KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.12.2008
KOM(2008) 840 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten

BERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Mit dem vorliegenden Bericht soll ein umfassender Überblick über die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG[1] in innerstaatliches Recht und ihre Anwendung im Alltag vermittelt werden. Durch diesen Bericht kommt die Kommission ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 39 Absatz 1 der Richtlinie nach, der besagt, dass sie dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie zu erstatten hat[2].

Die Kommission wird diese Angelegenheit weiter verfolgen und zu gegebener Zeit weitere Berichte und Leitlinien herausgeben.

Die Freizügigkeit von Personen stellt eine der Grundfreiheiten des Binnenmarktes dar, die den Unionsbürgern, den Mitgliedstaaten und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zugute kommt. Sie gehört zu den Rechten, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genannt sind *(Artikel 45)*. In den Anfangstagen des europäischen Projekts kam das Recht auf die Freizügigkeit von Personen nur Arbeitnehmern zugute *(Artikel 39 EG-Vertrag)*. Im Laufe der Zeit wurde dieses Recht auf alle Unionsbürger ausgedehnt. Die Unionsbürgerschaft verleiht jedem Bürger der Europäischen Union das elementare und persönliche Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der im EG-Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten *(Artikel 18 EG-Vertrag)*. Diese Beschränkungen und Bedingungen sind Richtlinie 2004/38/EG zu entnehmen. Die Richtlinie kodifizierte das zu dieser Zeit geltende Recht und Fallrecht auf dem Gebiet der Freizügigkeit von Personen und vereinfachte es zugunsten von Verständlichkeit und Klarheit.

Bürger von Mitgliedstaaten, die vor Kurzem der Europäischen Union beigetreten sind, genießen ebenfalls das uneingeschränkte Recht der Freizügigkeit von Personen. Nur für den Zugang zum Arbeitsmarkt gelten Übergangsbestimmungen.

---

1 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, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77)

2 Siehe auch Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2007 zur Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG - P6_TA(2007)0534

Die Richtlinie ist nicht nur für mehr als 8 Millionen[3] Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaft sind, und deren Familienangehörige von grundlegender Bedeutung, sondern auch für Millionen von Unionsbürgern, die jedes Jahr innerhalb der EU reisen.

Die Bedeutung des Rechts auf die Freizügigkeit von Personen wird durch die Erwartungen der Unionsbürger bestätigt. Laut einer aktuellen Umfrage[4] ist dieses Recht 88 % der Befragten ein Begriff[5]; dies bedeutet einen Anstieg um 4 % seit der letzten Umfrage dieser Art im Jahr 2002.

Dieser Bericht wurde auf der Grundlage vieler Quellen erstellt, darunter eine Studie[6] zur Analyse der Konformität der innerstaatlichen Vorschriften mit der Richtlinie, ein von den Mitgliedstaaten beantworteter Fragebogen zur praktischen Umsetzung der Richtlinie, eigene Untersuchungen der Kommission, Einzelbeschwerden, Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, parlamentarische Entschließungen, Fragen und Petitionen sowie Diskussionen mit den Mitgliedstaaten zu praktischen Fragen, die aus der Anwendung der Richtlinie erwachsen.

2. ÜBERWACHUNG DER RICHTLINIENUMSETZUNG

Gemäß Artikel 40 Absatz 1 der Richtlinie lief die Frist für die Umsetzung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die zur Erfüllung der Richtlinie erforderlich waren, am 30. April 2006 ab.

Die Kommission organisierte im Juni 2005 und im Januar 2006 zwei Sitzungen mit Vertretern der Mitgliedstaaten, um Fragen hinsichtlich der Auslegung der Richtlinie zu klären.

In vielen Fällen erfolgten die Angaben der Mitgliedstaaten zu ihren Umsetzungsmaßnahmen mit Verspätung bzw. erwiesen sich als unvollständig. Zwischen Juni 2006 und Februar 2007 leitete die Kommission gegen 19 Mitgliedstaaten[7] Verletzungsverfahren gemäß Artikel 226 EG-Vertrag ein, da sie den Wortlaut der zur Umsetzung der Richtlinie verabschiedeten innerstaatlichen Vorschriften nicht mitgeteilt hatten. Seitdem haben alle Mitgliedstaaten die Umsetzungsmaßnahmen schrittweise angenommen, und die Verletzungsverfahren wegen nicht erfolgter Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen wurden eingestellt.

