SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER vom 25. Oktober 2005 [1]

1. In diesem Verfahren nach Artikel 226 Absatz 2 EG wirft die Kommission dem Königreich Belgien vor:

1. einen Verstoß gegen Artikel 18 EG und die Richtlinie 90/364/EWG über das Aufenthaltsrecht [2];

2. eine Verletzung von

a) Artikel 4 der Richtlinie 68/360/EWG des Rates [3] zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft sowie Artikel 4 der Richtlinie 73/148/EWG des Rates [4] zur Aufhebung dieser Beschränkungen auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs;

b) Artikel 2 der Richtlinie 93/96/EG des Rates [5] und Artikel 2 der Richtlinie 90/365/EWG des Rates [6], die das Aufenthaltsrecht der Studenten und der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen regeln.

2. Die erste Vertragsverletzung bezieht sich darauf, dass von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die sich im belgischen Hoheitsgebiet niederlassen wollen, verlangt wird, dass sie über ausreichende „persönliche" Existenzmittel verfügen. Die zweite Vertragsverletzung geht auf die Praxis zurück, automatisch die Ausweisung der Unionsbürger zu verfügen, die nicht innerhalb einer bestimmten Frist die für die Erteilung der entsprechenden Erlaubnis verlangten Dokumente vorlegen.

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 (ABl. L 180, S. 26).

3 — Richtlinie vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 257, S. 13).

4 — Richtlinie vom 21. Mai 1973 (ABl. L 172, S. 14).

5 — Richtlinie vom 29. Oktober 1993 (ABl. L 317, S. 59).

6 — Richtlinie vom 28. Juni 1990 (ABl. L 180, S. 28).

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

1. Primäres Recht

3. Nach Artikel 18 Absatz 1 EG hat jeder Unionsbürger das Recht, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten".

2. Sekundäres Recht

a) Bedingung ausreichender Existenzmittel

4. Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 90/364 lautet:

„Die Mitgliedstaaten gewähren den Angehörigen der Mitgliedstaaten, denen das Aufenthaltsrecht nicht aufgrund anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zuerkannt ist, sowie deren Familienangehörigen nach der Definition von Absatz 2 unter der Bedingung das Aufenthaltsrecht, dass sie für sich und ihre Familienangehörigen über eine Krankenversicherung, die im Aufnahmemitgliedstaat alle Risiken abdeckt, sowie über ausreichende Existenzmittel verfügen, durch die sichergestellt ist, dass sie während ihres Aufenthalts nicht die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen."

b) Aufenthaltserlaubnis

5. Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Staatsangehörige eines EWG-Mitgliedstaates', erteilt ...

Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder des Aufenthaltsdokuments darf der Mitgliedstaat vom Antragsteller nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises bzw. Reisepasses sowie den Nachweis verlangen, dass er die Voraussetzungen des Artikels 1 erfüllt."

6. Artikel 4 der Richtlinie 68/360 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten gewähren den in Artikel 1 genannten Personen [Arbeitnehmer], welche die in Absatz 3 aufgeführten Unterlagen vorlegen, das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet.

...

(3) Die Mitgliedstaaten dürfen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der EWG nur die Vorlage nachstehender Unterlagen verlangen:

...“

7. Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 73/148 sieht vor:

„Jeder Mitgliedstaat gewährt den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die sich in seinem Hoheitsgebiet niederlassen, um dort eine selbständige Tätigkeit auszuüben, ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt, wenn die Beschränkungen für die betreffende Tätigkeit auf Grund des Vertrages aufgehoben worden sind.

Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaften‘, erteilt. ...“

8. In Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 93/96, die sich auf Studenten bezieht, heißt es:

„Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für einen Staatsangehörigen eines EWG-Mitgliedstaats‘, erteilt ...

Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder des Aufenthaltsdokuments darf der Mitgliedstaat von dem Antragsteller nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises bzw. Reisepasses sowie den Nachweis verlangen, dass er die Voraussetzungen des Artikels 1 erfüllt.“

9. Schließlich bestimmt Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 90/365, die Rentner betrifft:

„Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine Bescheinigung, die ‚Aufenthaltserlaubnis für Staatsangehörige eines EWG-Mitgliedstaates‘, erteilt ...

Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder des Aufenthaltsdokuments darf der Mitgliedstaat vom Antragsteller nur die Vorlage eines gültigen Personalausweises bzw. Reisepasses sowie den Nachweis verlangen, dass er die Voraussetzungen des Artikels 1 erfüllt." [7]

B — *Belgisches Recht*

1. Besitz ausreichender Existenzmittel

10. Gemäß Artikel 53 § 1 der Königlichen Verordnung vom 8. Oktober 1981 [8] über die Einreise in das belgische Hoheitsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern sind Gemeinschaftsangehörige berechtigt, sich im Königreich aufzuhalten, sofern sie über „ausreichende Existenzmittel" verfügen, damit sie nicht die öffentlichen Stellen in Anspruch nehmen müssen.

2. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis

11. Diese Materie ist in den §§ 2 bis 6 des genannten Artikels 53 in der Fassung der Königlichen Verordnung vom 12. Juni 1998 [9] geregelt.

12. Der Gemeinschaftsangehörige, der die verlangten Dokumente für die Einreise nach Belgien beibringt, wird in ein Ausländerregister eingetragen und erhält eine Anmeldebescheinigung, die fünf Monate nach ihrer Ausstellung gültig ist. Zum Zeitpunkt der Eintragung ist er verpflichtet, einen Niederlassungsantrag einzureichen (§ 2 Absätze 1 und 2).

13. Während dieser fünf Monate muss er nachweisen, dass er die Voraussetzungen des § 1 erfüllt (§ 2 Absatz 3). Erfüllt er sie nicht oder legt er nicht die erforderlichen Nachweise vor, so wird ihm die Niederlassung verweigert, was bedeutet, dass er das belgische Hoheitsgebiet verlassen muss (§ 4).

14. Ist jedoch die Fünfmonatsfrist noch nicht abgelaufen und ist der Antragsteller im Besitz der erwähnten Anmeldebescheinigung, so wird er aufgefordert, die erforderlichen Dokumente vor Ablauf der Frist einzureichen, wobei sich der Aufenthalt um einen Monat verlängern kann (§ 5).

7 — Die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158, S. 77), die die genannten Richtlinien aufhebt und am 30. April 2004 in Kraft getreten ist (Artikel 41), erhält im Wesentlichen die dargestellte Rechtslage aufrecht. Artikel 7 bezieht sich auf „ausreichende Existenzmittel" des Antragstellers für sich und seine Familie, und Artikel 8 ersetzt die Aufenthaltserlaubnis durch die Anmeldung; in einer Anmeldebescheinigung werden Namen und Anschrift des Betreffenden sowie der Zeitpunkt der Anmeldung beurkundet.

8 — *Moniteur belge*, Supplement zu Nr. 206 vom 27. Oktober 1981, S. 1. Die geltende Fassung des Artikels 53 § 1 ergibt sich aus der Königlichen Verordnung vom 22. Dezember 1992, *Moniteur belge* Nr. 14 vom 23. Januar 1993, S. 1053.

9 — *Moniteur belge* Nr. 160 vom 21. August 1998, S. 26854

15. Wird der Antrag nach Ablauf dieser Fristen abgelehnt, so ergeht eine Ausweisungsverfügung, die in fünfzehn Tagen vollstreckbar wird (§ 6) [10].

16. Die Artikel 45 [11], 55 und 51 sehen für Arbeitnehmer und Selbständige, Studenten [12] und Rentner anderer Mitgliedstaaten eine ähnliche Regelung vor.

II — Vorverfahren

17. Die Kommission erhielt verschiedene Beschwerden über die belgischen Rechtsvorschriften und die belgische Praxis in Bezug auf Aufenthaltsgenehmigungen und Ausweisungsverfügungen gegenüber Gemeinschaftsangehörigen.

18. Sie richtete ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf die Situation der portugiesischen Staatsangehörigen Mamade De Figueiredo, die im August 1999 mit ihren drei Kindern nach Belgien zu einem belgischen Staatsangehörigen gezogen war, der seit langem ihr Lebensgefährte war. Die Kommunalverwaltung von Waterloo verlangte eine Erlaubnis ihres Ehemannes, sich in diesem Land niederzulassen, da die Ehe in Portugal, dem Ehewohnsitz, noch nicht geschieden war. Diese Erlaubnis ist offenbar nie eingegangen.

19. Obwohl Frau Mamade De Figueiredo ihre Ankunft angezeigt und ein Dokument eingereicht hatte, in dem sich ihr Partner verpflichtete, sie und ihre Kinder zu unterhalten, erhielt sie am 16. Dezember 1999 einen Bescheid über die Ablehnung ihres Antrags und eine Ausweisungsverfügung.

20. Am 7. Januar 2000 äußerte die Kommission den Behörden des beklagten Mitgliedstaats gegenüber Zweifel an der Vereinbarkeit der Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit dem Gemeinschaftsrecht, wobei sie darauf hinwies, dass bei Frau Mamade De Figueiredo dieser Erteilung nichts entgegenstehe, da sie nachgewiesen habe, dass ihr Lebensgefährte die Verpflichtung übernehme, für ihren Unterhalt zu sorgen. Am 8. März 2000 antworteten die Behörden, dass diese Verpflichtungserklärung keinen Nachweis dafür darstelle, dass die Antragstellerin über eigene Existenzmittel verfüge.

