

## Aus der Beratungspraxis

### Grundlagen des Europarechts für die Migrationssozialarbeit

Prof. Dr. Holger Hoffmann, Bielefeld

In der Migrationssozialarbeit spielt das Europarecht eine immer wichtigere Rolle. Bei der Erwähnung der verschiedenen Institutionen und Rechtssetzungsverfahren entsteht allerdings allzu leicht eine gewisse Begriffsverwirrung. Um das Verständnis praktischer Konflikt- und Problemsituationen zu erleichtern, sollen in diesem Artikel Grundstrukturen des Europarechts skizziert werden. Dabei wird es zunächst um die grundlegenden europäischen Institutionen gehen (I.). Anschließend werden die europäischen Rechtsquellen besprochen (II.) sowie die europäischen Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft und Freizügigkeit (III.) und zum europäischen Asylrecht (IV.). Im letzten Teil (V.) wird die Relevanz europäischer Rechtsnormen in Bezug zum deutschen Recht anhand einiger Beispiele erläutert.

#### I. Rechtsgrundlagen der EU

##### 1. Europäische Union und Europäische Gemeinschaft

Die wichtigste Rechtsquelle im europäischen Gemeinschaftsrecht ist der EG-Vertrag (EGV). 1956 in Rom geschlossen und 1958 in Kraft getreten, durchlief er mit den Stadien »Vertrag von Maastricht« (1993 in Kraft getreten) und »Vertrag von Amsterdam« (1999) sowie als »Vertrag von Nizza« (2003) mehrere Revisionen. Für den Zusammenhang des Migrationsrechts ist insbesondere die Fassung des Amsterdamer Vertrages von Bedeutung. Dort wurde der Abbau von Grenzkontrollen entsprechend dem Schengener Abkommen vom 14.6.1985 in den EGV aufgenommen und der EU die Zuständigkeit für Visa, Asyl und Einwanderung verliehen (Art. 63 ff. EG).

Neben dem EGV existiert ein Vertrag über die Europäische Union (EUV). Sein Gegenstand sind Regelungen über gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 11–18 EU), über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 29–36 EU) und die Schaffung eines europäischen Rates, d. h. die Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie den Kommissionspräsidenten (Art. 4 EU). EGV und EUV sollen durch den »Vertrag von Lissabon« (verabschiedet am 13.12.2007) zusammengefasst werden.

Die Europäische Union (EU) ist bisher nach überwiegender Ansicht kein selbstständiges Rechtssubjekt, sondern ausschließlich ein politisches Konstrukt, eine Art »Dach« oder »Rahmen« über den verschiedenen europäischen Gemeinschaften und den gemeinsamen europäischen Aktivitäten. Häufig wird hierfür der Begriff »Drei-Säulen-Modell« gewählt: Die Europäische Union besteht zum ersten aus

den europäischen Gemeinschaften EG und EAG (»Euratom«), zum zweiten aus der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 11 ff. EU) und als dritte Säule aus der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 29 ff. EU). Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird die EU eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen (Art. 32), so dass dann nur noch von der EU und nicht mehr von der EG die Rede sein wird.

Politisches Leitorgan der EU ist der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat ist nicht direkt an der europäischen Gesetzgebung beteiligt, sondern vor allem für die Festlegung der politischen Ziele zuständig. Beispielsweise hat der Rat mit dem Haager Programm den Rahmen für die Harmonisierung des Asylrechts abgesteckt.

Dieser Europäische Rat ist nicht mit dem Europarat zu verwechseln. Beim Europarat handelt es sich um einen Zusammenschluss von zurzeit 46 europäischen Staaten. Dessen Aufgabe besteht darin, bestimmte gemeinsame »europäische« Ideale zu sichern und den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt seiner Mitglieder zu fördern. Zu diesem Zweck wurde u. a. die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vereinbart und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg geschaffen. Er entscheidet über Klagen von Vertragsstaaten bzw. von natürlichen Personen oder Personenvereinigungen, die die Verletzung der EMRK rügen.

##### 2. Ministerrat

Die künftige EU und die heutige EG sind über ihre Organe handlungsfähig. Der Rat (auch Ministerrat genannt – Art. 202 f. EG) ist das wichtigste gesetzgebende Organ der EG und besteht aus jeweils einem Vertreter (im Ministerrang) jedes der 27 Mitgliedstaaten. Bei den Zusammenkünften gilt das Prinzip der Fachministerien, d. h. der Rat tagt je nach zu behandelnder Thematik in unterschiedlicher Zusammensetzung. Für den Bereich Visa, Einwanderung und Asyl ist der Rat in der Zusammensetzung der Justiz- und Innenminister zuständig. Der Vorsitz im Rat wechselt alle sechs Monate (Art. 203 Abs. 2 EG). Der Verwaltungsunterbau des Rates besteht aus einem Generalsekretariat (Art. 207 Abs. 2 EG) mit ca. 2500 Mitarbeitern unter Führung eines Generalsekretärs.

##### 3. Kommission

Die Kommission (auch »Europäische Kommission« – Art. 211 ff. EG) hat ihren Sitz in Brüssel. Sie besteht zur Zeit aus 27 Mitgliedern (»Kommissaren«), also einem/einer Kommissar/in pro Mitgliedstaat. Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon sollen nur noch zwei Drittel der Mitgliedstaaten Kommissare stellen, d. h. nach aktuellem Stand 18 Kommissare. Die Kommission wird vom Kommissionspräsidenten geleitet, zurzeit dem Portugiesen José Ma-

nuel Durão Barroso. Der Verwaltungsunterbau der Kommission besteht aus den Generaldirektionen, die nationalen Ministerien ähneln und in der Regel von je einem Kommissar geführt werden. Aufgaben der Kommission sind vor allem Initiativen zum Erlass und Ausarbeitung von Rechtsakten, Überwachung der Einhaltung der Verträge durch die Mitgliedstaaten und Erlass von Rechtsakten in bestimmten vom Vertrag zugewiesenen Bereichen. Um zu überwachen, ob der EGV eingehalten wird, hat die Kommission das Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH – Art. 226 EG) und die Möglichkeit, gegenüber einem Mitgliedstaat oder einem einzelnen Rechtssubjekt, z. B. einem Unternehmen, das seinen Sitz im Bereich der Union hat, eine Sanktion zu erlassen. So kann die Kommission z. B. die Rückzahlung von Beihilfen verlangen oder Bußgelder verhängen (Art. 85 ff. EG).

