

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.3.2003
KOM(2003) 101 endgültig

**ZWEITER BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**betreffend die Durchführung der Richtlinien 90/364, 90/365 und 93/96
(Aufenthaltsrecht)**

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Bericht ist der zweite Bericht über die Anwendung der drei Richtlinien über das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Nationalität, die im Aufnahmemitgliedstaat keiner Wirtschaftstätigkeit nachgehen ("Nichterwerbstätige"), und bezieht sich auf den Zeitraum 1999-2002.

Zunächst hat eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes Grundsätze festgestellt oder bestätigt, die für die Anwendung der drei Richtlinien von großer Bedeutung sind, darunter insbesondere:

- Studenten müssen nicht nachweisen, dass sie über Existenzmittel in bestimmter Höhe verfügen; vielmehr genügt hier eine einfache Erklärung.
- Die Mitgliedstaaten können weder die zulässigen Beweismittel für ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz begrenzen noch vorschreiben, dass bestimmte Dokumente von der Behörde eines anderen Mitgliedstaats ausgestellt oder beglaubigt worden sein müssen.
- Auf die Begünstigten dieser drei Richtlinien ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung anzuwenden. Unbeschadet der ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen haben sie damit Anspruch auf beitragsunabhängige Sozialleistungen wie ein Existenzminimum.
- Nehmen die Begünstigten der drei Richtlinien die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch, hat dieser nicht die Möglichkeit, deren Aufenthaltsrecht automatisch zu beenden. Vielmehr muss er solidarisch handeln, wenn die Schwierigkeiten, auf die die Begünstigten stoßen, nur vorübergehender Natur sind.
- Unerlaubte Einreise oder ein fehlendes bzw. abgelaufenes durch das Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenes Einreisevisum stellen für die Mitgliedstaaten keinen zulässigen Grund dar, der es ihnen ermöglichen würde, Staatsangehörigen von Drittstaaten, die im Sinne des Gemeinschaftsrechts Familienangehörige eines Bürgers der Europäischen Union sind, die Ausstellung einer Aufenthaltskarte zu verweigern.
- Artikel 18 EG-Vertrag, in dem das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, verankert ist, hat unmittelbare Wirkung. Die vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen finden aber weiter Anwendung.
- Die Bestimmungen zur Freizügigkeit sind im Licht des Rechts auf Achtung des Familienlebens in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auszulegen; folglich hat ungeachtet seiner Staatsangehörigkeit der Elternteil, der das Sorgerecht für Kinder ausübt, die nach Artikel 12 der Verordnung Nr. 1612/68 ein Aufenthaltsrecht im Aufnahmestaat haben, ebenfalls ein Aufenthaltsrecht auf dieser Grundlage, selbst wenn die Eltern inzwischen geschieden sind oder der Elternteil, der Bürger der Europäischen Union ist, nicht mehr Wanderarbeitnehmer im Aufnahmemitgliedstaat ist.

Die Kommission hat ihrerseits ihre Bemühungen um eine korrekte Anwendung der drei Richtlinien verstärkt, indem sie gegen Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Gründen Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, wie beispielsweise im Zusammenhang mit der Mittelherkunft, der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltskarte, den Unterlagen, die verlangt werden können, etc. Sie wird auch weiterhin für die ordnungsgemäße Anwendung der drei Richtlinien Sorge tragen und sich dabei an den Erfordernissen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und des Unionsbürgerstatus orientieren.

Schließlich verfolgt die Kommission mit ihrem Vorschlag für eine neue Richtlinie über das Aufenthaltsrecht vom 29. Juni 2001, die nach ihrer Annahme durch den Rat und das Europäische Parlament die verschiedenen derzeit gültigen Rechtsinstrumente ersetzen wird, das politische Ziel, die sich aus den drei Richtlinien ergebenden Probleme zu lösen:

- durch die Ausdehnung des Aufenthaltsrechts ohne weitere Voraussetzungen oder Formalitäten von drei auf sechs Monate;
- im Falle eines Aufenthalts von mehr als sechs Monaten, durch das Ersetzen der Aufenthaltskarte durch eine einfache Anmeldung sowie des Nachweises ausreichender Existenzmittel und der Krankenversicherung durch eine einfache Erklärung, wie dies derzeit für Studierende bezüglich der Existenzmittel der Fall ist; und
- durch die Einführung eines Rechts auf Daueraufenthalt nach vier Jahren Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat, das die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht abschafft und die Begünstigten den Inländern hinsichtlich der Sozialhilfe dauerhaft gleichstellt.

EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht ist der zweite Bericht über die Anwendung der Richtlinie des Rates 90/364/EWG vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (ABl. L 180 vom 13.07.1990, Seite 26), der Richtlinie des Rates 90/365/EWG vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen (ABl. L 180 vom 13.07.1990, Seite 28) und der Richtlinie des Rates 93/96/EWG vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten (ABl. L 317 vom 18.12.1993, Seite 59), also der drei Richtlinien über das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern und ihrer Familienangehörigen, unabhängig von ihrer Nationalität, die im Aufnahmemitgliedstaat keiner Wirtschaftstätigkeit nachgehen. Die Annahme dieser drei Richtlinien bedeutet den Übergang von der Freizügigkeit von Personen zum Zwecke der Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit zur Freizügigkeit von Personen als Bürger, unabhängig davon, ob sie einer Wirtschaftstätigkeit nachgehen.

Mit diesem Bericht kommt die Europäische Kommission ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 4 der Richtlinien 90/364 und 90/365 sowie gemäß Artikel 5 der Richtlinie 93/96 nach, dem Europäischen Parlament und dem Rat alle drei Jahre einen Bericht zu diesem Thema vorzulegen. Der erste Bericht wurde am 17. März 1999¹ vorgelegt. Der zweite Bericht deckt den Zeitraum von diesem Datum bis zum Zeitpunkt seiner Vorlage ab. Ferner befasst sich der dritte Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft², der den Zeitraum 1997-2001 abdeckt, mit den Entwicklungen im Bereich der Unionsbürgerschaft und insbesondere mit

¹ KOM(1999) 127 endgültig.

² KOM(2001) 506 endgültig vom 7.9.2001.

dem Recht auf Freizügigkeit, das den Kern der mit dem Status der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte darstellt.

Außerdem wird die Kommission in Artikel 5, zweiter Absatz der Richtlinie 93/96 über das Aufenthaltsrecht der Studenten aufgefordert, den Schwierigkeiten, die sich in bestimmten Mitgliedstaaten aus der Anwendung des Artikels 1 dieser Richtlinie³ ergeben können, besondere Aufmerksamkeit zu widmen und dem Rat gegebenenfalls Vorschläge vorzulegen, um diesen Schwierigkeiten abzuweichen. Die Kommission hat bisher keine Schwierigkeiten festgestellt, die sich in den Mitgliedstaaten aus der Anwendung des Artikels 1 der Richtlinie ergeben, und die Mitgliedstaaten haben der Kommission nicht über Schwierigkeiten durch einen Zustrom von Studenten aus anderen Mitgliedstaaten oder durch eine übermäßige Belastung ihrer öffentlichen Finanzen berichtet.

Im ersten Bericht wurden die Verzögerungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der drei Richtlinien in das nationale Recht der Mitgliedstaaten eingehend beschrieben. Diese Umsetzung wurde einige Monate vor dem Erlass des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache C-424/98, Kommission gegen Italienische Republik, am 25. Mai 2000, mit der Annahme des Gesetzesdekrets Nr. 358 vom 2. August 1999 durch die Italienische Republik abgeschlossen.

Die Umsetzung wurde zwar durchgeführt, es kam jedoch zu einzelnen Fällen mangelhafter Anwendung, die durch an die Kommission gerichtete Beschwerden oder beim Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments eingereichte Petitionen bekannt wurden.