21. Da die Kommission, bei deren Dienststellen weitere Beschwerden eingegangen waren, der Position, die das Königreich Belgien eingenommen hatte, nicht zustimmte, richtete sie am 8. Mai 2001 ein Mahnschreiben mit zwei Rügen an diesen

10 — Vgl. insoweit auch Kapitel III Teil A Punkt 3.b.1 des Runderlasses des Innenministeriums vom 14. Juli 1998 zu den Aufenthaltsbedingungen für ausländische EG-Angehörige und ihre Familien sowie für ausländische Familienangehörige belgischer Bürger (*Moniteur belge* Nr. 160 vom 21. August 1998, S. 27032).

11 — Nach Artikel 45 § 6 kann der Betroffene vor der Ausweisung die Dokumente einreichen, die er vorher nicht vorgelegt hatte, wobei ihm eine neue Anmeldebescheinigung für weitere fünf Monate erteilt wird.

12 — Bei Studenten beträgt die Geltungsdauer der Eintragung in das Ausländerregister drei Monate (Artikel 55 § 2).

Mitgliedstaat. Die erste Rüge bezog sich darauf, dass ihrer Ansicht nach die Richtlinie 90/364 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht davon abhängig mache, dass es sich bei den Existenzmitteln des Antragstellers um persönliche Mittel handele; die zweite Rüge bestand darin, dass der automatische Erlass einer Ausweisungsverfügung bei Nichtvorliegen der geeigneten Nachweise für eine derartige Erlaubnis gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

22. In einem Schreiben vom 6. Juli 2001 betonte Belgien den privaten Charakter der Einkünfte desjenigen, der in seinem Hoheitsgebiet leben wolle, und bekräftigte, dass ein Unionsbürger ausgewiesen werden müsse, wenn er sich nach Ablauf von drei Monaten nach seiner Einreise noch im Land aufhalte, ohne ein Verwaltungsverfahren wegen seiner Niederlassung eingeleitet oder die erforderlichen Dokumente eingereicht zu haben.

23. Da die Kommission den nationalen Standpunkt nicht teilte, gab sie am 3. April 2002 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie Belgien die in Nummer 1 dieser Schlussanträge genannten Vertragsverletzungen vorwarf und ihm eine Frist von zwei Monaten setzte, um dem Gemeinschaftsrecht nachzukommen. Der Mitgliedstaat wiederholte seine Argumente in einem Schreiben vom 10. Juli 2002.

III — Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und Verfahren vor dem Gerichtshof

24. Die Kommission hat am 1. Oktober 2003 gemäß Artikel 226 Absatz 2 EG die vorliegende Klage auf Feststellung erhoben, dass das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 18 EG und der Richtlinie 90/364, die Artikel 4 der Richtlinien 68/360 und 73/148 sowie die Artikel 2 der Richtlinien 93/96 und 90/365 verstoßen hat, ein Antrag, dem der Mitgliedstaat, unterstützt durch das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland [13], entgegengetreten ist.

25. In der mündlichen Verhandlung vom 20. September 2005 haben die Vertreter der Verfahrensbeteiligten ihren jeweiligen Standpunkt bekräftigt.

IV — Prüfung der vorgeworfenen Vertragsverletzungen

26. Bei der Klage handelt es sich um zwei ganz konkrete Fragen: die Herkunft der wirtschaftlichen Mittel des Gemeinschaftsangehörigen, der sich in Belgien niederlassen möchte (erster Vorwurf), und die Möglichkeit, seine Ausweisung anzuordnen, wenn er nicht innerhalb der festgesetzten Frist die für die Aufenthaltserlaubnis erforderlichen Dokumente einreicht (zweiter Vorwurf).

13 — Den Erklärungen des Vereinigten Königreichs fehlt es, wie die Kommission bemerkt hat, an Relevanz, da sie unstreitige Punkte behandeln (ob die Einkünfte ausreichend sind und wer sie nachzuweisen hat) und damit am eigentlichen Kern des Streites (ob es sich um persönliche Einkünfte des Antragstellers handeln muss und welche Folgen es hat, wenn kein Nachweis erbracht wird) vorbeigehen.

A — *Zur Herkunft der Existenzmittel*

1. Die Eingrenzung des Streites: Eingeräumte Vertragsverletzung

27. In diesem Verfahren sind sich alle Beteiligten darin einig, dass die belgischen Behörden verlangen, dass die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß der Richtlinie 90/364 beantragen, über ausreichende „eigene" Einkünfte verfügen [14]. Frau Mamade De Figueiredo ist dafür ein gutes Beispiel.