### 4. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament (Art. 89 ff. EG) hat seinen Hauptsitz in Straßburg. Seit 1979 werden die Abgeordneten in den einzelnen Mitgliedstaaten für eine Wahlperiode von jeweils fünf Jahren direkt gewählt. Geleitet wird das Europäische Parlament vom Präsidium (ein Präsident und 14 Vizepräsidenten, gewählt für zweieinhalb Jahre). Die wichtigsten Aufgaben des Europäischen Parlaments sind die Mitwirkung bei der Aufstellung des Haushaltes (Art. 272 EG), die Beteiligung an der Rechtsetzung (Art. 192, 251, 252 EG) und verschiedene Kontrollrechte, wie z. B. die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegen die Kommission (Art. 201 EG), die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen (Art. 193 EG) oder die Mitwirkung bei der Besetzung der Kommission (Art. 214 EG). Für den einzelnen »Unionsbürger« ist das Europäische Parlament durch das Petitionsrecht (Art. 194 EG) und die Institution des Bürgerbeauftragten (Art. 195 EG) Anlaufstelle für Beschwerden.

### 5. Europäischer Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH – Art. 164 ff. EG, Art. 220 ff. EG) in Luxemburg ist das zuständige Gericht für Angelegenheiten des Europarechts. Jeder Mitgliedstaat entsendet eine Richterin/einen Richter an den EuGH (Art. 221 EG). Die Richter werden von den Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf jeweils sechs Jahre ernannt (Art. 223 Abs. 1 EG). Außerdem wird der EuGH von acht Generalanwälten (Art. 222 EG) unterstützt. Diese stellen sogenannte »Schlussanträge«, die eine unabhängige und unparteiliche Stellungnahme zur jeweiligen Rechtssache darstellen und dem EuGH bei der Entscheidungsfindung helfen.

Die Art. 226 ff. EG legen abschließend fest, unter welchen Voraussetzungen der EuGH angerufen werden kann. Ergänzt werden diese Regelungen durch eine Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs (VerfOEU/GH), in der die Form der Klageerhebung (z. B. Sprachenfrage) und

der Verfahrensablauf festgelegt werden. Am häufigsten befasst ist der EuGH mit sogenannten »Vorabentscheidungsverfahren« (Art. 235 EG). Dessen Besonderheit besteht darin, dass Fragen des Europarechts, die sich aus einem konkreten (nationalen) Streit um die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns ergeben, den Gegenstand bilden. Die Parteien eines nationalen Rechtsstreits können den EuGH aber nicht selbst anrufen. Antragsberechtigt im Vorabentscheidungsverfahren sind vielmehr nur nationale Gerichte, die die europarechtliche Frage als »Vorfrage« für ihre – nationale – gerichtliche Entscheidung geklärt haben wollen. Für ein Vorlagerecht eines nationalen Gerichts ist erforderlich, dass es für die Entscheidung in einem konkreten – nationalen – Rechtsstreit darauf ankommt, ob ein Rechtsakt des (sekundären) Gemeinschaftsrechts gültig ist, oder darauf, wie Rechtssätze des primären oder sekundären Gemeinschaftsrechts auszulegen sind. Das Verfahren führt daher dazu, dass in einem nationalen Rechtsstreit eine Art »Zwischenverfahren« durchgeführt wird. Das nationale Gericht unterbricht das bei ihm anhängige Verfahren, leitet die Akten an den EuGH und setzt, nachdem die Stellungnahme des EuGH zur vorgelegten Frage abgegeben wurde, das Verfahren fort. Die Verfahrensbeteiligten können eine solche Vorlage an den EuGH zwar im nationalen Gerichtsverfahren anregen, aber nicht erzwingen. Allerdings kann in der Nichtvorlage durch ein deutsches Gericht u. U. eine Verletzung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (Anspruch auf den gesetzlichen Richter) liegen und es damit möglich werden, das Bundesverfassungsgericht anzurufen.<sup>1</sup>

Weitere Verfahrensarten, die auch einen einzelnen Bürger oder ein Unternehmen betreffen können, sind die Nichtigkeitsklage (Art. 230 EG), die Untätigkeitsklage (Art. 232 EG) und die Schadensersatzklage (Art. 235 EG, Art. 288 Abs. 2 EG, sofern ein Bediensteter der EU einen Fehler begangen hat, für den die EU nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die in den Mitgliedstaaten gemeinsam gelten, haftet). Da diese Klagearten im Bereich des Ausländerrechts praktisch keine Bedeutung haben, werden sie hier nicht weiter erörtert.

Der EuGH ist ebenfalls zuständig für die Auslegung anderer Rechtsakte der EU, beispielsweise den praktisch wichtigen Assoziationsratsbeschluss 1/80 EWG-Türkei. Dazu hat er etwa im Urteil Soysal<sup>2</sup> festgestellt, dass es verboten sei, im Verhältnis der EU-Staaten zur Türkei neue Maßnahmen einzuführen, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung von wirtschaftlichen Freiheiten durch einen türkischen Staatsangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen werde, die für ihn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls galten. Die erst seit dem 1.7.1980 in Deutschland geltende Visumpflicht für türkische Staatsangehörige sei eine solche neue Beschränkung und damit unzulässig, soweit es um Dienstleistungsfreiheit geht. Daraus wird in Literatur

<sup>1</sup> Vgl. zum Ganzen: Lohr, ASYLMAGAZIN 1–2/2007, S. 6.