Im Bezugszeitraum des vorliegenden Berichts fanden verstärkte Bemühungen der Kommission statt, rechtzeitig Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einzuleiten und durchzuführen, die durch Rechtsvorschriften, Rundschreiben, Verwaltungsvorschriften oder -praktiken ihre Verpflichtungen aus den drei Richtlinien verletzt haben; darüber hinaus kam es zu sehr wichtigen Entwicklungen im Bereich der Rechtsprechung des Gerichtshofes, die als Konsequenz aus der Unionsbürgerschaft zu einer flexibleren Auslegung der durch die drei Richtlinien für die Anerkennung des Aufenthaltsrechts vorgesehenen Voraussetzungen geführt haben. Die hier geschilderte Entwicklung gipfelt in einer umfassenden Legislativinitiative der Kommission, die durch ein einziges Instrument, das die zahlreichen derzeit gültigen Rechtsinstrumente ersetzt, auf die Förderung und Vereinfachung der Ausübung des Rechts der Unionsbürger abzielt, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

Schließlich kommt der Unterzeichnung und Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der

³ Dieser Artikel legt fest: "In dem Bemühen, die Voraussetzungen für eine leichtere Ausübung des Aufenthaltsrechts zu präzisieren und für einen Angehörigen eines Mitgliedstaats, der zu einer Berufsausbildung in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen worden ist, den nichtdiskriminierenden Zugang zur beruflichen Bildung zu gewährleisten, erkennen die Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht jedem Studenten zu, der Angehöriger eines Mitgliedstaats ist und dem dieses Recht nicht aufgrund einer anderen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts zusteht, sowie seinen Ehegatten und unterhaltsberechtigten Kindern, sofern der betreffende Student durch eine Erklärung oder durch andere, zumindest gleichwertige Mittel, die er selbst wählt, der einzelstaatlichen Behörde glaubhaft macht, dass er über Existenzmittel verfügt, so dass er und seine Familie während ihres Aufenthalts nicht die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen; dies gilt unter der Bedingung, dass er bei einer anerkannten Lehranstalt zum Erwerb einer beruflichen Bildung als Hauptzweck eingeschrieben ist und dass er einen Krankenversicherungsschutz genießt, der sämtliche Risiken im Aufnahmemitgliedstaat abdeckt."

Kommission am 7. Dezember 2000 in Nizza im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr besondere Bedeutung zu, und zwar nicht, weil im Kapitel "Bürgerrechte" und insbesondere in Artikel 45 der Charta das Recht aller Unionsbürgerinnen und Unionsbürger verankert ist, sich unter Vorbehalt der durch das Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Voraussetzungen und Einschränkungen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten⁴ – dies ändert in der Tat nichts am derzeit geltenden Gemeinschaftsrecht zur Freizügigkeit –, sondern vielmehr weil die Charta die Grundrechte kodifiziert und eindeutig sichtbar macht, denen die drei Institutionen der Union, insbesondere die Kommission, verpflichtet sind, und die dieser bei der Auslegung der derzeit geltenden Bestimmungen zum Recht auf Freizügigkeit sowie bei derzeitigen oder künftigen Legislativinitiativen als Richtschnur dienen.

I. DER BEITRAG DER RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES

Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang während des Bezugszeitraums dieses Berichts vier Urteile⁵ erlassen. Das erste dieser Urteile wurde auf Initiative der Kommission erlassen, die beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Italienische Republik wegen mangelhafter Umsetzung der drei Richtlinien erhob.

Aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 25. Mai 2000⁶ sind drei Schlüsse zu ziehen:

a) Höhe der Einkünfte der Familienangehörigen der von der Richtlinie 90/364 Begünstigten im Vergleich zu den von der Richtlinie 90/365 Begünstigten

Der Gerichtshof hat entgegen dem von der Kommission vertretenen Standpunkt eingeräumt, dass die Tatsache allein, dass ein Mitgliedstaat für die Familienangehörigen von Personen, die berufstätig waren, eine günstigere Regelung vorsieht als für die Begünstigten der Richtlinie 90/364, nicht beweist, dass die Mitgliedstaaten mit dem für letztere geltenden höheren Betrag ihren Spielraum überschreiten⁷.

In Anbetracht der Entscheidungsgründe und da sich der Klagepunkt der Kommission auf eine spezielle, in der italienischen Gesetzgebung vorgesehene Differenzierung bezog, kann daraus schwerlich ein allgemeiner Grundsatz abgeleitet werden, nach dem es den Mitgliedstaaten vollkommen freisteht, für die Begünstigten der beiden Richtlinien hinsichtlich der Existenzmittel unterschiedliche Mindestbeträge festzulegen. Denn der Gerichtshof bekräftigt außerdem, dass die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse in diesem Bereich unter Beachtung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten wie auch der praktischen Wirksamkeit der Bestimmungen der Richtlinien, die Maßnahmen zur Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr zwischen ihnen enthalten, ausüben müssen, damit die Ausübung des

⁴ Artikel 52, Absatz 2 der Charta.

⁵ Urteile des Gerichtshofes vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-424/98, Kommission gegen Italienische Republik, Sammlung der Rechtsprechung 2000, Seite I-4001, vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-184/99, Grzelczyk, Sammlung der Rechtsprechung 2001, Seite I-6193, vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-459/99, MARX, Sammlung der Rechtsprechung 2002, Seite I-6591 und vom 17. September 2002 in der Rechtssache C-413/99, Baumbast, R, bisher nicht in der Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht.

⁶ Rechtssache C-424/98, Kommission gegen Italienische Republik, Sammlung der Rechtsprechung 2000, Seite I-4001.

⁷ In der italienischen Gesetzgebung war vorgesehen, dass ein Familienangehöriger einer von der Richtlinie 90/364 begünstigten Person über Existenzmittel verfügen musste, die den Betrag, über den ein Familienangehöriger einer von der Richtlinie 90/365 begünstigten Person verfügen müssen mindestens um ein Drittel übersteigen mussten.

Aufenthaltsrechts der Bürger der Europäischen Union und ihrer Familienangehörigen im Gebiet eines jeden Mitgliedstaats erleichtert wird.

Es handelt sich hier jedoch um ein rein theoretisches Problem, da der einzige Mitgliedstaat (Italien), der eine Differenzierung vorgesehen hatte, diese noch vor dem Erlass des Urteils des Gerichtshofes abgeschafft hat.

b) Die von den Begünstigten der Richtlinien 90/364 und 90/365 vorzulegenden Dokumente

Auf der Basis eben dieses Grundsatzes teilt der Gerichtshof mit, dass sich die Mitgliedstaaten der verschiedenen Möglichkeiten bedienen müssen, die andere gemeinschaftsrechtliche Regeln vor allem für den Nachweis der Deckung durch eine bestimmte sozialversicherungsrechtliche Regelung und der Höhe der von diesen Stellen gezahlten Pensionen und Renten mittels Bescheinigungen enthalten, die von den nationalen Sozialversicherungsstellen auf Antrag der Betroffenen ausgestellt wurden. Außerdem hat er entschieden, dass die Italienische Republik die ihr vom Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen überschritten hat, indem sie die zulässigen Beweismittel beschränkt und insbesondere vorgeschrieben hat, dass bestimmte Dokumente von der Behörde eines anderen Mitgliedstaats ausgestellt oder beglaubigt worden sein müssen.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt also, dass verschiedene Möglichkeiten für den Nachweis der Erfüllung der durch die beiden Richtlinien vorgesehenen Bedingungen bestehen und damit indirekt die freie Wahl des Betroffenen. Denn aus dieser Rechtsprechung geht zum einen hervor, dass der Begünstigte der Richtlinien 90/364 und 90/365 die Wahl zwischen mehreren Beweismitteln für seine ausreichenden Existenzmittel und seine Krankenversicherung hat, ohne dass von ihm verlangt werden kann, dass die vorzulegenden Dokumente von der Behörde eines Mitgliedstaats ausgestellt oder beglaubigt worden sein müssen, und zum anderen, dass ein Mitgliedstaat die Beweismittel nicht begrenzen darf, indem er beispielsweise bestimmt, dass ausschließlich ein Kontoauszug oder ein von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt oder von einem seiner Konsulate beglaubigtes Dokument als Beweismittel zugelassen sind. Der Mitgliedstaat muss es vielmehr dem Betroffenen freistellen, zwischen allen Beweismitteln, die vorgelegt werden können, zu wählen, ob es sich nun um private oder öffentlich zugängliche Unterlagen handelt.