---

3 Fünfter Bericht zur Unionsbürgerschaft (1. Mai 2004 - 30. Juni 2007), KOM(2008) 85 endgültig

4 Flash Eurobarometer-Umfrage Nr. 213, bei der mehr als 27.000 zufällig ausgewählte Unionsbürger im November 2007 befragt wurden

5 Laut dem letzten vierteljährlichen Tätigkeitsbericht für den Zeitraum von Januar bis März 2008 (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_en.htm) betraf der größte Teil (22 %) der bei der EUROPE DIRECT-Dienststelle eingegangenen Anfragen grenzüberschreitende Themen *(bzgl. Reisen, Arbeit, Aufenthalt oder Studium in einem anderen Mitgliedstaat).* Von Januar bis Oktober 2006 waren diese Rechte Gegenstand von 84 % der Anfragen, die die Citizens Signpost-Dienststelle beantwortete (Feedback Report – What the Database Tells us: ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_en.htm (Feedback-Bericht – Aufschlüsse der Datenbank)).

6 Die Studie gibt den Stand der Umsetzung zum 1. August 2008 wieder.

7 Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG and RO

Die Richtlinie wurde bereits in den EWG-Vertrag aufgenommen[8] , hat aber in den EWG-Staaten, die nicht der Europäischen Union angehören, noch keine Geltung, da die in der Staatsverfassung enthaltenen Anforderungen in Norwegen noch nicht erfüllt sind.

3. EINHALTUNG DER UMSETZUNGSMAßNAHMEN

Die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG fällt insgesamt eher enttäuschend aus. Kein Mitgliedstaat hat die Richtlinie in ihrer Gesamtheit wirksam und korrekt umgesetzt. Kein Artikel der Richtlinie wurde von allen Mitgliedstaaten wirksam und korrekt umgesetzt.

Andrerseits haben die Mitgliedstaaten auf einigen Gebieten Umsetzungsmaßnahmen verabschiedet, die für Unionsbürger und deren Familienangehörige günstiger sind als in der Richtlinie vorgesehen[9].

In Zypern, Griechenland, Finnland, Luxemburg, Malta, Portugal und Spanien bestehen zwar nur in Bezug auf einige Bestimmungen der Richtlinie Probleme, doch in den meisten Mitgliedstaaten wurden erhebliche Teile und zentrale Bestimmungen der Richtlinie nicht richtig umgesetzt.

Dieser Teil des Berichts beschäftigt sich, dem Aufbau der Richtlinie folgend, mit Einhaltungsproblemen.

3.1. Familienangehörige

Insgesamt ist die Umsetzung der Begriffsbestimmung von Familienangehörigen gemäß Artikel 2 Absatz 2 zufriedenstellend.

In Bezug auf die Rechte anderer Familienangehöriger gemäß Artikel 3 Absatz 2 ist die Umsetzung jedoch weniger zufriedenstellend. Dreizehn[10] Mitgliedstaaten haben Artikel 3 Absatz 2 nicht zufriedenstellend umgesetzt. Andererseits haben zehn Mitgliedstaaten[11] ihn wohlwollender umgesetzt, indem sie das automatische Recht auf Aufenthalt bei dem Unionsbürger auch auf diese Kategorie von Familienangehörigen ausdehnten.

Gleichgeschlechtliche Paare genießen in den dreizehn Mitgliedstaaten[12], die eingetragene Partner als Familienangehörige ansehen, das uneingeschränkte Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt.

Im Anschluss an ein Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003[13] haben Dänemark, Irland, Finnland und das Vereinigte Königreich das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen aus Drittstaaten von einem vorherigen rechtmäßigen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat abhängig gemacht. Sieben Mitgliedstaaten[14] haben die gleiche Auslegung im Rahmen von Verwaltungsleitlinien übernommen.