<sup>2</sup> EuGH, Urteil vom 19.2.2009 - C-228/06 - Soysal, Savatli ./ Bundesrepublik Deutschland, ASYLMAGAZIN 4/2009, S. 26.

teilweise abgeleitet, die Visumspflichten türkischer Staatsangehöriger und in den Mitgliedstaaten, die wie Deutschland zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls keine allgemeine Visumpflicht für türkische Staatsangehörige vorgesehen hätten, sei damit entfallen.<sup>3</sup>

## II. Rechtsquellen und Rechtssetzung im Europarecht

Die Rechtsnormen der Union werden unterschieden in primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht. Primäres Gemeinschaftsrecht sind die Gründungsverträge der Gemeinschaft, die allgemeinen Rechtsgrundsätze und das europäische Gewohnheitsrecht. Zurzeit gültige Verträge sind insbesondere der EUV und der EGV. Unter den »allgemeinen Rechtsgrundsätzen« werden Regelungen verstanden, die in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten üblicherweise gelten und daher als Gemeinschaftsrecht anzuerkennen sind. Dazu gehören beispielsweise der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Vertrauensschutzprinzip sowie einige gemeinschaftsrechtliche Grundrechte (z. B. Art. 18 – Recht auf Asyl). Als gemeinschaftliches Gewohnheitsrecht bezeichnet man ungeschriebene Regelungen, die aufgrund langjähriger Übung und entsprechenden Konsenses der Beteiligten gelten. Beispiel dafür ist die Praxis, dass sich die Mitgliedstaaten im Ministerrat entgegen dem Wortlaut nicht nur durch Minister, sondern auch durch Staatssekretäre vertreten lassen können.

Sekundäres Gemeinschaftsrecht sind die Rechtsakte, die von Gemeinschaftsorganen erlassen worden sind. Hierzu gehören insbesondere die Verordnungen (Art. 249 Abs. 2 EG), die Richtlinien (Art. 249 Abs. 3 EG), die Entscheidungen (Art. 249 Abs. 4 EG) sowie die Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 249 Abs. 5 EG). In der Praxis am wichtigsten sind Verordnungen und Richtlinien.

Eine Verordnung gilt nach Art. 249 Abs. 2 EG allgemein in jedem Mitgliedstaat unmittelbar, d. h. in allen Unionsstaaten und für deren Bürger. Damit hat sie für das einzelne Rechtssubjekt dieselbe Bedeutung wie ein nationales Gesetz. Im Bereich des Ausländer- und Asylrechts ist hierfür ein Beispiel etwa die Verordnung 343/2003 (»Dublin II«)<sup>4</sup>.

Richtlinien sind nach Art. 249 Abs. 3 EG für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Sie überlassen jedoch dem im jeweiligen Mitgliedstaat zuständigen Gesetzgeber die Wahl der Form und der Mittel. Anders als die Verordnung hat die Richtlinie damit grundsätzlich keine unmittelbare Geltung. Sie wird vielmehr für einzelne Bürger erst rechtserheblich, wenn die Mitgliedstaat sie durch einen nationalen Rechtsakt umgesetzt hat. Umstritten ist allerdings die Frage, ob eine bereits verabschiedete, aber noch nicht national umgesetzte Richtlinie eine sog. »Vorwirkung« entfalten kann, so dass sich Betroffene bereits auf diese Richtlinienvorschrift berufen können. In der Regel wird den Mitgliedstaaten für die Umsetzung nach Inkrafttreten der Richtlinie ein Zeitraum von zwei Jahren eingeräumt. Hält ein Mitgliedstaat diese Frist nicht ein, besteht

grundsätzlich für die Kommission die Möglichkeit, den betreffenden Staat vor dem EuGH wegen der unterlassenen Umsetzung der Richtlinie zu verklagen. Der EuGH kann dann ein Bußgeld gegen den Staat verhängen (»Vertragsverletzungsverfahren« – Art. 226–227 EG).

Daneben ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH eine Bestimmung einer Richtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbar anwendbar, wenn der Mitgliedstaat die Regelung nicht oder nicht richtig umgesetzt hat, die Regelung sich zugunsten einer natürlichen oder juristischen Person und zu Lasten des Mitgliedstaats auswirkt und die Regelung hinreichend konkret und unbedingt ist, so dass sie ohne weitere Präzisierung durch den Mitgliedstaat angewendet werden kann.<sup>5</sup>

Der EuGH hat in verschiedenen Urteilen einen gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruch entwickelt, der dem Bürger einen Anspruch gegen einen Mitgliedstaat gibt, wenn dieser zurechenbar gegen Gemeinschaftsrecht verstößt. Dem liegt zum einen die Überlegung zugrunde, dass nur so ein effektiver Schutz der Rechte des Einzelnen zu erreichen sei. Zum anderen ergibt sich der Haftungsanspruch auch aus der in Art. 10 EG statuierten Pflicht der Mitgliedstaaten zur Vertragstreue (Art. 288 – EG, Haftung für Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht). Haftungsvoraussetzungen sind nach jüngerer Rechtsprechung des EuGH ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen einen Rechtsakt, der dem Einzelnen ein Recht verleiht, und ein Kausalzusammenhang zwischen dem eingetretenen Schaden und dem Verstoß. Ein hinreichend qualifizierter Verstoß liegt vor, wenn der Staat das ihm von der betreffenden Rechtsnorm eingeräumte Ermessen offenkundig und rechtserheblich überschreitet. Dies ist nach der Rechtsprechung des EuGH bei der nicht rechtzeitigen Umsetzung einer Richtlinie regelmäßig der Fall.<sup>6</sup>

Das Rechtsetzungsverfahren verläuft in aller Regel in der Form, dass die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung oder für eine Richtlinie vorlegt. Fraglich ist, wie intensiv das Europäische Parlament an dem Verfahren zur

<sup>3</sup> Vgl. zu den Auswirkungen: Dienelt, ZAR 5–6/2009, S. 182 ff. und Hailbronner, NVwZ 12/2009, S. 760 ff.