c) Bestimmungen über die Existenzmittel der Studenten

Der Gerichtshof bestätigt die Auffassung der Kommission, nach der sich bezüglich der ausreichenden Existenzmittel die Regelung in der Richtlinie 93/96 über das Aufenthaltsrecht der Studenten von der der beiden anderen Richtlinien unterscheidet. Der Gerichtshof stellt zunächst fest, dass die Richtlinie 93/96 keine Bedingung in Bezug auf Existenzmittel in einer bestimmten Höhe enthält, die zudem durch bestimmte Dokumente nachgewiesen werden müssten. Er kommt zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat von einem von dieser Richtlinie begünstigten Studenten nicht verlangen kann, nachzuweisen oder glaubhaft zu machen, dass er über Existenzmittel in einer bestimmten Höhe verfügt. Vielmehr muss der Mitgliedstaat dem Betroffenen die Wahl zwischen einer Erklärung oder jedem anderen, zumindest gleichwertigen Mittel lassen, auch wenn Familienangehörige den Studenten begleiten. Außerdem hat der Gerichtshof in seinem Urteil zu Grzelczyk vom 20. September 2001 (siehe unten) für Recht erkannt, dass "... sich die finanzielle Situation eines Studenten im Laufe der Zeit aus Gründen, die von seinem Willen unabhängig sind, ändern [kann]. Ob seine Erklärung der Wahrheit entspricht, kann daher nur zu dem Zeitpunkt beurteilt werden, zu dem er sie abgibt" (Randnummer 45).

Aus der genannten Rechtsprechung geht hervor, dass es mit der Richtlinie 93/96 unvereinbar ist, wenn eine nationale Behörde von einem durch diese Richtlinie begünstigten Studenten verlangt, ein spezielles Dokument wie beispielsweise einen Kontoauszug vorzulegen, um zu beweisen, dass er die in der Richtlinie vorgesehene Bedingung ausreichender Existenzmittel erfüllt.

d) Das Aufenthaltsrecht Nichterwerbstätiger nach der Inanspruchnahme von Sozialhilfe

Artikel 3 der Richtlinien 90/364 und 90/365 sowie Artikel 4 der Richtlinie 93/96 sehen vor, dass das Aufenthaltsrecht besteht, solange der Begünstigte die Bedingungen hinsichtlich der ausreichenden Existenzmittel und der Krankenversicherung erfüllt. Gestützt auf diese Bestimmung beenden die Mitgliedstaaten automatisch das Aufenthaltsrecht der Begünstigten der drei Richtlinien, wenn diese Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Mit seinem Urteil vom 20. September 2001⁸ in der Rechtssache C-184/99, Grzelczyk, hat der Gerichtshof die Möglichkeit der Mitgliedstaaten eingeschränkt, auf der Basis der vorgenannten Bestimmungen der drei Richtlinien das Aufenthaltsrecht der Begünstigten der drei Richtlinien zu beenden, wenn sie in Ermangelung ausreichender Existenzmittel Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Der Gerichtshof schließt nicht aus, dass ein Mitgliedstaat der Ansicht sein kann, dass ein Student, der Sozialhilfe in Anspruch genommen hat, die Voraussetzungen für sein Aufenthaltsrecht nicht mehr erfüllt, und dessen Aufenthaltsrecht beenden kann. Er erklärt jedoch, dass dies "unter Einhaltung der insoweit vom Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen" (Randnummer 4 des Urteils) geschehen muss, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben muss und "solche Maßnahmen [...] keinesfalls die automatische Folge der Tatsache sein [dürfen], dass ein Student der einem anderen Mitgliedstaat angehört die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nimmt" (Randnummer 43). Der Gerichtshof schließt damit kategorisch und in ausnahmslos allen Fällen einen Automatismus zwischen der Inanspruchnahme von Sozialhilfe und der Beendigung des Aufenthaltsrechts aus.

Der Gerichtshof stützt seine Würdigung auf den sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie 93/96, nach dem die Aufenthaltsberechtigten die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats nicht "über Gebühr" belasten dürfen, woraus sich nach Auffassung des Gerichtshofes ergibt, dass die "Richtlinie 93/96 [...] somit, übrigens ebenso wie die Richtlinien 90/364 und 90/365, eine bestimmte finanzielle Solidarität der Angehörigen dieses Staates mit denen der anderen Mitgliedstaaten an[erkennt], insbesondere wenn die Schwierigkeiten, auf die der Aufenthaltsberechtigte stößt, nur vorübergehender Natur sind" (Randnummer 44).

Zunächst geht aus der Bezugnahme auf die Richtlinien 90/364 und 90/365 sowie aus der Einheitlichkeit des von den drei Richtlinien verfolgten Systems hervor, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht nur auf Studenten angewendet werden könnte, die hauptsächlich Gegenstand des Verfahrens waren, sondern auch mutatis mutandis auf die Begünstigten der Richtlinien 90/364 und 90/365. Außerdem schließt der Gerichtshof für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit aus, das Aufenthaltsrecht von Studenten und anderen Nichterwerbstätigen zu beenden, wenn sie vorübergehend auf finanzielle Schwierigkeiten stoßen.

⁸ Sammlung der Rechtsprechung 2001, Seite I-6193.

Aus dem Vorstehenden geht insgesamt hervor, dass der Gerichtshof für Studenten und die übrigen Nichterwerbstätigen in ausnahmslos allen Fällen einen Automatismus zwischen der Inanspruchnahme von Sozialhilfe und der Beendigung des Aufenthaltsrechts ausgeschlossen hat. Damit sind alle einzelstaatlichen Bestimmungen, die einen solchen Automatismus vorsehen⁹, sowie die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, das Aufenthaltsrecht der Begünstigten der drei Richtlinien zu beenden, wenn diese auf finanzielle Schwierigkeiten stoßen, insbesondere wenn diese vorübergehender Natur sind, mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar. Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die Mitgliedstaaten die dazu erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

e) Der Grundsatz des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und die Anerkennung des Unionsbürgerstatus

Der Gerichtshof bekräftigt sein Urteil in der Rechtssache Martinez Sala¹⁰ und wiederholt in seinem Urteil in der Rechtssache Grzelczyk, dass sich jeder Unionsbürger in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, auf den in Artikel 12 EG-Vertrag festgeschriebenen Grundsatz des Verbots jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit berufen kann. Dies sind insbesondere die Situationen, die zur Ausübung der durch Artikel 18 EG-Vertrag verliehenen Freiheit gehören, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten.

Auf der Grundlage von Artikel 12, in Verbindung mit den Bestimmungen des Vertrags zur Unionsbürgerschaft, erklärt der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Grzelczyk: "Der Unionsbürgerstatus ist dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen." (Randnummer 31)¹¹.