28. Je weiter jedoch die Diskussion sowohl im Verwaltungs- als auch in diesem gerichtlichen Verfahren fortgeschritten ist, hat das Königreich Belgien eine flexiblere Auffassung vertreten und schließlich akzeptiert, dass Artikel 1 der Richtlinie 90/364 nicht ausdrücklich vorschreibt, dass der Unionsbürger selbst über die entsprechenden wirtschaftlichen Mittel verfügen muss, damit er dem Aufnahmestaat nicht finanziell zur Last fällt, und es zulässt, dass die Mittel von einer Person stammen, die mit dem Betroffenen in der Weise verbunden ist, dass sie für seinen Unterhalt aufzukommen hat, wie z. B. Ehepartner, Kinder und auch Dritte, die sich vertraglich dazu verpflichtet haben, sofern ein Rechtsverhältnis zwischen ihnen besteht (Nrn. 3 bis 12 der Klagebeantwortung und Nrn. 2 bis 4 der Gegenerwiderung).

29. Mit dieser Änderung der Prozessstrategie wird die vorgeworfene Vertragsverletzung stillschweigend eingeräumt, da Frau Mamade De Figueiredo dem Antrag ein Schriftstück beigefügt hatte, in dem ihr Lebensgefährte die Verantwortung dafür übernommen hat, „ihr Unterhalt zu gewähren", ohne dass die nationalen Verwaltungsbehörden oder der Gerichtshof deren Umfang beurteilen müssten, da dies Sache der belgischen Gerichte ist, deren Rechtsordnung die Vertragsfreiheit anerkennt [15].

30. Hier könnte die Erörterung enden, doch ist in Anbetracht der Art und Weise, wie die Kontroverse verlaufen ist, die Freizügigkeit in der Europäischen Union zu betrachten, um festzustellen, was damit gemeint ist, dass der Inhaber des Rechts nach Artikel 1 der Richtlinie 90/364 ausreichende Einkünfte haben muss.

2. Die Freizügigkeit der Unionsbürger

31. Die Unionsbürgerschaft, die abgeleiteten Charakter hat [16], stellt den „grundlegenden

14 — In der mündlichen Verhandlung hat das Vereinigte Königreich an seiner irrigen Auffassung festgehalten, indem es sich auf das Erfordernis der ausreichenden Existenzmittel konzentriert hat und dabei davon ausgegangen ist, dass die Mittel von dem Betroffenen stammen müssen, obwohl sich die Auseinandersetzung gerade um diesen letzten Punkt dreht.

15 — Die Artikel 1126 ff. des belgischen Code civil führen den Grundsatz der Vertragsautonomie ein.

16 — Nach Artikel 17 Absatz 1 EG hängt der Erwerb der Unionsbürgerschaft vom Besitz der Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten ab, die sie ergänzt, aber nicht ersetzt. R. Kovar, „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", *La citoyenneté européenne*, herausgegeben von der Universität Montreal, 2000, S. 81-94, insbesondere S. 85-87, hat die Unionsbürgerschaft als „untergeordnet" bezeichnet.

Status" des Gemeinschaftsbürgers dar. Diese Klarstellung, die erstmals im Urteil Grzelczyk vom 20. September 2001 (Randnr. 31) anklang [17], hat sich in der Gemeinschaftsrechtsprechung durchgesetzt [18].

32. Ihr Inhalt besteht nach Artikel 17 Absatz 2 EG aus dem im Vertrag, insbesondere in den Artikeln 18 EG bis 21 EG, vorgesehenen Komplex von Rechten und Pflichten.

33. Artikel 18 Absatz 1 EG, in dem das Recht verankert ist, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei aufzuhalten, begründet eine vorteilhafte Rechtsstellung, die durch vier Merkmale charakterisiert ist. Erstens erweist sie sich als eine persönliche Garantie, die die Grundlage für das System des Zusammenlebens in der Union bilden soll [19]. So, wie sie ausgestaltet ist, entfaltet sie außerdem unmittelbare Wirkung, so dass sie direkt gilt und ihre Inhaber sich auf sie berufen können [20]. Drittens ist sie nicht unbedingt, da es keine Rechte ohne Schranken gibt. In Artikel 18 Absatz 1 EG heißt es, dass das Aufenthaltsrecht vorbehaltlich der im Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen auszuüben ist, ein Umstand, der in der Rechtsprechung reichlich erwähnt ist [21]. Schließlich hat dieses Recht als Grundrecht eine Expansionskraft, die eine äußerst restriktive Auslegung der anwendbaren Hindernisse gebietet, die nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit [22] auf das reduziert werden sollen, was unbedingt notwendig ist, um ohne Beeinträchtigung des Umfangs der Freiheit die kollektiven Werte, die sie einschränken könnten, zu bewahren [23].

3. Die „ausreichenden Existenzmittel" als Voraussetzung für die Ausübung des Aufenthaltsrechts

34. Seit dem Vertrag von Maastricht, mit dem die Artikel über die Unionsbürgerschaft

17 — Rechtssache C-184/99 (Slg. 2001, I-6193).