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrag zuständig ist – ABl. L 50/1 vom 25.2.2003.

<sup>5</sup> EuGH Slg. XVI (1970), 1213 (S.A.C.E.) Tz 14 ff.; Slg. XX (1974), 1337 (von Duyn); Slg. 1987, 3969 (Kolpinghuis Nijmegen).

<sup>6</sup> EuGH, Urteil vom 19.11.1991 – C-6/90, C-9/90 – Slg. 1991, 5357 = NJW 1992, 165 (Francovich). Nach Auffassung des Verfassers ist beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verpflichtung zur Umsetzung verschiedener Artikel der sog. »Aufnahmerichtlinie«, insbesondere in Bezug auf die Wahrung von Rechten für besonders schutzbedürftige Personen (unbegleitete Minderjährige, Kranke, Behinderte oder alte Menschen) bislang nicht nachgekommen, obwohl die Umsetzungsfrist für diese Richtlinie bereits im Februar 2005 abgelaufen ist. Bei entsprechenden Fallkonstellationen sollte hierzu geprüft werden, ob die Bundesrepublik entsprechend auf Schadensersatz in Anspruch genommen werden kann wegen Nichtumsetzung der Bestimmungen aus Art. 17 ff. der Richtlinie Aufnahmebedingungen, vgl. ausführlich dazu Hoffmann, ASYLMAGAZIN 4/2005, S. 5.

Rechtsetzung zu beteiligen ist. Am geringsten ausgeprägt ist diese Mitwirkungsbefugnis im sog. »Anhörungsverfahren«. Hier ist das Parlament zwar anzuhören, seine Stellungnahme ist jedoch für das Rechtsetzungsorgan (Europäischer Rat) unverbindlich. Dies war bis 2007 im Bereich Einwanderung, Asyl und Visa-Angelegenheiten der Fall. Inzwischen gilt in diesem Bereich jedoch das Prinzip der Mitentscheidung.<sup>7</sup> In Verfahren der Mitentscheidung (Art. 251 EG) kann das Parlament einen Rechtsakt des Rates verhindern. Hier wird zunächst der Vorschlag im Parlament beraten und eine Stellungnahme abgegeben (erste Lesung). Falls der Rat die Änderungsvorschläge des Parlaments nicht billigt, wird vom Rat ein neuer Entwurf vorgelegt (gemeinsamer Standpunkt). Es folgt dann eine zweite Lesung im Parlament, die entweder mit der Billigung des gemeinsamen Standpunktes, dessen Ablehnung oder der Abgabe von Änderungswünschen endet (Art. 251 Abs. 3 Satz 3 EG). Bei Billigung des gemeinsamen Standpunktes oder bei Nichtäußerung des Parlaments innerhalb von drei Monaten gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen. Anderenfalls wird der Vermittlungsausschuss einberufen, sofern das Parlament Änderungsvorschläge macht, die der Rat nicht billigt. Kommt es im Vermittlungsausschuss zu einem gemeinsamen Entwurf und wird dieser von Rat und Parlament gebilligt, ist der Rechtsakt erlassen. Nimmt einer der beiden Organe den Entwurf des Vermittlungsausschusses nicht an, gilt der Rechtsakt als gescheitert.

Besteht ein Konflikt zwischen dem primären oder dem sekundären Gemeinschaftsrecht und dem jeweils geltenden nationalen Recht, gilt der Grundsatz des »Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts«: Bei einem Widerspruch zwischen einer nationalen und einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung ist die gemeinschaftsrechtliche anzuwenden. Im Einzelnen sind hier noch zahlreiche Detailfragen zu klären.<sup>8</sup>

### III. Unionsbürgerschaft und Freizügigkeit

Seit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht kennt das Europarecht die »Unionsbürgerschaft«. Nach Art. 17 EG ist jeder Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats zugleich Unionsbürger. Mit der Unionsbürgerschaft sind eine Reihe von Rechten verbunden, z. B. Freizügigkeit (Art. 18 EG), Wahlrecht (Art. 19 EG), diplomatischer und konsularischer Schutz (Art. 20 EG), das Petitionsrecht (Art. 28 EG) und das Diskriminierungsverbot (Art. 12 EG). Der EuGH hat ausgeführt, dass der Status als Unionsbürger »der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten« sei.<sup>9</sup>

Aus Sicht der Migrationsberatung ist das wichtigste dieser Rechte die Freizügigkeit. Darunter ist das Recht zu verstehen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten grundsätzlich frei zu bewegen und aufzuhalten. Darüber hinaus umfasst die Freizügigkeit auch das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat wirtschaftlich zu betätigen, insbesondere eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder Dienstleis-

tungen zu erbringen und in Anspruch zu nehmen.

Näher ausgestaltet ist die Freizügigkeit in der sog. »Freizügigkeitsrichtlinie« oder »Unionsbürgerrichtlinie«.<sup>10</sup> Die Richtlinie legt die Voraussetzungen der Freizügigkeit von Unionsbürgern im Einzelnen fest und erweitert die Freizügigkeit auf deren Familienangehörige. In Deutschland wurde die Richtlinie durch das Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) umgesetzt. Es ist auch auf Angehörige der EWR-Staaten (Island, Liechtenstein und Norwegen) anwendbar.<sup>11</sup>

Die Schweiz ist kein Mitglied des EWR, es gibt aber ein Freizügigkeitsabkommen EG-Schweiz.<sup>12</sup> Für Schweizer Staatsangehörige gilt somit nicht das FreizügG/EU, sondern das AufenthG, sie sind durch § 28 AufenthV vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit.