Daraus ist zu schließen, dass die nicht erwerbstätigen Unionsbürger, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten, aufgrund ihrer Unionsbürgerschaft Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Inländern haben. Der Gerichtshof räumt jedoch im Falle von im Gemeinschaftsrecht "insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen" Einschränkungen dieser Regelung ein. So gesteht der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Grzelczyk dem Aufnahmemitgliedstaat implizit das Recht zu, aufenthaltsberechtigten Studenten auf der Grundlage von Artikel 3 der Richtlinie 93/96 kein Unterhaltsstipendium zu gewähren¹². In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass die Studenten Anspruch auf Gleichbehandlung hinsichtlich jeder Unterstützung im Zusammenhang mit dem Zugang zur Bildung haben (Einschreibungs- und

⁹ Unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofes vom 20. September 2001 hat die Kommission bereits einem Mitgliedstaat ein ergänzendes Aufforderungsschreiben zugestellt, in dessen Gesetzgebung ein solcher Automatismus mit einem gesonderten Hinweis auf die Aufenthaltserlaubnis selbst vorgesehen ist. In seinem Antwortschreiben gab der betreffende Mitgliedstaat an, er werde seine Gesetzgebung entsprechend dem fraglichen Urteil ändern.

¹⁰ Urteil vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-85/96, Sammlung der Rechtsprechung 1998, Seite I-2691.

¹¹ In seinem Urteil vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-224/98, D'Hoop, Sammlung der Rechtsprechung 2002, Seite I-6191, erklärt der Gerichtshof (Randnummer 35), dass der Unionsbürgerstatus dem Bürger die Garantie gleicher rechtlicher Behandlung bei Ausübung der Freizügigkeit bietet.

¹² Dieser Artikel legt fest: "Ein Anspruch der aufenthaltsberechtigten Studenten auf Gewährung von Unterhaltsstipendien durch den Aufnahmemitgliedstaat wird durch diese Richtlinie nicht begründet."

Studiengebühren)¹³. Dagegen stellt der Gerichtshof fest, dass "keine Richtlinienbestimmung die durch die Richtlinie Begünstigten von Sozialleistungen aus[schließt]" (Randnummer 39). Auf der Grundlage der Artikel 12 und 17 EG-Vertrag kommt er zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat die Gewährung einer beitragsunabhängigen Sozialleistung wie des Existenzminimums bei Angehörigen anderer Mitgliedstaaten als des Aufnahmemitgliedstaats, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten, nicht von der Voraussetzung abhängig machen darf, dass sie in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1612/68 fallen, während für die Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats eine derartige Voraussetzung nicht gilt.

Daraus geht eindeutig hervor, dass die Begünstigten der Richtlinien 90/364, 90/365 und 93/96 auf der Grundlage von Artikel 12 und 17 EG-Vertrag das Recht auf Gleichbehandlung mit den Inländern sowie das Recht auf beitragsunabhängige Sozialleistungen haben, es sei denn, im Gemeinschaftsrecht sind ausdrücklich Ausnahmen vorgesehen. Sie haben sogar ein Recht auf Sozialhilfe, ohne dass der Mitgliedstaat ihr Aufenthaltsrecht automatisch beenden könnte, insbesondere wenn ihre finanziellen Schwierigkeiten vorübergehender Natur sind. Das Aufenthaltsrecht der Begünstigten der Richtlinien 90/364, 90/365¹⁴ und 93/96 unterliegt jedoch weiterhin der Beschränkung, dass sie die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats nicht über Gebühr belasten dürfen und der Aufnahmemitgliedstaat in einem solchen Fall unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, ihr Aufenthaltsrecht und damit ihren Anspruch auf Sozialhilfe beenden kann.

f) Verweigerung der Aufenthaltskarte bei unerlaubter Einreise oder abgelaufenem Visum

In seinem Urteil vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache MRAX bekräftigt der Gerichtshof erneut die Bedeutung der Gewährleistung des Schutzes des Familienlebens der von der Gemeinschaftsregelung über die Freizügigkeit begünstigten Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof hat entschieden, dass sich das Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen von Drittstaaten, die mit einem Unionsbürger verheiratet sind, direkt aus den Gemeinschaftsnormen ergibt, unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat einen Aufenthaltstitel erteilt. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist eine Handlung, die dazu dient, die individuelle Situation des Betroffenen im Hinblick auf die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts festzustellen.

Der Gerichtshof erinnert jedoch daran, dass der Mitgliedstaat die Erteilung dieses Aufenthaltstitels von der Vorlage des Ausweises abhängig machen kann, mit dem der Betroffene in sein Hoheitsgebiet eingereist ist. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können die Verletzung von Vorschriften zur Überwachung von Ausländern mit geeigneten

¹³ Der siebente Erwägungsgrund der Richtlinie 93/96 besagt: "Beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts fällt eine den Studenten gewährte **Unterhaltsbeihilfe** nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht in den Anwendungsbereich des Vertrages im Sinne seines Artikels 7." In der englischen Fassung dieses Textes wurde irrtümlich das Wort "maintenance" vor "assistance granted to students" weggelassen.

¹⁴ In der englischen, in der schwedischen und finnischen Fassung von Artikel 1 der Richtlinie 90/365 ist die Rede von einer Belastung "on the social security system of the host Member State" (Englisch), „ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemsstaten“ (Schwedisch) und „kuuluvan vastaanottavan jäsevaltion sosiaaliturvajärjestelmään“ (Finnisch). Dieser Satz muss entsprechend den anderen Sprachfassungen derselben Richtlinie sowie der Richtlinien 90/364 und 93/96 im Sinne einer Belastung "on the social **assistance** system of the host Member State" (Englisch), „ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemstaten“ (Schwedisch) und „kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään“ (Finnisch), in Übereinstimmung mit den anderen Sprachversionen der gleichen Richtlinie, wie auch in den Sprachversionen der Richtlinien 90/364 und 93/96 verstanden werden.

Sanktionen belegen, sofern diese verhältnismäßig sind. Ein Mitgliedstaat kann auch Maßnahmen ergreifen, die Ausnahmen von der Freizügigkeit darstellen, wenn Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit vorliegen. Dabei darf jedoch ausschließlich das persönliche Verhalten der Einzelperson ausschlaggebend sein, die Gegenstand der Maßnahme ist.

Dagegen wären eine Verweigerung des Aufenthaltstitels oder eine Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, die ausschließlich darauf gestützt wären, dass der Betroffene gesetzliche Formalitäten in Bezug auf die Ausländerüberwachung nicht erfüllt hat – wie beispielsweise die Einreise in einen Mitgliedstaat ohne Visum – unverhältnismäßig und demnach nicht mit den Gemeinschaftsnormen vereinbar, wenn der Betroffene seine Identität und seine Ehe mit einem Unionsbürger nachweisen kann.

Hinsichtlich des Antrags auf einen Aufenthaltstitel nach Ablauf eines Visums stellt der Gerichtshof fest, dass die Gemeinschaftsnormen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels kein gültiges Visum voraussetzen. Zudem würde eine allein mit dem Ablauf des Visums begründete Maßnahme zur Entfernung aus dem Hoheitsgebiet eine Sanktion darstellen, die offensichtlich in keinem Verhältnis zur Schwere des Verstoßes gegen die einzelstaatlichen Vorschriften für die Ausländerüberwachung stünde.

g) Unmittelbare Wirkung von Artikel 18 EG-Vertrag – anzuwendende Bedingungen und Beschränkungen unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Schutzes des Familienlebens

Urteil des Gerichtshofes vom 17. September 2002 in der Rechtssache C-413/99, Baumbast, R

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass es nach dem Vertrag nicht erforderlich ist, dass die Unionsbürger einer Erwerbstätigkeit nachgehen, um in den Genuss der Rechte im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft zu kommen, insbesondere des Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass Artikel 18 Absatz 1 EG-Vertrag eine klare und präzise Bestimmung darstellt, dass die Anwendung der Beschränkungen und Bedingungen für diese Bestimmung der gerichtlichen Kontrolle unterliegt, und dass diese Bestimmung den Einzelnen Rechte verleiht, die sie gerichtlich geltend machen können und die die innerstaatlichen Gerichte demnach zu wahren haben.