18 — Sie findet sich u. a. auch in den Urteilen vom 17. September 2002 in der Rechtssache C-413/99 (Baumbast und R, Slg. 2002, I-7091, Randnr. 82), vom 2. Oktober 2003 in der Rechtssache C-148/02 (Garcia Avello, Slg. 2003, I-11613, Randnr. 22) und vom 19. Oktober 2004 in der Rechtssache C-200/02 (Zhu und Chen, Slg. 2004, I-9925, Randnr. 25).

19 — In den Urteilen Grzelczyk (Randnr. 33) und Garcia Avello (Randnr. 24) wird sie als Grundfreiheit eingestuft. In die gleiche Richtung gehen die Urteile vom 15. März 2005 in der Rechtssache C-209/03 (Bidar, Slg. 2005, I-2119, Randnr. 33) und vom 12. Juli 2005 in der Rechtssache C-403/03 (Schempp, Slg. 2005, I-6421, Randnr. 18). Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2000, C 364, S. 1) führt dieses Recht in Artikel 45 an; es ist auch in Artikel II-105 des Vertrages über eine Verfassung für Europa verankert (ABl. 2004, C 310, S. 1). Generalanwalt Geelhoed hat in seinen Schlussantragen in der Rechtssache Trojani, in der das Urteil am 7. September 2004 ergangen ist (C-456/02, Slg. 2004, I-7573), ausgeführt, dass das Aufenthaltsrecht ein grundlegendes Recht sei, das jedem europäischen Bürger zustehe (Nr. 12). Generalanwalt Tizzano hat dieses Recht in seinen Schlussantragen in der Rechtssache Zhu und Chen ebenso beurteilt (Nr. 73).

20 — Urteile Baumbast und R (Randnr. 84), Trojani (Randnr. 31) sowie Zhu und Chen (Randnr. 26).

21 — Vgl. z. B. Urteile Baumbast und R (Randnr. 86), Trojani (Randnr. 32) sowie Zhu und Chen (Randnr. 26).

22 — In meinen Schlussantragen vom 10. Juli 2003 in der Rechtssache Collins, in der das Urteil am 23. März 2004 ergangen ist (C-138/02, Slg. 2004, I-2703), habe ich auf die Geltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in diesem Bereich hingewiesen (Nr. 70).

23 — Im Urteil vom 29. April 2004 in den verbundenen Rechtssachen C-482/01 und C-493/01 (Orfanopoulos und Oliveri, Slg. 2004, I-5257) ist bekräftigt worden, dass der Unionsbürgerstatus eine besonders enge Auslegung der Ausnahmen von dieser Freiheit erfordere (Randnr. 65). Im Urteil Trojani heißt es weiter, dass die Grenzen, denen die Ausübung des Rechts unterliege, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten müssten (Randnr. 46).

eingefügt wurden [24], sind die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten folglich allein aufgrund dieser Staatsangehörigkeit nach Artikel 18 Absatz 1 EG berechtigt, sich in anderen Mitgliedstaaten aufzuhalten, ohne dass dieses Recht von der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit abhängig gemacht werden kann [25]. Die einzigen Bedingungen sind in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 90/364 genannt, wonach der Betreffende und seine Familie über eine Krankenversicherung und über Existenzmittel verfügen müssen, ohne von der Sozialhilfe des Aufnahmelandes abhängig zu sein.

35. Die Vorschrift enthält nichts, womit sich die These verteidigen ließe, die das Königreich Belgien in seinen ersten Schriftsätzen im Verwaltungsverfahren vertreten hat. Dies ergibt sich aus dem Urteil Zhu und Chen, in dem ausgeführt wird, dass die erwähnte Vorschrift der Richtlinie 90/364 nichts zur Herkunft der wirtschaftlichen Mittel sage (Randnr. 30), weil jede dahin gehende Regel einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Ausübung des in Rede stehenden Grundrechts zur Folge hätte (Randnr. 33).

36. Ebenso wenig entspricht die endgültige Position des Staates, dem die Vertragsverletzung vorgeworfen wird, dem Geist der Vorschrift. Deren Zweck besteht darin, dass das Recht auf freien Aufenthalt nicht zu einer zusätzlichen Belastung für den Aufnahmemitgliedstaat wird, so dass der Gemeinschaftsangehörige, der sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem niederlassen will, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nachzuweisen hat, dass er über ausreichende Mittel verfügt, wobei irrelevant ist, ob es sich um eigene oder fremde Mittel handelt und ob im letztgenannten Fall derjenige, der sie zur Verfügung stellt, durch eine mehr oder weniger enge rechtliche Bindung dazu verpflichtet ist oder aber dies aus freien Stücken tut [26].