---

8 Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 158/2007 vom 7. Dezember 2007
9 Nähere Informationen sind den Abbildungen im Anhang zu entnehmen.
10 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE sowie UK
11 BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO sowie SK
12 BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE sowie UK
13 Rechtssache C-109/01 *Akrich*
14 AT, CZ, DE, EL, CY, MT sowie NL

Die Anwendung dieser zusätzlichen Anforderung, die in der Richtlinie nicht vorgesehen ist, führte zu einer großen Zahl an Beschwerden.

Am 25. Juli 2008 urteilte der Gerichtshof in der Rechtssache C-127/08 *Metock*, dass die Anforderung eines vorherigen rechtmäßigen Aufenthalts in Widerspruch zu der Richtlinie steht. Dabei ist hervorzuheben, dass es sich laut dem anfragenden nationalen Gericht bei keiner der Ehen der Rechtssache *Metock* um eine Scheinehe handelte. Der Gerichtshof erinnerte daran, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 35 nicht daran hindert, den Missbrauch des Gemeinschaftsrechts, einschließlich der Eingehung von Scheinehen, zu bekämpfen.

Dieses Urteil löste in einigen Mitgliedstaaten erhebliche Kontroversen aus, insbesondere in Dänemark. Es wurde argumentiert, man habe ein Schlupfloch im Einwanderungsrecht geschaffen, das es Bürgern aus Drittstaaten erleichtern könnte, durch die Eheschließung mit einem Unionsbürger auf legalem Weg das Aufenthaltsrecht zu erlangen *(siehe nachstehender Punkt 3.8.3)*.

3.2. Recht auf Einreise

Artikel 5 Absatz 2 wird häufig falsch bzw. unvollständig umgesetzt. Die Gesetzeslücken führen zur Verletzung der Rechte von Familienangehörigen, insbesondere wenn diese Bürger von Drittstaaten sind.

Nur sieben Mitgliedstaaten[15] haben in ihrer Gesetzgebung spezielle Möglichkeiten geschaffen, welche den Familienangehörigen den Erwerb eines Einreisevisums ermöglichen. Bulgarien und Deutschland scheinen diese Möglichkeit in der Praxis zu gewähren. Fünf Mitgliedstaaten[16] räumen Familienangehörigen, die im Besitz einer von einem anderen Mitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltskarte sind, keine Befreiung von der Visumspflicht ein.

Zusätzliche praktische Probleme entstehen Familienangehörigen aus Drittstaaten dadurch, dass nicht zwischen Bürgern aus Drittstaaten und Familienangehörigen von Unionsbürgern aus Drittstaaten, welche gemäß der Richtlinie bestimmte Rechte besitzen, unterschieden wird. Von Letzteren wird bei der Beantragung eines Einreisevisums immer noch häufig verlangt, zahlreiche Dokumente vorzulegen, so etwa einen Unterkunftsnachweis, Existenzmittel, ein Einladungsschreiben oder eine Fahrkarte für die Rückreise.

Artikel 5 Absatz 4, der für Unionsbürger und deren Familienangehörige bei der Ankunft an der Grenze ohne die notwendigen Reisedokumente ein Einreiserecht oder bei Bedarf Einreisevisa vorsieht, wird häufig falsch umgesetzt und angewandt. Eine falsche Umsetzung ist in Belgien, Lettland und Schweden festzustellen. Sechs Mitgliedstaaten[17] haben die Bestimmung überhaupt nicht umgesetzt.

3.3. Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 6 korrekt umgesetzt. Es gibt jedoch einige Einhaltungsprobleme. Italien, Ungarn, Slowenien und Spanien machen das Aufenthaltsrecht

---

[15] CY, CZ, EL, PL, PT, RO und ES
[16] AT, DK, ES, IE sowie UK
[17] AT, DK, EE, IT, LT und DE

davon abhängig, ob der Familienangehörige aus einem Drittstaat rechtmäßig in das Land eingereist ist. In Griechenland, Luxemburg und Slowenien ist das Aufenthaltsrecht an die Gültigkeitsdauer des Einreisevisums gebunden. Gemäß dem durch Fallrecht bestätigten Gemeinschaftsrecht[18] kann das Aufenthaltsrecht nicht ausschließlich aus dem Grund verweigert werden, dass der Familienangehörige unrechtmäßig in den Mitgliedstaat eingereist oder sein Visum abgelaufen ist.