Der Gerichtshof räumt ein, dass die in Artikel 18 EG-Vertrag genannten und in der Richtlinie 90/364 festgelegten Beschränkungen und Bedingungen weiterhin Anwendung finden, da die Wahrnehmung des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger dem Schutz der berechtigten Interessen der Mitgliedstaaten untergeordnet werden kann. Dies hat allerdings unter Einhaltung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Grenzen und im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu erfolgen.

Unter Anwendung dieses letztgenannten Grundsatzes auf die Rechtssache Baumbast kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Tatsache einen unverhältnismäßigen Eingriff darstellt, dass dem Betroffenen durch den Aufnahmemitgliedstaat das Aufenthaltsrecht mit der Begründung versagt wird, dass seine Krankenversicherung eine Notversorgung in diesem Staat nicht abdeckt, während sowohl der Betroffene als auch seine Familie in einem anderen Mitgliedstaat in vollem Umfang krankenversichert sind und sie nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung 1408/71 für Rechnung des zuständigen Staates Sachleistungen vom Träger des Wohnsitzmitgliedstaats beanspruchen können.

Schutz des Familienlebens

Mit seinem Urteil in der Rechtssache Baumbast, R, bestätigt der Gerichtshof außerdem den in seinem Urteil vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-60/00, Carpenter¹⁵, festgelegten Grundsatz, nach dem die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit im Licht des Rechts auf Achtung des Familienlebens in Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) auszulegen sind. Dieses Recht gehört zu den Grundrechten, die vom Gemeinschaftsrecht anerkannt werden.

In Anwendung dieses Grundsatzes kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass, wenn Kinder ein Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat haben, um dort gemäß Artikel 12 der Verordnung Nr. 1612/68 am allgemeinen Unterricht teilzunehmen, diese Bestimmung, um ihr nicht ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen, so auszulegen ist, dass sie dem Elternteil, der die elterliche Sorge für die Kinder tatsächlich wahrnimmt, ungeachtet seiner Staatsangehörigkeit den Aufenthalt bei den Kindern erlaubt, um ihnen die Wahrnehmung des genannten Rechts zu erleichtern; dies gilt auch, wenn die Eltern inzwischen geschieden sind oder der Elternteil, der die Unionsbürgerschaft besitzt, nicht mehr Wanderarbeitnehmer im Aufnahmemitgliedstaat ist.

Aus diesem Urteil geht hervor, dass ungeachtet seiner Staatsangehörigkeit der Elternteil, der das Sorgerecht für die Kinder wahrnimmt, selbst wenn er im Aufnahmemitgliedstaat keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, das Aufenthaltsrecht hat, ohne ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung nachweisen zu müssen, da sich sein Aufenthaltsrecht nicht aus der Richtlinie 90/364 ergibt, sondern aus Artikel 12 der Verordnung 1612/68, nach dem solche Voraussetzungen nicht verlangt werden.

II. DIE TÄTIGKEIT DER KOMMISSION ALS HÜTERIN DER ANWENDUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

Einleitung

Gemäß der oben dargestellten Rechtsprechung des Gerichtshofes gibt es zwei Punkte, die der Kommission als Richtschnur und Grundlage bei ihrer Tätigkeit als Hüterin der Anwendung des Gemeinschaftsrechts bezüglich der Freizügigkeit dienen: zum einen die Unionsbürgerschaft, die, wie es der Gerichtshof formuliert, dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, zum anderen die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen anerkannten Grundrechte, die als allgemeine Rechtsgrundsätze integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind und durch dieses geschützt werden.

¹⁵ Sammlung der Rechtsprechung, Seite I-6279. In diesem Urteil hat der Gerichtshof unter Auslegung von Artikel 49 EG-Vertrag im Licht des Grundrechts auf Achtung des Familienlebens für Recht erkannt, dass der Herkunftsmitgliedstaat eines in diesem Staat ansässigen Dienstleistungserbringers, der Dienstleistungen für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Empfänger erbringt, dessen Ehegatten, der Staatsangehöriger eines Drittstaats ist, den Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet nicht verwehren darf. Er erinnert daran, dass der "Gemeinschaftsgesetzgeber erkannt hat, welche Bedeutung es hat, den Schutz des Familienlebens der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, um die Hindernisse für die Ausübung der vom Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu beseitigen" (Randnummer 38), und erklärt, dass "[...] es einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens [...] darstellen [kann], wenn einer Person die Einreise in ein oder der Aufenthalt in einem Land verweigert wird, in dem ihre nahen Verwandten wohnen" (Randnummer 42 des Urteils).

Die Unionsbürgerschaft beinhaltet zum einen, dass der Grundsatz des Verbots unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit in vollem Umfang auch auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten anzuwenden ist, die im Aufnahmemitgliedstaat keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, jedoch unbeschadet der im Gemeinschaftsrecht ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen. Zum anderen beinhaltet die Unionsbürgerschaft, dass die Mitgliedstaaten gegenüber diesen Menschen eine gewisse Solidarität zeigen müssen, wobei diese jedoch die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats nicht über Gebühr belasten dürfen.

Der Schutz der Grundrechte ist zu einem wichtigen und entscheidenden Faktor für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts geworden. Ohne der Frage der rechtlichen Auswirkungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und ihres künftigen Status vorgreifen zu wollen, stützt sich die Kommission, wie übrigens auch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), bei der Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen über das Recht von Unionsbürgern und deren Familienangehörigen, sich unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, auf mehrere Bestimmungen der Charta. Dies sind insbesondere:

a) Artikel 33 (Schutz des Familienlebens), 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens), 9 (Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen) und 14 (Recht auf Bildung) im Rahmen der Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften bezüglich der Familienzusammenführung;

b) Artikel 8 (Schutz personenbezogener Daten) und 41 (Recht auf eine gute Verwaltung) hinsichtlich der Kontakte der Unionsbürger mit den für die Anwendung der drei Richtlinien zuständigen nationalen Behörden; und

c) Artikel 20 (Gleichheit vor dem Gesetz), 21 (Nichtdiskriminierung), 22 (Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen), 25 (Rechte älterer Menschen), 34 (soziale Sicherheit und soziale Unterstützung), 35 (Gesundheitsschutz) und 36 (Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse), um die korrekte Anwendung der Grundsätze der Solidarität und der Nichtdiskriminierung gegenüber den Inländern zu gewährleisten.

Von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren

Die Tätigkeit der Kommission war im Laufe der drei Bezugsjahre dieses Berichts insbesondere auf die drei folgenden Themen ausgerichtet:

Die Herkunft der ausreichenden Existenzmittel im Rahmen der Richtlinie 90/364

Obwohl in der Richtlinie 90/364 die Herkunft der ausreichenden Existenzmittel eines Unionsbürgers, der auf der Grundlage dieser Richtlinie das Aufenthaltsrecht beansprucht, nicht präzisiert wird, verlangen einige Mitgliedstaaten, dass dieser selbst über ausreichende Existenzmittel verfügt, und erkennen Mittel, die von einer anderen Person als einem Ehegatten oder einem Kind bereitgestellt werden, nicht an.