37. Die Verwaltungsbehörde, die eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, hat festzustellen, ob die Voraussetzungen für das Wirksamwerden eines bereits bestehenden Rechts vorliegen [27], indem sie die relevanten Prüfungen vornimmt und die vom Antragsteller vorgelegten Nachweise bewertet. Sie hat daher nur zu bestätigen, dass der Antragsteller über ausreichende Existenzmittel verfügt [28],

24 — Dieser Vertrag, der seit dem 1. November 1993 in Kraft ist, hat den Begriff der Unionsbürgerschaft in Artikel G, später Artikel 8 EG bis 8e EG eingeführt, die mit den durch den Vertrag von Amsterdam vorgenommenen Änderungen gegenwärtig den Zweiten Teil des EG-Vertrags (Artikel 17 EG bis 22 EG) bilden.

25 — Im Urteil Trojani (Randnr. 46) wird — das Urteil Baumbast und R (Randnr. 46) paraphrasierend — darauf hingewiesen, dass ein Unionsbürger, der im Aufnahmemitgliedstaat nicht nach den Artikeln 39 EG, 43 EG oder 49 EG ein Aufenthaltsrecht besitzt, dieses Recht dort bereits aufgrund seiner Unionsbürgerschaft gemäß Artikel 18 Absatz 1 EG ausüben könne.

26 — Selbstverständlich spielt es keine Rolle, ob die Einkünfte vom Ehegatten oder von einem Kind des Gemeinschaftsbürgers, die nicht Gemeinschaftsangehörige sind, stammen und ob sich diese Dritten illegal in Belgien aufhalten, da es nicht um deren Recht geht. Das Schicksal der Familienangehörigen folgt dem ihres „Oberhaupts": Lebt dieses im Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit, so kann niemand die Angehörigen daran hindern, bei ihm zu wohnen; etwas Ähnliches gilt, wenn das „Oberhaupt" seinen Wohnsitz in ein anderes Land der Union verlegt. Diese Lösung ist nicht verwunderlich, denn sonst hinge die Wirksamkeit der Aufenthaltsfreiheit von einem fremden Recht ab, das ihr auch noch untergeordnet wäre.

27 — Im Urteil vom 17. Februar 2005 in der Rechtssache C-215/03 (Oulane, Slg. 2005, I-1215) wird darauf hingewiesen, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an einen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats nicht als rechtsbegründende Handlung zu betrachten sei, sondern mit ihr nur seine individuelle Situation im Hinblick auf das Recht der Union festgestellt werden solle (Randnr. 18).

28 — Auch insoweit ist sie nicht völlig frei, da die Gemeinschaftsrechtsordnung (Artikel 1 Absatz 1 Unterabsätze 1 und 2 der Richtlinien 90/364 und 90/365) und die nationalen Umsetzungsbestimmungen (Artikel 53 § 1 Absatz 2 der Königlichen Verordnung vom 8. Oktober 1981) bestimmte Kriterien vorsehen.

ohne deren Herkunft oder Qualität zu untersuchen, auch wenn sie einen etwaigen Betrug feststellen kann. Der Grundcharakter dieses Rechts verbietet es, dass Hindernisse errichtet werden, die vom Gesetzgeber nicht vorgesehen sind, so dass von jeder zusätzlichen Beschränkung abzusehen ist, sowohl wenn sie sich unmittelbar auf die Herkunft der Mittel bezieht als auch wenn sie mittelbar die Instrumente verringert, mit denen ihr Vorhandensein und ihre Zulänglichkeit nachgewiesen werden [29].

38. Natürlich gibt es Risiken, da es vorkommen kann, dass die Quelle der angemessenen Einkünfte versiegt, auch wenn diese Situation nicht nur bei eigenen Einkünften, sondern auch dann eintreten kann, wenn die Einkünfte von einer anderen Person stammen; niemand wird jedoch einem Gemeinschaftsangehörigen den Aufenthalt mit der Begründung verweigern, dass nicht gewährleistet sei, dass die Einkünfte, die er zur Zeit der Antragstellung bezieht, während seines Aufenthalts im Aufnahmeland weiter bestehen werden. In diesem Zusammenhang führt die Richtlinie, worauf die Kommission hinweist, ein System von Garantien ein: Nach Artikel 3 kann das Aufenthaltsrecht entzogen werden, wenn die Umstände, die für seine Gewährung maßgebend waren, nicht mehr vorliegen; außerdem kann nach Artikel 2 Absatz 1 nach den ersten beiden Aufenthaltsjahren die Erneuerung der Aufenthaltserlaubnis und damit die Bestätigung verlangt werden, dass die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

39. Im Licht dieser Überlegungen ist klar, dass das Königreich Belgien den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit außer Acht lässt, weil im Hinblick auf den Schutz der öffentlichen Finanzen der Aufnahmemitgliedstaaten [30] kein Grund besteht, der die Nichtberücksichtigung der von Dritten geleisteten Einkünfte rechtfertigen könnte, da der Verlust der Einkünfte auch dann eintreten kann, wenn es sich um eigene Einkünfte handelt, und die Richtlinie Instrumente zur Verfügung stellt, um diesen Fall zu vermeiden.