Nur Dänemark, Finnland, Malta und Schweden sorgen gemäß Artikel 6 auf korrekte Weise im Einklang mit dem 9. Erwägungsgrund ohne Formalitäten in Bezug auf das Aufenthaltsrecht für eine bessere Behandlung von Arbeitssuchenden.

3.4. Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate

3.4.1. Mit diesem Recht verbundene Bedingungen

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 7 Absatz 1 richtig umgesetzt. Estland und Spanien verlangen von Unionsbürgern nicht einmal die Erfüllung einer der Bedingungen gemäß Artikel 7 Absatz 1 und das Aufenthaltsrecht wird ausschließlich auf der Grundlage des Besitzes der Unionsbürgerschaft verliehen.

Die Tschechische Republik erkennt das Aufenthaltsrecht nur dann an, wenn die Familie über eine zufriedenstellende Unterkunft verfügt. Malta verlangt von Unionsbürgern den Erwerb einer Arbeitsgenehmigung als Voraussetzung für den Erhalt des Aufenthaltsrechts als Arbeitnehmer[19]. Derartige Anforderungen stehen in Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht. In Slowenien und der Slowakei wird Unionsbürgern, die Familienangehörige eines anderen Unionsbürgers sind, kein Aufenthaltsrecht eingeräumt, was den Erwerb des Aufenthaltsrechts dort erschwert.

Im Hinblick auf die Familienangehörigen von Studenten haben zwölf Mitgliedstaaten keinen Gebrauch von der Option gemäß Artikel 7 Absatz 4 gemacht, den Geltungsbereich nur auf den Ehepartner und Kinder, denen Unterhalt gewährt wird, zu beschränken[20]. Andere Mitgliedstaaten haben von der Option Gebrauch gemacht, acht von ihnen[21] haben jedoch die Verpflichtung zur Erleichterung der Einreise und des Aufenthalts von Verwandten in gerade aufsteigender Linie nicht richtig umgesetzt.

Artikel 7 Absatz 3, der die Erhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft für Arbeitnehmer vorsieht, wurde in siebzehn Mitgliedstaaten[22] nicht richtig umgesetzt. Dies ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Gesetze die Erhaltung des Aufenthaltsrechts, nicht aber der Erwerbstätigeneigenschaft vorsehen, die ein breiter angelegter Begriff ist. Die Erhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft beeinflusst nicht nur das Aufenthaltsrecht, sondern bietet auch einen zusätzlichen Schutz gegen Ausweisung, die Möglichkeit, zu günstigen Bedingungen das Recht auf Daueraufenthalt zu erwerben, sowie ein uneingeschränktes Recht auf Gleichbehandlung.

---

18 Rechtssache C-459/99 *MRAX*

19 Das Erfordernis, eine Arbeitsgenehmigung vorzuweisen, bevor man arbeiten dar, kann nicht als automatische Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen angesehen werden, wie sie nach den Übergangsregeln im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit zulässig ist.

20 AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI und SK

21 CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO und SE

22 AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE sowie UK

3.4.2. Verwaltungsformalitäten für Unionsbürger

Gemäß Artikel 8 Absatz 1 können die Mitgliedstaaten von Unionsbürgern eine Meldung verlangen. Irland ist der einzige Mitgliedstaat ohne Meldesystem.

Die Tschechische Republik, die Slowakei und das Vereinigte Königreich sehen ein optionales Meldesystem vor. In anderen Mitgliedstaaten sind Unionsbürger verpflichtet, sich zu melden. Im Allgemeinen ist die Richtlinie im Recht dieser Länder korrekt umgesetzt worden.

Zwölf Mitgliedstaaten[23] haben den Begriff „Existenzmittel“ jedoch falsch oder mehrdeutig umgesetzt. Die Probleme entstehen in den meisten Fällen durch die Festlegung eines als ausreichend erachteten Mindestbetrags, wobei eine Entscheidung auf der Grundlage der persönlichen Situation ausbleibt.

Belgien, Ungarn, die Niederlande und Schweden haben detaillierte Leitlinien zur Beurteilung der Existenzmittel verabschiedet. Lettland und die Tschechische Republik verfügen über genaue Leitlinien zur Beurteilung des Begriffs „ungebührliche Belastung“.