Unionsbürger benötigen für die Einreise kein Visum und für den Aufenthalt in Deutschland keinen Aufenthaltstitel. Unionsbürger sind auch freizügigkeitsberechtigt, wenn sie keine Erwerbstätigkeit ausüben, allerdings setzt ein Daueraufenthalt dann voraus, dass der Unionsbürger über ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz verfügt (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 FreizügG/EU, § 4 FreizügG/EU). Will der Unionsbürger dagegen eine Arbeit ausüben oder suchen, Dienstleistungen erbringen oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen, ist sein Aufenthalt nicht an weitere Voraussetzungen geknüpft.

Auch die Staatsangehörigen der zum 1.5.2004 und zum

<sup>7</sup> Erstes Beispiel einer Richtlinie, die im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens von Rat und Parlament beschlossen wurde, bildet die sog. »Rückführungsrichtlinie« (Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008, ABl. L 348 vom 24.12.2008). Sie wurde bisher noch nicht in nationales Recht umgesetzt. Die entsprechende Frist läuft bis zum 24.12.2010.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.5.1974 - BvL 52/71 - BVerfGE 37, 271 (Solange I); Beschluss vom 22.10.1986 - 2 BvR 197/83 - BVerfGE 73, 339 (Solange II); Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134, 2159/92 - BVerfGE 89, 155 (»Maastricht-Urteil«); oder Beschluss vom 7.6.2000 - 2 BvL 1/97 - BVerfGE 102, 147 (»Bananenentscheidung«). Danach gilt, dass das Bundesverfassungsgericht sich zwar die Kompetenz zuspricht, europäisches Sekundärrecht am deutschen Verfassungsrecht zu messen, es von dieser Kompetenz aber nur Gebrauch macht, wenn der Grundrechtsschutz durch den EuGH generell nicht mehr gewährleistet ist.

<sup>9</sup> EuGH, Urteil vom 29.4.2004 - C-482/01, C-493/01 - Orfanopoulos und Oliveri, InfAusLR 2004, 268 ff. (21 S., M5256).

<sup>10</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten - ABl. L 158.

<sup>11</sup> Die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten wurde vom Europäischen Parlament evaluiert. Der schriftliche Bericht vom 23.3.2009 benennt eine Vielzahl von Mängeln bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung der Richtlinie in die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen. Insbesondere seien die Begriffe »Familienangehörige« und »Lebenspartner« in einigen Mitgliedstaaten zu restriktiv ausgelegt worden. Auch werde Familienangehörigen aus Drittländern in Bezug auf Einreise und Aufenthalt ein ungerechtfertigter Verwaltungsaufwand auferlegt (Bericht S. 7 ff., Drucksache A 6-0186/2009). Die Umsetzung durch das deutsche Freizügigkeitsgesetz wird allerdings nicht gerügt, d. h. dieses Gesetz steht nach Auffassung des Parlaments im Einklang mit der Richtlinie. S. dazu auch: Evaluierungsbericht der Kommission vom 10.12.2008 (KOM(2008) 840) und die Anwendungshinweise der Kommission zur Richtlinie (KOM(2009) 313).

<sup>12</sup> Freizügigkeitsabkommen EG/Schweiz vom 21.6.1999, in Kraft getreten am 1.6.2002; ABl. L 114/6 v. 30.4.2002.

1.1.2007 der EU beigetretenen Staaten sind Unionsbürger im Sinne des Art. 17 EG. Mit dem Beitritt dieser Staaten gilt dort das gesamte primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht, d. h. alle gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeitsrechte gelten auch für die Angehörige dieser Staaten grundsätzlich uneingeschränkt. Übergangsregelungen bestehen allerdings bezüglich des Freizügigkeitsrechts dieser Unionsbürger insbesondere im Bereich abhängiger Beschäftigungen: § 13 FreizügG/EU sieht vor, dass das Gesetz auf die Angehörigen dieser Staaten nur anzuwenden ist, sofern deren Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit gemäß § 284 Abs. 1 SGB III genehmigt wurde.<sup>13</sup> Für Staatsangehörige der im Jahr 2004 beigetretenen osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien) gelten diese Einschränkungen bis zum 30.4.2011. Für Staatsangehörige der zum 1.1.2007 beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien gelten die Einschränkungen vorerst bis zum 31.12.2011 mit Option einer Verlängerung bis zum 31.12.2013. Für sie tritt die volle Freizügigkeit daher vermutlich erst am 1.1.2014 in Kraft.

Erst nachdem eine Ausländerbehörde das Nichtbestehen oder den Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt gemäß § 2 Abs. 1 FreizügG/EU oder des Rechts auf Freizügigkeit gemäß § 2 Abs. 5 festgestellt hat (§ 11 Abs. 2 FreizügG/EU), kann das Aufenthaltsgesetz auch auf Unionsbürger angewandt werden. Für die praktische Arbeit ist dies z. B. insofern von Bedeutung, als die allgemeinen Ausweisungsvorschriften des Aufenthaltsgesetzes auf Unionsbürger in aller Regel nicht anzuwenden sind. Vielmehr ist die Möglichkeit einer Aufenthaltsbeendigung durch die Ausländerbehörde für Unionsbürger abschließend in § 6 FreizügG geregelt.

Der Anwendungsbereich des Freizügigkeitsgesetzes/EU erstreckt sich auf die Familienangehörigen von Unionsbürgern, auch wenn diese Angehörigen keine Unionsbürger sind. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 und 7 FreizügG/EU haben Familienangehörige ein Recht auf Einreise und Aufenthalt unter den Voraussetzungen der §§ 3, 4 und 4a FreizügG/EU. Die Staatsangehörigkeit eines Familienangehörigen ist lediglich von Belang für die Form des Nachweises ihres Aufenthaltsrechts: Familienangehörige, die selbst Unionsbürger sind, erhalten eine Bescheinigung über ihr Aufenthaltsrecht ausgestellt (§ 5 Abs. 1 FreizügG/EU). Sind sie keine Unionsbürger, wird ihnen eine »Aufenthaltskarte für Familienangehörige von Unionsbürgern« mit Gültigkeit für fünf Jahre ausgestellt (§ 5 Abs. 2 FreizügG/EU). Wer als Familienangehöriger gilt, wird legal definiert in § 3 Abs. 2 FreizügG/EU. In diesem Sinne gelten z. B. auch Lebenspartner/Lebenspartnerinnen von Unionsbürgern/Unionsbürgerinnen als Familienangehörige.