40. Kurz gesagt, das Wesen des Rechts, das den Gemeinschaftsangehörigen durch Artikel 18 Absatz 1 EG verliehen und durch Artikel 1 der Richtlinie 90/365 konkretisiert wird, lässt nur die ausdrücklich angeordneten Beschränkungen zu, weshalb eine Regelung wie die des beklagten Staates zu beanstanden ist, die darauf abzielt, dieses Recht von vornherein allgemein auf einen geringeren als den vom Gemeinschaftsgesetzgeber umschriebenen Umfang dadurch zu beschränken, dass sie es erschwert, dass die in der Richtlinie genannten ausreichenden Existenzmittel von einer anderen Person als dem Antragsteller stammen.

41. Aufgrund eines solchen Verständnisses ist der Antrag von Frau Mamade De Figueiredo abgelehnt worden, weshalb festzustellen ist, dass die vorgeworfene Vertragsverletzung vorliegt.

29 — Im Urteil vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-424/98 (Kommission/Italien, Slg. 2000, I-4001), in der ich am 19. November 1999 meine Schlussanträge vorgetragen habe, ist entschieden worden, dass die Mitgliedstaaten in diesem Bereich die Beweismittel nicht beschränken dürfen (Randnrn. 34 bis 37).

30 — So heißt es in der vierten Begründungserwägung und Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 90/364, bestätigt im Urteil Zhu und Chen (Randnr. 33).

B — *Zum Automatismus der Ausweisungsverfügung*

42. Die Kommission rügt, dass Unionsbürger, die sich in Belgien niederlassen wollen, ausgewiesen werden, wenn sie nach Ablauf der bei der Anmeldung der Einreise gewährten Frist ihre Situation nicht geregelt haben [31].

43. Es gibt vier mögliche Fälle der Ausweisung. Erstens hat der Betroffene nicht das Verwaltungsverfahren zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis eingeleitet. Zweitens wird festgestellt, dass er nicht die Anforderungen erfüllt, von denen die Erteilung der Erlaubnis abhängt. Drittens hat er in diesem Verfahren nicht die relevanten Nachweise erbracht, und es zeigt sich, dass er das erwähnte Recht nicht besitzt. Viertens kommt der Antragsteller der Aufforderung, die entsprechenden Dokumente einzureichen, nicht nach, gleichgültig, ob er dieses Recht besitzt. Auf diesen vierten Fall bezieht sich die zweite Rüge der Kommission.

44. Die Entscheidung über diesen Verstoß ergibt sich schon aus dem Wesen der Aufenthaltsfreiheit und ist in der Gemeinschaftsrechtsprechung enthalten.

45. Im Urteil Royer vom 8. April 1976 [32] hat der Gerichtshof bei der Auslegung der Richtlinie 68/360 darauf hingewiesen, dass der bloße Verstoß des Angehörigen eines Mitgliedstaats gegen die für Einreise, Ortswechsel und Aufenthalt von Ausländern im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats bestehenden Formalitäten seine Ausweisung nicht rechtfertigt (Randnr. 38), eine Maßnahme, die nach dem Urteil Pieck vom 3. Juli 1980 [33] mit dem Vertrag unvereinbar ist; da sie eine Verneinung des Rechts bedeutet, das durch den Vertrag verliehen und garantiert wird (Randnr. 18).

46. Diese Beurteilung wird durch Artikel 18 EG bestätigt, der, wie bereits erwähnt, ein Grundrecht der Unionsbürger proklamiert und dem Gerichtshof die Gelegenheit gegeben hat, ohne Umschweife festzustellen, dass die beanstandete Entscheidung, weil sie den Kern der Garantie antaste, offensichtlich außer Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung stehe [34]. Es handelt sich daher um eine unverhältnismäßige Sanktion.

31 — Im Urteil vom 20. Februar 1997 in der Rechtssache C-344/95 (Kommission/Belgien, Slg. 1997, I-1035) ist festgestellt worden, dass dieser Mitgliedstaat dadurch gegen seine gemeinschaftlichen Verpflichtungen verstoßen hat, dass er Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die in seinem Hoheitsgebiet arbeiten wollen, gezwungen hat, das Hoheitsgebiet automatisch nach Ablauf von drei Monaten zu verlassen, ohne dass geprüft wird, ob sie weiterhin Arbeit suchen oder begründete Aussicht darauf haben, Arbeit zu finden (Randnrn. 17 und 18).