3.4.3. Verwaltungsformalitäten für Familienangehörige von Bürgern aus Drittstaaten

Hier stehen die meisten Umsetzungsprobleme in Zusammenhang mit der Aufenthaltskarte, die Familienangehörigen aus Drittstaaten ausgestellt wird, deren Gültigkeit und den Dokumenten, die einem Antrag als Nachweise beiliegen müssen.

Ein großes Problem besteht darin, dass die Aufenthaltskarte in mehreren Mitgliedstaaten nicht, wie in Artikel 10 festgelegt, als „Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers“ bezeichnet wird. So ist es für betroffene Familienangehörige schwer, zu beweisen, dass ihre Situation von der Richtlinie statt von den restriktiveren nationalen Vorschriften für Ausländer abgedeckt wird.

3.5. Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts bei Tod, Wegzug oder Scheidung

Die Umsetzung in Bezug auf die Erhaltung des Aufenthaltsrechts von Familienangehörigen, die selber Unionsbürger sind, ist zufriedenstellend. Dies ist jedoch nicht der Fall bei Familienangehörigen aus Drittstaaten. Hier ist die Umsetzung häufig problematisch.

Österreich, Dänemark, Irland, Lettland, Slowenien und die Slowakei haben Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie nicht vollständig umgesetzt, da die Möglichkeit der Erhaltung des Aufenthaltsrechts für Familienangehörige einer Person, welche die Anforderungen für die Erhaltung dieses Rechts erfüllt, ausgelassen wurde. Andererseits hat Polen wohlwollendere Vorschriften eingeführt, die Familienangehörigen die Erhaltung des Aufenthaltsrechts ermöglichen. Dort muss nicht belegt werden, dass der Familienangehörige ein Arbeitnehmer oder Selbstständiger ist oder für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt.

---

[23] BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE und SI

3.6. Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts – Artikel 14

Nur zehn Mitgliedstaaten[24] haben die Bestimmung, gemäß derer die systematische Prüfung der Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht verboten wird, explizit umgesetzt.

Dreizehn Mitgliedstaaten[25] schließen die Ausweisung als automatische Folge der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen nicht aus.

3.7. Recht auf Daueraufenthalt

Neben mehreren kleineren Problemen bei der Umsetzung des Rechts auf Daueraufenthalt nach Artikel 16 stehen die gravierendsten Probleme im Zusammenhang mit dem Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt nach fünf Jahren ununterbrochenen Aufenthalts. Ungarn macht dieses Recht unzulässigerweise abhängig von Bedingungen hinsichtlich des Aufenthaltsrechts. Belgien und das Vereinigte Königreich berücksichtigen zu Unrecht keine Aufenthaltszeiträume, die vor dem EU-Beitritt des Herkunftsstaates des betroffenen Unionsbürgers liegen.

Eine große Zahl von Mitgliedstaaten[26] hatte Probleme bei der Umsetzung von Artikel 17, der für Personen, welche nicht mehr erwerbstätig sind, günstigere Bestimmungen für den Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt vorsieht.

3.8. Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit

Kapitel VI der Richtlinie enthält Bestimmungen über das Recht der Mitgliedstaaten, Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen die Einreise zu verweigern oder sie auszuweisen. Dies ist jedoch an strenge materielle Schutzklauseln und Verfahrensgarantien gebunden, die ein gerechtes Gleichgewicht zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten und jenen der Unionsbürger gewährleisten. Dies ist eines der Kapitel, bezüglich derer die Richtlinie häufiger ungenügend oder unvollständig umgesetzt wurde.

Wer sein Recht auf Freizügigkeit ausübt, hat Verpflichtungen gegenüber dem Mitgliedstaat, in dem er sich aufhält. An erster Stelle steht hier die Einhaltung der Rechte dieses Staats. Die Richtlinie gestattet den Mitgliedstaaten die Ausweisung von Straftätern. Dabei wird sichergestellt, dass immer eine Prüfung des Einzelfalls erfolgt. Es ist vorgesehen, dass die aufgrund der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit unternommenen Maßnahmen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einhalten und ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend ist. Dieses muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vorherige strafrechtliche Verurteilungen allein können diese Maßnahme nicht begründen. Darüber hinaus sind die nationalen Behörden verpflichtet, die Dauer des Aufenthalts des Betroffenen im Hoheitsgebiet, sein Alter, seinen Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Integration im Aufnahmemitgliedstaat und das Ausmaß seiner Bindungen zum Herkunftsstaat zu berücksichtigen.