Türkische Staatsangehörige zählen bisher nicht zu den Unionsbürgern. Der EuGH hat jedoch herausgearbeitet, dass der Assoziationsratsbeschluss 1/80 integrierter Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist. Die zur Freizügigkeit in den Art. 39 ff. EG niedergelegten Regelungen sind

daher auf türkische Staatsangehörige zu übertragen, die ihre aufenthaltsrechtliche Position auf den ARB 1/80 gründen.<sup>14</sup> Dieser Vorgabe folgend hat z. B. das Bundesverwaltungsgericht für das Ausweisungsrecht festgestellt, dass die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze sowohl hinsichtlich des Erfordernisses einer Ermessensentscheidung, als auch hinsichtlich des für die gerichtliche Kontrolle maßgeblichen Zeitpunktes der Entscheidung auch auf türkische Staatsangehörige zu übertragen sind, sofern sie ein assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht nach ARB 1/80 besitzen.<sup>15</sup>

#### IV. Europäisches Asylrecht

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Europäische Gemeinschaft die Aufgabe erhalten, Regelungen zum Flüchtlings- und Einwanderungsrecht zu erlassen. In einer ersten Phase der Harmonisierung des Flüchtlingsrechts wurde zum einen die Dublin II-Verordnung erlassen, die die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens regelt, und zum anderen ein Bündel von Richtlinien, die Mindeststandards für das nationale Asylsystem bindend vorschreiben.<sup>16</sup> Diese Regelungen bestimmen seitdem auch das Asylverfahren in Deutschland maßgeblich. Zu betonen ist insbesondere die Qualifikationsrichtlinie<sup>17</sup>, die Mindeststandards für die materiellen Voraussetzungen des Flüchtlingschutzes und subsidiären Schutzes festlegt.

#### V. Einzelfälle

*Können rumänische oder bulgarische Staatsangehörige, die nach erfolglosem Asylverfahren in den 90er Jahren aus Deutschland ausgewiesen oder abgeschoben wurden, nun als Unionsbürger wieder nach Deutschland einreisen?*

Bulgarien und Rumänien traten am 1.1.2007 der EU bei. Für beide Staaten bestehen Übergangsregelungen auch im Ausländerrecht. Insbesondere wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit für zwei Jahre ausgesetzt und es bestand die Möglichkeit, die Beschränkung um weitere fünf Jahre zu verlängern. Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Aufenthaltsrechtlich genießen bulgarische und rumänische Staatsangehörige die Rechte der Unionsbürger und damit auch das allgemeine Freizügigkeitsrecht (Art. 18 EG).

<sup>13</sup> Es erscheint allerdings im hohen Maße problematisch, ob diese Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist – vgl. dazu Hofmann-Hoffmann, Ausländerrecht-Kommentar, Freizügigkeitsgesetz § 13 und Anhang »Übergangsvorschriften«.

<sup>14</sup> EuGH, Urteil vom 11.11.2004 - C-467/02 - Cetin Kaya, InfAuslR 2005, 13; Urteil vom 10.2.2000 - C-340/97 - Nazli, InfAuslR 2001, 161.

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil vom 3.8.2004 - 1 C 29.02 - InfAuslR 2005, 25 ff. (13 S., M5824); Urteil vom 9.8.2007 - 1 C 47.06 - InfAuslR 2007, 431 (18 S., M11469).

<sup>16</sup> Vgl. ausführlich dazu Clodius, Beilage zum ASYLMAGAZIN 5/2007, S. 1.

<sup>17</sup> Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes – ABl. L304/12, berichtigt durch ABl. 204/24.

Wenn sie vor Beitritt dieser Staaten zur EU aus Deutschland ausgewiesen und abgeschoben wurden, könnte die Auffassung vertreten werden, dass die durch diese Maßnahme ausgelöste Sperrwirkung (§ 8 Abs. 2 AuslG 1990, § 11 Abs. 1 AufenthG) fortwirkt. Nach dem Statuswechsel zum Unionsbürger gilt jedoch für die Betroffenen nur noch das Freizügigkeitsgesetz/EU. Dieses sieht keine Fortwirkung der Sperren des Ausländerrechts vor. Dementsprechend kann rumänischen oder bulgarischen Staatsangehörigen eine Ausweisung oder Abschiebung aus Deutschland aus dem Zeitraum vor Beginn der EU-Mitgliedschaft des Staates nicht mehr entgegengehalten werden.<sup>18</sup>

*Benötigen Staatsangehörige der osteuropäischen Beitrittsstaaten eine Arbeitsgenehmigung, wenn sie in Deutschland arbeiten wollen?*