Die Kommission ist der Ansicht, dass über die Bestimmungen der Richtlinie hinaus die zusätzliche Voraussetzung verlangt wird, dass der Betroffene über ausreichende persönliche Existenzmittel verfügt oder über Existenzmittel, die ausschließlich von einem Ehegatten oder einem Kind bereitgestellt werden, was der Richtlinie zuwiderläuft, die nicht ausschließt, dass die ausreichenden Existenzmittel von einem Dritten stammen können, insbesondere einem

Elternteil oder einem nicht verheirateten Lebenspartner, und hat daher mit Gründen versehene Stellungnahmen an die betreffenden Mitgliedstaaten gerichtet.

Andere Mitgliedstaaten haben ebenfalls willkürlich die Bedingung eingeführt, dass die ausreichenden Existenzmittel persönlicher Natur sein müssen. Nach dem Eingreifen der Kommission hat Schweden diese Bedingung aus allen Rechtsvorschriften gestrichen, die nach dem 10. April 2001 in Kraft getreten sind.

Dauerhaftigkeit der Existenzmittel und Gültigkeitsdauer der Aufenthaltskarte

Einige Mitgliedstaaten machten die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltskarte vom Nachweis der Dauerhaftigkeit der ausreichenden Existenzmittel abhängig. In Anbetracht der Bestimmung der Richtlinien 90/364 und 90/365, nach der die Gültigkeit der Aufenthaltskarte auf fünf Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit begrenzt werden kann und die Möglichkeit der Erneuerung der Aufenthaltskarte nach den ersten zwei Aufenthaltsjahren besteht, stellten die nationalen Behörden sie mit einer Gültigkeit von einem oder fünf Jahren aus, je nachdem, ob der Betroffene ausreichende Existenzmittel für ein Jahr oder fünf Jahre nachweisen konnte. Durch Beschwerden wurde bekannt, dass einzelstaatliche Behörden für die Erteilung einer Aufenthaltskarte ausreichende Existenzmittel für fünf Jahre verlangt haben, die auf einem Bankkonto zu hinterlegen waren.

Nach dem Eingreifen der Kommission haben einige Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Schweden, ihre Gesetzgebung dahingehend geändert, dass die Begünstigten der Richtlinien 90/364 und 90/365 in jedem Fall eine Aufenthaltskarte für fünf Jahre erhalten.

Die Kommission erinnert daran, dass die Gültigkeit der Aufenthaltskarte fünf Jahre betragen muss, obwohl die Möglichkeit der Erneuerung nach den ersten zwei Aufenthaltsjahren mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Diese Lösung stimmt mit der im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen grundsätzlichen Regelung einer Gültigkeit der Aufenthaltskarte von fünf Jahren sowie mit der Regelung bezüglich der Freizügigkeit von Erwerbstätigen überein, nach der eine Aufenthaltskarte mit einer Gültigkeit von mindestens fünf Jahren vorgesehen ist.

Für die Erteilung einer Aufenthaltskarte verlangte Dokumente

Die Dokumente, die von den nationalen Behörden verlangt werden können, werden in den drei Richtlinien aufgeführt. Aus den drei Richtlinien geht hervor, dass andere Dokumente nicht verlangt werden dürfen ("Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder des Aufenthaltsdokuments darf der Mitgliedstaat vom Antragsteller nur die Vorlage [...] verlangen").

Dies sind der Personalausweis oder der Reisepass sowie der Nachweis ausreichender Existenzmittel und einer Krankenversicherung oder, bei Studenten, eine Erklärung über ausreichende Existenzmittel und ein Nachweis über eine Krankenversicherung.

Daraus ergibt sich, dass die Praxis der Mitgliedstaaten, außer den oben genannten Dokumenten weitere Dokumente zu verlangen, mit den drei Richtlinien nicht vereinbar ist und ein Hemmnis für die Ausübung des Aufenthaltsrechts durch die Begünstigten der drei Richtlinien darstellt. Einige Mitgliedstaaten verlangen manchmal zusätzlich:

1) eine Geburtsurkunde, manchmal sogar in amtlicher Übersetzung: Die wichtigen Daten einer solchen Urkunde (Geburtsdatum und -ort) sind ebenfalls im Personalausweis oder Reisepass angegeben. Daraus ergibt sich, dass diese Forderung ungerechtfertigt und bürokratisch ist.

2) eine Staatsangehörigkeitsurkunde: Gleiches gilt für dieses Dokument. Diese Forderung ist ungerechtfertigt, da die Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht verpflichtet sind, Inländern einen Personalausweis oder Reisepass auszustellen, in dem insbesondere die Staatsangehörigkeit genannt wird. In Zweifelsfällen hat ein Mitgliedstaat das Recht, die Echtheit des Personalausweises oder Reisepasses zu überprüfen. Keinesfalls jedoch darf er eine Staatsangehörigkeitsbescheinigung verlangen.

3) Strafregisterauszug oder Erklärung über Vorstrafen oder Leumundszeugnis: Ein Mitgliedstaat kann ein solches Dokument nicht verlangen, weil dies nicht im Gemeinschaftsrecht vorgesehen ist. Möchte ein Mitgliedstaat den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit geltend machen, muss dieser gemäß dem in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 64/221 vorgesehenen Verfahren von der Möglichkeit Gebrauch machen, andere Mitgliedstaaten um Auskünfte zu ersuchen.

In einem Mitgliedstaat müssen alle Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten eine Erklärung über Vorstrafen abgeben; wer diese verweigert, wird systematisch überprüft. Diese Praxis verstößt ebenfalls gegen Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 64/221¹⁶, nach dem die Anfragen bei anderen Mitgliedstaaten keinen systematischen Charakter haben dürfen.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten bereits darauf hingewiesen, dass das Erfordernis solcher Dokumente nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, und wird die Vertragsverletzungsverfahren weiter verfolgen, die bereits gegen die Mitgliedstaaten eröffnet wurden, die sich weigern, dem Gemeinschaftsrecht nachzukommen.

Diskriminierende Sanktionen bei versäumter Beantragung oder Verlängerung einer Aufenthaltskarte

Die spanische Gesetzgebung sieht vor, dass die Unionsbürger, die es versäumen, die Erteilung oder Verlängerung ihrer Aufenthaltskarte zu beantragen, mit Geldstrafen von bis zu 3 000 EUR belegt werden können, während Inländer, die es versäumen, die Ausstellung oder Verlängerung ihres Personalausweises zu beantragen, mit einer Geldstrafe von bis zu 300 EUR belegt werden können. Es liegen mehrere Beschwerden über Fälle vor, in denen eine Geldstrafe von 240 EUR für einen um 14 Monate verspäteten Antrag auf Erneuerung verhängt wurde oder eine Geldstrafe von 540 EUR dafür, dass vier Jahre lang versäumt wurde, die Erteilung einer Aufenthaltskarte zu beantragen.

Die Kommission hat zu diesem Thema am 5. April 2002 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich Spanien gerichtet und in Anbetracht der darauf erteilten Antwort beschlossen, Klage beim Gerichtshof einzulegen.

Frist für die Ausstellung einer Aufenthaltskarte

Bei der Kommission sind zahlreiche Beschwerden bezüglich langer Fristen für die Erteilung einer Aufenthaltskarte eingegangen, die häufig sechs Monate überschreiten, sowie bezüglich langer Warteschlangen, fehlender gesonderte Schalter für Unionsbürger oder auch des unangemessenen Verhaltens der mit der Ausstellung einer Aufenthaltskarte betrauten Stellen.

¹⁶ Richtlinie des Rates 64/221/EWG vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, ABl. P 056 vom 4.4.1964, Seite 850.