---

24 BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL und PT

25 AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO und SK

26 AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI und SK.

Italien und Finnland[27] sehen die automatische Ausweisung vor, wenn Unionsbürger eine Straftat von hinreichender Schwere begangen haben.

Italien hat zudem ein System eingeführt, das die Inhaftierungsdauer für Straftäter verlängert, die sich zu dem Zeitpunkt, an dem sie die Straftat begangen haben, unrechtmäßig in Italien aufhielten. Der Gerichtshof hat mehrfach geurteilt, dass die Nichteinhaltung von Verwaltungsverfahren hinsichtlich des Aufenthalts durch einen Unionsbürger nur auf verhältnismäßige, nicht aber auf diskriminierende Weise sanktioniert werden darf.

3.8.1 Materielle Schutzklauseln (Artikel 27 - 28)

Angesichts der großen Bedeutung der Schutzklauseln, in denen die Bedingungen festgelegt sind, zu denen die Mitgliedstaaten das Recht auf die Freizügigkeit von Personen einschränken dürfen, ist es enttäuschend, dass nur vier Mitgliedstaaten[28] diese Schutzklauseln richtig umgesetzt haben.

Die Probleme stehen häufig in Zusammenhang mit der nicht erfolgten Umsetzung der Vorschriften zur Begrenzung des Ermessensspielraums von Behörden, die z. B. besagen, dass aus wirtschaftlichen Gründen keine Einschränkung vorgenommen werden darf. Die Unzufriedenheit mit der Umsetzung wird dadurch abgemildert, dass die Schutzklauseln von den nationalen Gerichten richtig angewandt zu werden scheinen, auch wenn klare und strenge Leitlinien für den gerichtlichen und administrativen Ermessensspielraum nicht vorhanden sind. In diesem Bereich liegt einer der wichtigsten Umsetzungsmängel.

Unabhängig von der praktischen Anwendung der Schutzklauseln ist ihre explizite Umsetzung von grundlegender Bedeutung, schon alleine um den Unionsbürgern eine klare und umfassende Beschreibung ihrer Rechte zu bieten. Zudem sollten die Mitgliedstaaten verstärkte Anstrengungen auf die Vereinfachung ihrer Umsetzungsmaßnahmen verwenden, da oft nur ein Fachmann deren Wirkung verstehen kann.

Als Ausdruck des rahmenbildenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stärkt die Richtlinie den Schutz vor Ausweisung für Unionsbürger, die sich schon seit längerer Zeit in dem Aufnahmemitgliedstaat aufhalten. Gegen Unionsbürger, die ein Aufenthaltsrecht besitzen, kann zwar aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit die Ausweisung verfügt werden. Wer jedoch ein Recht auf Daueraufenthalt besitzt, kann nur aus <u>schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit</u> ausgewiesen werden *(Artikel 28 Absatz 2)*. Wer sich seit zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat aufhält, kann nur <u>aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit</u> ausgewiesen werden. Derselbe Schutz wird Minderjährigen eingeräumt, es sei denn, die Ausweisung ist zum Wohl des Kindes notwendig, wie es im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vorgesehen ist *(Artikel 28 Absatz 3)*.

Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, die Begriffe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu bestimmen und zu ändern. Dennoch darf bei der Umsetzung der Unterschied zwischen dem Geltungsbereich von Artikel 28 Absatz 2 und Artikel 28 Absatz 3 nicht verwischt werden oder der Begriff der öffentlichen Sicherheit auf Maßnahmen ausgedehnt werden, die unter die öffentliche Ordnung fallen müssten.

---

[27] Finnland ermöglicht die automatische Ausweisung aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit.

[28] CY, EL, MT und PT

3.8.2. Verfahrensgarantien (Artikel 30 - 31)

Die Umsetzung der Verfahrungsgarantien fällt nicht zufriedenstellend aus. Nur vier Mitgliedstaaten[29] haben die Garantien richtig umgesetzt. Die meisten Probleme in diesem Bereich scheinen mit einer ungenauen Umsetzung verbunden zu sein.