Nach § 12 a Abs. 1 ARGV wird Staatsangehörigen der osteuropäischen »Beitrittsstaaten« (Lettland, Litauen, Estland, Bulgarien, Rumänien), sofern sie am 1.5.2004 oder später für einen ununterbrochenen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten in Deutschland zum Arbeitsmarkt zugelassen waren, abweichend von § 286 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB III eine Arbeitsberechtigung erteilt. Nach diesem Zeitraum besteht der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt wie bei jedem anderen (EU-)Bürger unmittelbar gemäß Art. 39 EG, unabhängig von nationalen Genehmigungen. Das europäische Recht hat insoweit Anwendungsvorrang vor dem nationalen und verdrängt damit nationale Genehmigungspflichten. Der Staatsangehörige eines Beitrittsstaates, der mindestens zwölf Monate zum Arbeitsmarkt zugelassen war, darf ohne Arbeitsberechtigung (weiter) arbeiten. Insbesondere darf das Fehlen einer deklaratorischen Berechtigung nicht als Ordnungswidrigkeit gemäß § 404 SGB III sanktioniert werden. Dies bedeutet z. B.: Ein Rumäne, der bereits seit Oktober 2005 in Deutschland arbeitete, benötigte seit 2007 keine Arbeitsgenehmigung mehr, weil er zum Zeitpunkt des Beitritts Rumäniens zur EU bereits für einen ununterbrochenen Zeitraum von zwölf Monaten auf dem deutschen Arbeitsmarkt zugelassen war.<sup>19</sup> Würde die Arbeit in Deutschland jedoch erst nach dem 1.1.2007 (Zeitpunkt des Beitritts Rumäniens und Bulgariens zur EU) aufgenommen, benötigt der Arbeitnehmer für zwölf Monate eine Arbeitsgenehmigung.

*Darf ein Unionsbürger (oder ein EWR-Bürger) nach Deutschland einreisen, obwohl sein Ausweis abgelaufen ist?*

Diese Frage ist eindeutig mit Ja zu beantworten. Das Einreise- und Aufenthaltsrecht steht Unionsbürgern (und EWR-Bürgern) aufgrund der Unionsbürgerschaft zu. Pass oder Personalausweis sind nur Mittel, um Staatsangehörigkeit zu belegen. Wenn diese aber auch in anderer Weise nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden kann, dürfen Einreise oder Aufenthalt nicht verweigert werden. Der Besitz eines gültigen Passes oder Ausweises ist nicht zwingende Voraussetzung für das Einreise- und Aufenthaltsrecht.<sup>20</sup> Entsprechend regelt Art. 5 Abs. 4 der Unionsbürgerrichtlinie: »Verfügt ein Unionsbürger oder Familienan-

gehöriger, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt, nicht über die erforderlichen Reisedokumente oder gegebenenfalls die erforderlichen Visa, so gewährt der betreffende Mitgliedstaat dieser Person jede angemessene Möglichkeit, sich die erforderlichen Dokumente in einer angemessenen Frist zu beschaffen oder übermitteln zu lassen oder sich mit anderen Mitteln bestätigen zu lassen oder nachzuweisen, dass sie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießt, bevor er eine Zurückweisung verfügt.«

Allerdings ist es dem nationalen Gesetzgeber gestattet, das Überschreiten einer Grenze ohne gültigen Ausweis oder Pass als Ordnungswidrigkeit wie bei eigenen Staatsangehörigen mit einer Geldbuße zu sanktionieren. Aufgrund des Diskriminierungsverbotes (Art. 12 EG) dürfen Voraussetzungen und Höhe der Sanktionen nicht anders geregelt sein als bei deutschen Staatsangehörigen. Außerdem muss es möglich sein, dass der EU-Bürger sich gegen Gebühr einen Passersatz an der Grenze ausstellen lässt. Wird ein Reiseausweis als Passersatz nicht beantragt oder soll die Gebühr nicht bezahlt werden, muss die Einreise nach Deutschland gestattet werden. Ausnahmen gelten, wenn Dokumente ohne Verschulden des Betroffenen abhanden gekommen sind, z. B. durch Diebstahl, oder es unzumutbar war, vor der Einreise noch einen neuen Ausweis zu beantragen.

*Können Unionsbürger Leistungen nach dem SGB II erhalten?*

Unionsbürger haben grundsätzlich einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II unter den gleichen Voraussetzungen wie deutsche Staatsangehörige. Allerdings sieht § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II vor, dass Ausländer von Leistungen ausgeschlossen sind, wenn sie sich allein zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten. Diese Regelung wird aus Art. 24 Abs. 2 der Unionsbürgerrichtlinie abgeleitet, der den Mitgliedstaaten unter anderem das Recht einräumt, Unionsbürger von »Sozialhilfe« auszuschließen, wenn sie sich nur zur Arbeitssuche in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

Der EuGH hat sich mit der Frage beschäftigt, ob der Ausschluss von Leistungen nach dem SGB II mit dem europarechtlichen Diskriminierungsverbot vereinbar ist.<sup>21</sup> Vorab sei zu prüfen, ob der Unionsbürger als Arbeitnehmer freizügigkeitsberechtigt ist und daher von vornherein nicht in den Anwendungsbereich des Art. 24 Abs. 2 der Unionsbürgerrichtlinie falle. Der EuGH weist darauf hin, dass auch eine geringfügige Beschäftigung mit einem Entgelt, das nicht zur Existenzsicherung ausreicht, die Arbeitnehmerregeln

<sup>18</sup> So auch Westphal/Stoppa, InfAuslR 2004, 133 (137); Dienelt, Freizügigkeit nach der EU-Osterweiterung, 2004, S. 151 ff.; Gutmann, InfAuslR 2005, 125; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15.3.2006 - 8 S 123.05 - InfAuslR 2006, 259 (6 S., M8003); OLG Hamburg, Beschluss vom 21.11.2005 - 1 Ws 212/05 - (7 S., M8052).

<sup>19</sup> Vgl. für den Beitritt von EU-Staaten zum 1.5.2004 Fehrenbacher, ZAR 2004, 240, 244.

<sup>20</sup> EuGH, Urteil vom 5.3.1991 - C 376/89 - Giagonides, und Urteil vom 25.7.2002 - C-459/99 - »Mrax« (29 S., M2261).