Was die Frist für die Ausstellung betrifft, so ist in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 64/221 vorgesehen, dass die Entscheidung über Erteilung oder Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis binnen kürzester Frist, spätestens jedoch innerhalb von sechs Monaten nach der Antragstellung getroffen werden muss. Aus dieser Bestimmung der Richtlinie über Maßnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, geht hervor, dass die Aufenthaltskarte binnen kürzester Frist erteilt werden muss. Ausschließlich in Ausnahmefällen, in denen Gründe der öffentlichen Ordnung vorliegen, die eine Anfrage bei anderen Mitgliedstaaten notwendig machen, kann ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Aufenthaltskarte binnen einer Frist von höchstens sechs Monaten auszustellen. Keinesfalls darf ein Mitgliedstaat die Aufenthaltskarte später als sechs Monate nach Einreichung des Antrags ausstellen.

Was das Fehlen eines gesonderten Schalters für Unionsbürger betrifft, so ist daran zu erinnern, dass eine solche Maßnahme zwar in einigen Mitgliedstaaten oder einigen Städten angewendet wird, jedoch anders als bei den Grenzkontrollen im Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehen ist. Eine gesonderte Stelle für Kontakte von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen mit der Ausländerpolizei wäre jedoch für die nationalen Behörden eine gute organisatorische Maßnahme, die die Ausübung des Aufenthaltsrechts durch Unionsbürger erleichtern würde, da der Antrag für eine Aufenthaltskarte von Unionsbürgern wesentlich einfacher zu bearbeiten ist als ein Antrag eines Drittstaatsangehörigen. Es würde sich hier nicht um eine Diskriminierung von Staatsangehörigen von Drittstaaten handeln, da die Begründung für diese Maßnahme darin läge, dass die auf diese beiden Personengruppen anwendbaren rechtlichen Regelungen nicht vergleichbar sind. Aus Gründen einer zügigen Bearbeitung wäre also eine unterschiedliche Behandlung von Anträgen aus diesen beiden Personengruppen wünschenswert.

Was schließlich die Arbeit der nationalen Behörden und das Verhalten der nationalen Beamten betrifft, so ist daran zu erinnern, dass gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Organisation der nationalen Behörden den Mitgliedstaaten obliegt. Die Mitgliedstaaten sind jedoch verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu erfüllen, ohne wirtschaftliche oder finanzielle Gründe geltend machen zu dürfen. Die Kommission beabsichtigt, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einzuleiten, die – aufgrund einer schlechten Verwaltungsorganisation oder weil das für die ordnungsgemäße Bearbeitung der Akten der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten notwendige Personal nicht zur Verfügung gestellt wird – Hemmnisse für die Ausübung des Aufenthaltsrechts durch Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, unabhängig von deren Nationalität, schaffen.

Anwendung der nationalen Regelung für nicht verheiratete Lebenspartner anstelle der Richtlinie 90/364

Das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern kann nur der im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Regelung unterworfen werden. Fällt der Unionsbürger nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinien 68/360, 73/148, 90/365 und 93/96 oder der Verordnungen 1612/68 und 1251/70, bleibt ihm als letzte Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht auf der Grundlage der Richtlinie 90/364 zu erhalten, in der das allgemeine Aufenthaltsrecht verankert ist; er muss jedoch auch die in dieser Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich der ausreichenden Existenzmittel und einer Krankenversicherung erfüllen. Nur wenn er diese beiden Voraussetzungen nicht erfüllt, kann er einer nationalen Regelung unterworfen werden.

In Anbetracht dieses Grundsatzes müssen die Mitgliedstaaten zuletzt die Möglichkeit prüfen, ob das Aufenthaltsrecht auf der Grundlage der Richtlinie 90/364 gewährt werden kann, und

den Betroffenen darüber informieren; erfüllt dieser die Bedingungen der besagten Richtlinie nicht, kann eine nationale Regelung auf ihn angewendet werden, nach der ihm das Aufenthaltsrecht erteilt wird.

Einige Mitgliedstaaten wenden ihre Gesetzgebung für nicht verheiratete Lebenspartner¹⁷ grundsätzlich an, wenn der Antragsteller ein Unionsbürger ist und die Bedingungen der Richtlinie 90/364 erfüllt. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten auf die Tatsache hingewiesen, dass dies eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts darstellt. Sie hat den Standpunkt vertreten, dass die ausreichenden Existenzmittel des Antragstellers auch von einem Dritten stammen können, insbesondere von einem nicht verheirateten Lebenspartner

Aufenthaltsvisum

Die spanische Gesetzgebung verpflichtet Ehegatten und andere Familienangehörige von Unionsbürgern, die Staatsangehörige von Drittstaaten sind und sich mit diesem in Spanien niederlassen, ein Aufenthaltsvisum (visado de residencia) zu beantragen. Es sind jedoch Ausnahmen von dieser Verpflichtung vorgesehen. Nach Ansicht der spanischen Behörden hat ein Mitgliedstaat bei einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten das Recht, die Staatsangehörigen von Drittstaaten zu verpflichten, ein nationales Visum zu beantragen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Familienangehörigen von Unionsbürgern, die Staatsangehörige von Drittstaaten sind und sich mit diesen im Aufnahmemitgliedstaat niederlassen, nicht verpflichtet werden dürfen, ein Aufenthaltsvisum oder ein anderes nationales Visum zu beantragen als das gemeinschaftliche Schengen-Visum, wenn die Betroffenen nach dem Gemeinschaftsrecht verpflichtet sind, für die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ein solches Visum zu beantragen; sie hat daher am 5. April 2002 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Spanien gerichtet, das jedoch auf seinem Standpunkt beharrt.

Der Standpunkt der Kommission wird durch das Urteil des Gerichtshofes vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache MRAX (Randnummer 89 bis 91) erhärtet, aus dem hervorgeht, dass ein Mitgliedstaat die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für einen Staatsangehörigen eines Drittstaates, der mit einem Unionsbürger verheiratet ist, nicht an die Bedingung knüpfen darf, dass er über ein gültiges Visum verfügt. Insbesondere wird ausgeschlossen, dass der betreffenden Person ein nationales Visum ausgestellt werden muss. Artikel 18 des Schengener Durchführungsübereinkommens, der nationale Visa für Aufenthalte von mehr als drei Monaten erlaubt, betrifft die Begünstigten des Gemeinschaftsrechts nicht. Selbst wenn dies der Fall wäre, wäre diese Bestimmung nicht anwendbar, weil sie nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist (Artikel 134 des Schengener Übereinkommens). In Anbetracht des Standpunktes Spaniens hat die Kommission beschlossen, Klage beim Gerichtshof einzulegen.

Unbefristete Aufenthaltserlaubnis – Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

Die Gesetzgebung Frankreichs sieht die Ausstellung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bei der ersten Verlängerung der zehn Jahre gültigen Aufenthaltserlaubnis von EG-Bürgern unter der Voraussetzung vor, dass das Land, dessen Staatsangehöriger der Betroffene ist, französischen Staatsbürgern dasselbe Recht einräumt.

¹⁷ Diese Gesetzgebung sieht häufig Bedingungen vor, die als nicht mit der Würde des Menschen vereinbar betrachtet werden können, wie beispielsweise die Verpflichtung, ein Leumundszeugnis vorzulegen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass es sich hier um eine Diskriminierung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten aus Gründen der Staatsangehörigkeit handelt und die Bedingung der Gegenseitigkeit nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Daher hat die Kommission am 24. April 2002 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Frankreich gerichtet.

III. DIE LEGISLATIVINITIATIVE DER KOMMISSION

Am 29. Juni 2001 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten¹⁸, vorgelegt. Dieser Vorschlag der Kommission wird derzeit im Rat und im Europäischen Parlament erörtert und dürfte Anfang 2004 angenommen werden¹⁹.