32 — Rechtssache 48/75 (Slg. 1976, 497).

33 — Rechtssache 157/79 (Slg. 1980, 2171).

34 — Urteile vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-459/99 (MRAX, Slg. 2002, I-6591, Randnr. 78) und Oulane (Randnr. 40).

47. Ich meine unter diesen Umständen, dass die belgische Rechtsordnung und Verwaltungspraxis, wonach Angehörige anderer Mitgliedstaaten nur deshalb ausgewiesen werden, weil sie nicht fristgemäß die erforderlichen Formalitäten für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erfüllt haben, gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen und das beklagte Königreich die ihm von der Kommission vorgeworfene Vertragsverletzung begangen hat [35].

48. Ich bestreite nicht, dass die zu Beginn dieser Schlussanträge teilweise wiedergegebenen Richtlinien vom Antragsteller verlangen, dass er die relevanten Dokumente beibringt, und ihm die Beweislast dafür aufbürden, dass er die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis erfüllt [36]. Ich halte es aber, ebenso wie in der Rechtsprechung entschieden worden ist, für unverhältnismäßig, wenn an die Nichterfüllung dieser formalen Pflicht die Verneinung der Freizügigkeit geknüpft wird [37], da diese Freiheit bereits besteht (Artikel 18 EG) [38] und in diesem Verfahren nur dargetan werden muss, dass die Voraussetzungen vorliegen, unter denen sie wirksam wird, woraus sich der deklaratorische Charakter der Verwaltungstätigkeit ergibt. Ich habe bereits ausgeführt, dass sich die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis darauf beschränkt, ein bereits bestehendes Recht zu bescheinigen [39].

49. Es wäre angemessener, wenn der Antrag unter Aussetzung des Rechts als hinfällig betrachtet und dem Betroffenen mitgeteilt würde, dass er innerhalb einer Ausschlussfrist den Mangel zu beheben hat, und er darauf hingewiesen würde, dass, sollte er weiter untätig bleiben, angenommen wird, dass er darauf verzichtet [40]. Auf diese Weise wird sowohl den Garantien für den Einzelnen als auch dem öffentlichen Interesse gebührend Rechnung getragen und zugleich verhindert, dass sich jemand durch Schweigen im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats niederlässt, obwohl er dies nicht darf, weil er nicht die vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt. Der belgische Staat schließt sich dieser Auffassung in Nummer 5 der Gegenerwiderung an.

V — Kosten

50. Da die Klagegründe durchgreifen, sind die Kosten nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung gemäß dem Antrag der Kommission dem Beklagten aufzuerlegen.

35 — In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der belgischen Regierung auf meine Fragen erklärt, dass es diesen Automatismus nicht gebe, was aber im Widerspruch zum Wortlaut der Artikel 45 § 3, 51 § 4, 53 § 4 und 55 § 3 der Königlichen Verordnung vom 12. Juni 1998 steht.

36 — Im Urteil Kommission/Italien wird festgestellt, dass die Richtlinien nicht regeln, auf welche Weise die Betroffenen nachweisen müssen, dass sie diese Voraussetzungen erfüllen (Randnr. 34).

37 — In der mündlichen Verhandlung hat das Vereinigte Königreich auch diese Meinung vertreten.

38 — Weil man im Aufnahmestaat eine selbständige oder unselbständige Tätigkeit ausübt oder ausgeübt hat (Richtlinien 68/360, 73/148 und 90/365), weil man ein Studium absolviert (Richtlinie 93/96) oder weil man die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitzt (Richtlinie 90/364). Die einzigen Ausnahmen beruhen auf Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der Volksgesundheit (Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Richtlinien 90/364 und 90/365).

39 — In diesem Sinne Urteil Oulane (Randnr. 18).

40 — Dieser Ansatz kehrt die Beweislast nicht um, da der Mitgliedstaat nicht gezwungen wird, die Unzulänglichkeit der Existenzmittel festzustellen.

VI — Ergebnis

51. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass das Königreich Belgien

   a) dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 18 EG und der Richtlinie 90/364/EWG über das Aufenthaltsrecht verstoßen hat, dass es von Gemeinschaftsangehörigen, die sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten wollen, verlangt, dass sie über ausreichende „persönliche" Existenzmittel verfügen;

   b) dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 68/360/EWG des Rates zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft und Artikel 4 der Richtlinie 73/148/EWG zur Aufhebung dieser Beschränkungen auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs sowie Artikel 2 der Richtlinien 93/96/EG und 90/365/EWG des Rates, die das Aufenthaltsrecht der Studenten und der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen regeln, verstoßen hat, dass es zulässt, dass gegen Gemeinschaftsangehörige Ausweisungsverfügungen ergehen, weil sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist die für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erforderlichen Dokumente eingereicht haben;

2. dem Königreich Belgien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.