<sup>21</sup> EuGH, Urteil vom 4.6.2009 - C-22/08, C-23/08 - ASYLMAGAZIN 7-8/2009, S. 53; vgl. ausführlich dazu: Steffen, ASYLMAGAZIN 7-8/2009, S. 17.

schaft begründen kann. Entscheidend sei, dass ein Kontakt zum Arbeitsmarkt tatsächlich bestanden hat. Ist der Unionsbürger kein Arbeitnehmer und hält sich nur zur Arbeitssuche im Mitgliedstaat auf, sei der Ausschluss von Sozialleistungen dennoch ausgeschlossen, wenn diese den Zugang zum Arbeitsmarkt des Mitgliedstaates erleichtern sollen. Denn andernfalls läge ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vor. Ob Leistungen nach dem SGB II den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, hat der EuGH nicht entschieden, sondern insoweit auf die Zuständigkeit der nationalen Gerichte verwiesen.<sup>22</sup>

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt das LSG NRW, allerdings mit einer anderen Begründung.<sup>23</sup> Unionsbürger und Inhaber einer Freizügigkeitsbescheinigung könnten Ansprüche nach Art. 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) Ansprüche geltend machen. Dieses Abkommen verpflichte jeden Vertragsstaat, den Angehörigen eines anderen Vertragsstaates, der sich erlaubt in seinem Gebiet aufhält, Fürsorgeleistungen unter den gleichen Voraussetzungen wie seinem eigenen Staatsangehörigen zu gewähren. Die Anwendbarkeit des EFA ergebe sich aus § 30 Abs. 1 SGB I, wonach Regelungen des über- und zwischenstaatlichen Rechts unberührt bleiben. Zwar seien Leistungen des SGB II nicht identisch mit denen des SGB XII. Dennoch weisen sie eine sozialhilferechtliche Nähe auf, weil sie beitragsunabhängig seien und an die Bedürftigkeit eines Grundsicherungsempfängers anknüpfen. Daraus ergebe sich, dass das EFA auch auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende anzuwenden sei.

#### *Haben Angehörige der osteuropäischen Beitrittsstaaten Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung?*

Staatsangehörige der osteuropäischen »Beitrittsstaaten« sind zwar für eine Übergangszeit bis 2012 von der Arbeitnehmerfreizügigkeit teilweise ausgeschlossen (s. o), können jedoch nicht ohne Weiteres ausgewiesen werden, wenn sie ohne Erlaubnis eine Erwerbstätigkeit ausüben (§ 6 FreizügG/EU). Problematisch ist bei den Angehörigen einiger Beitrittsstaaten jedoch ihre Krankenversicherung und -versorgung in Deutschland. Grundsätzlich gilt zwar, dass gesetzlich krankenversicherte Unionsbürger in dem Unionsstaat, in welchem sie sich tatsächlich aufhalten, die Leistungen der dortigen gesetzlichen Krankenversicherung beanspruchen können. Dies beruht auf dem Prinzip der wechselseitigen Anerkennung von Versicherungsverhältnissen. Da aber Rumänien, Bulgarien oder Lettland keine staatliche Krankenversicherung/Krankenkasse eingerichtet haben, bestehen für deren Staatsangehörige keine Ansprüche an die deutsche gesetzliche Krankenkasse. Die erforderliche Krankenbehandlung muss dann privat bezahlt werden – wofür oft die Mittel fehlen. Nach Einschätzung von Beratungsstellen bilden aus diesem Grunde Staatsangehörige der genannten Länder ca. 30 %–40 % der Klientel der medizinischen Hilfsnetze für »Illegale«, obwohl sie aufenthaltsrechtlich legal in Deutschland sind.

## VI. Schlussbemerkung

Die Beispiele verdeutlichen, dass das europäische Recht bereits einen erheblichen Einfluss auf Einreise und Aufenthalt von Unionsbürgern nach Deutschland gewonnen hat: Sie werden im Grunde weitgehend wie deutsche Staatsangehörige behandelt. Ähnliches gilt auch für ihre arbeitsrechtliche Stellung als Arbeitnehmer, jedenfalls dann, wenn sie aus den 15 »alten« EU-Staaten oder aus Staaten des »EWR« stammen. Auch im Bereich des Flüchtlingsrechts hat das europäische Recht mittlerweile große Bedeutung erlangt, was sich nicht zuletzt an den viel diskutierten Dublin-Überstellungen zeigt. Auf eine Darstellung dieser Fragen wird hier aber verzichtet, da sie wiederholt Gegenstand von detaillierten Erörterungen im ASYLMAGAZIN waren.<sup>24</sup> Probleme bei der Verzahnung des europäischen mit dem nationalen Recht bieten jedoch insbesondere die Übergangsvorschriften hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten. Eine restriktive Handhabung ist ferner bei der Umsetzung sozialrechtlicher Bestimmungen aus dem europäischen in das nationale Recht zu beobachten. Gerade hier erscheint es wichtig, festzuhalten, dass insbesondere die europäischen Richtlinien als »Beurteilungsmaßstab« dafür herangezogen werden können, was nach dem jeweiligen nationalen Recht zulässig sein kann. Insofern kommt diesen Vorschriften, auch wenn sie häufig sehr »weich« diplomatisch (und nicht selten schwer verständlich) formuliert wurden, eine wesentliche Funktion als Korrektiv bei der Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zu.

<sup>22</sup> Bejahend Steffen, ASYLMAGAZIN 7–8/2009, S. 17.

<sup>23</sup> LSG NRW, Beschluss vom 6.5.2009 - L 20 B 15/09 AG ER -; das Hauptsacheverfahren ist noch anhängig.

<sup>24</sup> Vgl. etwa zur Qualifikationsrichtlinie: Bank/Foltz, »Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand«, Beilagen zum ASYLMAGAZIN 10/2008 und 12/2008; zur Dublin II-Verordnung: »Das Dublin-Verfahren«, Beilage zum ASYLMAGAZIN 1–2/2008; Hruschka, »Humanitäre Lösungen in Dublin-Verfahren«, ASYLMAGAZIN 7–8/2009, S. 5; Hruschka, »EuGH-Rechtsprechung zur Überstellungsfrist in Dublin-Verfahren«, ASYLMAGAZIN 3/2009, S. 6.