Dieser Vorschlag enthält die folgenden wichtigen Weiterentwicklungen bezüglich Nichterwerbstätiger:

a) Bei Aufenthalten von bis zu sechs Monaten, statt wie derzeit vorgesehen bei Aufenthalten von bis zu drei Monaten, müssen die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen keinerlei Bedingungen erfüllen und keine Formalitäten auf sich nehmen. Damit werden Ruheständler, die regelmäßig einige Monate an ihrem Zweitwohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat zu verbringen, von Verwaltungsförmlichkeiten oder -kosten für die Ausstellung einer Aufenthaltskarte befreit. Ebenso sind Studenten, die sich im Rahmen von gemeinschaftlichen Austauschprogrammen innerhalb der Union bewegen, nicht mehr wie bisher verpflichtet, eine Aufenthaltskarte zu beantragen.

b) Was die Aufenthalte von über sechs Monaten betrifft, so wird die Verpflichtung zur Beantragung und Erteilung einer Aufenthaltskarte abgeschafft werden. Stattdessen erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu verlangen, dass sich der Unionsbürger bei der zuständigen Behörde seines Aufenthaltsortes anmeldet, was durch eine Bescheinigung bestätigt wird. Außerdem dürfen die Mitgliedstaaten für die Ausstellung der Anmeldebescheinigung vom Betroffenen ausschließlich verlangen, dass er in einer Erklärung oder mit jedem anderen mindestens gleichwertigen Mittel seiner Wahl versichert, dass er über ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung verfügt, um zu vermeiden, dass er während seines Aufenthaltes Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen muss.

Mit anderen Worten: Der Vorschlag der Kommission sieht nicht nur vor, dass für die ersten vier Jahre des Aufenthalts (außer bei Staatsangehörigen von Drittstaaten, die Familienangehörige eines Unionsbürgers sind) keine Aufenthaltskarte mehr erforderlich ist, sondern weitet außerdem das in der Richtlinie über das Aufenthaltsrecht von Studenten vorgesehene System hinsichtlich der ausreichenden Existenzmittel auf Ruheständler und andere Nichterwerbstätige aus: Die Ausübung des Rechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei aufzuhalten, wird dadurch erleichtert, dass die

¹⁸ ABl. C 270 E/150 vom 25.9.2001.

¹⁹ In Anhang I der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Nizza am 7, 8. und 9. Dezember 2000 heißt es in Teil I "Auf dem Weg zu mehr und besseren Arbeitsplätzen", Buchstabe h), es sei notwendig, die Mobilität der europäischen Bürger sowie die Freizügigkeit zu erleichtern, indem bis 2003 die Anpassung des Inhalts der Richtlinien über das Aufenthaltsrecht und Arbeiten an der Verbesserung der Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorgenommen werden.

Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den von diesen Personen zum Nachweis ihrer Existenzmittel vorzulegenden Unterlagen beseitigt werden.

c) Die dritte große Neuerung des Vorschlags der Kommission ist die Einführung eines Rechts auf Daueraufenthalt, das nach vier Jahren ununterbrochenen Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat erworben wird. Dieses Recht wird durch eine Daueraufenthaltskarte bestätigt. Diese ist unbegrenzt gültig und automatisch alle zehn Jahre verlängerbar.

Diese Lösung bietet den Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit eine größere Stabilität durch den Status eines Aufenthaltsberechtigten, der dem des Inländers gleichgestellt ist: Ab dem Zeitpunkt des Erwerbs des Rechts auf Daueraufenthalt unterliegt das Aufenthaltsrecht dann keinen weiteren Bedingungen, und die Begünstigten genießen uneingeschränkten Schutz vor Abschiebung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit. Außerdem wird das Recht auf Daueraufenthalt den Status der Begünstigten hinsichtlich der Sozialhilfe mit dem der Inländer gleichstellen.

Mit der Annahme des Vorschlags der Kommission durch das Europäische Parlament und den Rat würde die Ausübung des Aufenthaltsrechts durch die Begünstigten der drei betreffenden Richtlinien durch die Ausweitung des Aufenthaltsrechts von drei auf sechs Monate ohne Bedingungen und Formalitäten sowie durch die erhebliche Verringerung der Verwaltungsförmlichkeiten und -kosten für Aufenthalte von mehr als sechs Monaten erleichtert. Ferner würde die Mobilität der Bürger innerhalb der Union dadurch erleichtert, dass statt des Nachweises der ausreichenden Existenzmittel und einer Krankenversicherung lediglich eine Erklärung erforderlich wäre. Schließlich würde das Recht auf Daueraufenthalt nicht nur das Aufenthaltsrecht der Begünstigten stärken, sondern ihren Status auch stark dem der Inländer angleichen.

Die Kommission wird jedoch im Rahmen der Verfahren im Europäischen Parlament und im Rat über die Möglichkeit nachdenken müssen, den Vorschlag zu ändern, um den jüngsten Entwicklungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes Rechnung zu tragen, die im ersten Teil dieses Berichts dargelegt wurden.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zwölf Jahre nach der Annahme der drei Richtlinien über das Aufenthaltsrecht von Nichterwerbstätigen und einige Jahre nach ihrer Umsetzung in nationales Recht ist die Anwendung der drei Richtlinien grundsätzlich zufriedenstellend. Dies wird im übrigen auch durch die sinkende Zahl der Beschwerden bei den Kommissionsdienststellen deutlich. Es gibt jedoch noch immer Einzelfälle einer mangelhaften Anwendung der drei Richtlinien. Diese sind vor allem auf falsche Auslegungen der geltenden Texte und auf Verwaltungspraktiken zurückzuführen, die auf solchen Auslegungen von Seiten der nationalen Behörden, insbesondere der Ausländerpolizei, beruhen. Diesen fehlt häufig im Bereich des Gemeinschaftsrechts ausgebildetes Personal, das die betreffenden Bestimmungen im jeweiligen Fall anwenden könnte, wie dies von dem Geist der drei Richtlinien verlangt wird.

Die Kommissionsdienststellen stehen sowohl den nationalen Behörden als auch den Unionsbürgern zur Verfügung und bieten diesen die Hilfestellung und Informationen, die sie benötigen. Jeder Unionsbürger kann mit einem einfachen Schreiben um ein Eingreifen der Kommissionsdienststellen ersuchen, wenn er im Zusammenhang mit der Anwendung der drei Richtlinien auf Schwierigkeiten stößt. Das Eingreifen der Kommissionsdienststellen hat den Vorteil, dass es dem Bürger keine Kosten verursacht und aufgrund der Bedeutung, die die nationalen Behörden den Dienststellen der Kommission beimessen, wirksam ist. Da jedoch

im Einzelfall kein direkter Kontakt mit den involvierten nationalen Behörden aufgenommen wird und die Vertragsverletzungsverfahren mit großem Aufwand verbunden sind, nimmt das Eingreifen der Kommissionsdienststellen Zeit in Anspruch, obwohl in diesen Situationen eine rasche Lösung vonnöten wäre. Es gibt jedoch Systeme, die den Unionsbürgern helfen können, wie beispielsweise das Netz "SOLVIT"²⁰ für die Suche nach einer raschen Lösung für ein konkretes Problem oder der Wegweiserdienst für die Bürger²¹, bei dem nützliche Informationen abgerufen werden können.

Schließlich würde durch die Annahme des Vorschlags der Kommission vom 29. Juni 2001 nicht nur ein einziges und einfaches Rechtsinstrument geschaffen, sondern auch Bürokratie abgebaut, die Mobilität der Unionsbürger erleichtert und nach vier Jahren des Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat der Status der Begünstigten der drei Richtlinien an den der Inländer angeglichen.

²⁰ "Eine wirksame Problemlösung im Binnenmarkt", Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2001) 702 vom 27. November 2002, <http://europa.eu.int/comm/internal>.

²¹ http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_de.htm. Kostenfreie Nummer: 00800 67891011.