraucherschutz, Arbeitsschutz etc. Zweitens Bereiche, die spezielle Regelungen ausschließlich für EU-Bürger vorsehen, wie das Freizügigkeitsrecht und mit der Unionsbürgerschaft verknüpftes Sekundärrecht. Drittens Regelungen, die ausschließlich auf Drittstaatsangehörige Anwendung finden, wie das EU-Migrations- und Asylrecht.

Francesca Strumia sprach abschließend über die rechtlichen Rahmenbedingungen von Freizügigkeit und Migration. Dabei analysierte sie die sprachlichen Unterschiede in den Regelungen für Unionsbürger und für Drittstaatsangehörige auf nationaler wie auf supranationaler Ebene. In supranationalen Rechtsnormen würden die Freizügigkeit und die mit der Unionsbürgerschaft zusammenhängenden Gewährleistungen als „Recht" betrachtet, auf die ein Anspruch des Einzelnen besteht. Anders sei dies im rechtlichen Sprachgebrauch auf nationaler Ebene. Dort würden Integration und die Gewährung von Leistungen für Ausländer dagegen mehr als Zugeständnis angesehen. Es werde der Anschein erweckt, Ausländer hätten keinen Anspruch auf Leistungen, sondern diese würden ihnen durch den Staat als Zugeständnis gewährt. Diese sprachlichen Divergenzen machte der Vortrag deutlich.

Als etwa eineinhalb bis zwei Jahre vor der Konferenz die erste Idee zu ihrer Durchführung aufkam, standen insbesondere die Themenkomplexe rund um die EuGH-Urteile *Dano* und *Alimanovic* im Raum. Die Entscheidungen in beiden Rechtssachen waren zum damaligen Zeitpunkt noch gar nicht gefallen, allerdings zeichnete sich schon damals eine breite Diskussion um die Entscheidungen in der Sache ab. Diese Erwartungen trafen in jüngster Zeit vollständig ein und demzufolge konnte auch die Konferenz diese Diskussionen im Einzelnen fortsetzen. In *Dano* hatte der EuGH entschieden, dass Unionsbürger von Sozialleistungen ausgeschlossen werden können, wenn die Einreise allein mit dem Ziel ihrer Inanspruchnahme erfolgt. In der später ergangenen Entscheidung *Alimanovic* stellte der EuGH sodann klar, dass die Mitgliedstaaten unter Umständen selbst arbeitssuchenden Unionsbürgern den Zugang zu Sozialleistungen verweigern können. Die Debatten um diese beiden EuGH-Urteile sowie um *Garcia Nieto*[4] stellten eine willkommene Grundlage für die Diskussionen dar. Zudem eröffnete die Konferenz einen Ausblick auf die mögliche weitere Entwicklung der Unionsbürgerschaft und der europäischen Freizügigkeit.

4 EuGH Rs. C-299/14 *(Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen/Jovanna García-Nieto, Joel Peña Cuevas, Jovanlis Peña García, Joel Luis Peña Cruz)*, ECLI:EU:C:2016:114.

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-1-81
Generiert durch IP '3.145.79.65', am 17.07.2024, 08:38:05.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.