In Frankreich gelten in Fällen von höchster Dringlichkeit keinerlei Verfahrensgarantien. Der Unionsbürger erhält vor seine Ausweisung keine schriftliche Mitteilung über die Ausweisungsentscheidung, wird nicht über die Gründe, aufgrund derer die Entscheidung getroffen wurde, informiert und hat vor der Durchsetzung der Entscheidung kein Recht auf Rechtsbehelf.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat die für den Fall einer Ausweisung eingeräumte Zeit für das Verlassen des Hoheitsgebiets nicht richtig umgesetzt.

Die Umsetzung in Bezug auf gerichtlichen und behördlichen Rechtsbehelf ist im Allgemeinen korrekt. Im Vereinigten Königreich wird das Recht auf Rechtsbehelf nur denjenigen Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen eingeräumt, die nachweisen können, dass sie das Recht auf Freizügigkeit besitzen. Wer nach Einschätzung der britischen Behörden keine Nachweise vorgelegt hat, wird über das Recht auf Rechtsbehelf nicht informiert. Die Richtlinie verlangt, dass gegen jede Entscheidung ein Rechtsbehelf eingelegt werden kann.

3.8.3. Rechtsmissbrauch und Betrug (Artikel 35)

Das Gemeinschaftsrecht darf nicht missbräuchlich verwendet werden. Gemäß Artikel 35 dürfen die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, die der Verhinderung von Missbrauch, z. B. in Form von Scheinehen, dienen, wie vom Gerichtshof in der Rechtssache *Metock* bestätigt wurde. Wenn der Verdacht besteht, dass eine Ehe nur aus Zweckgründen geschlossen wurde, können die Mitgliedstaaten Untersuchungen einleiten, um zu klären, ob die durch die Richtlinie verliehenen Rechte beispielsweise missbraucht werden, um nationale Einwanderungsvorschriften zu umgehen. Wird der Missbrauch bewiesen, kann das Einreise- und Aufenthaltsrecht verweigert oder widerrufen werden. Die Richtlinie verlangt die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Verfahrensgarantien gemäß Artikel 30 und 31.

Trotz seiner großen Bedeutung wurde Artikel 35 nicht von allen Mitgliedstaaten umgesetzt.

4. BEURTEILUNG DER PRAKTISCHEN ANWENDUNG

In den dreißig Monaten seit Geltung der Richtlinie hat die Kommission mehr als 1 800 Einzelbeschwerden, 40 Anfragen des Parlaments und 33 Petitionen zu ihrer Anwendung erhalten. Sie verbuchte 115 Beschwerden[30] und eröffnete fünf Verletzungsverfahren aufgrund von falscher Anwendung der Richtlinie.

---

29 CY, LT, ES und PT

30 106 Beschwerden sind noch anhängig.

Die von den Beschwerdeführern, dem Parlament und SOLVIT[31] dargestellten Probleme stehen in Einklang mit den Erkenntnissen des vorliegenden Berichts.

Die Probleme, die eine anhaltende Verletzung der Grundrechte von Unionsbürgern offenbaren, stehen meistens in Bezug zu:

- dem Recht auf Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen aus Drittstaaten *(Probleme mit Einreisevisa oder bei der Grenzüberschreitung, nicht in der Richtlinie vorgesehene Bedingungen für das Aufenthaltsrecht und verspätete Ausstellung von Aufenthaltskarten)* und

- der Anforderung an Unionsbürger, zusammen mit dem Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung zusätzliche Dokumente einzureichen, die in der Richtlinie nicht vorgesehen sind.

5. ZU ERGREIFENDE MAßNAHMEN

Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, dass die Richtlinie richtig umgesetzt und angewendet wird, und dass die EU-Bürger korrekt über ihre Rechte informiert werden. Werden bestimmte Vorschriften gar nicht oder nur teilweise umgesetzt, entstehen Situationen von rechtlicher Unsicherheit, die zur Einführung von gesetzlichen oder verwaltungstechnischen Lösungen führen können, welche unter Umständen die Rechte von Unionsbürgern und deren Familienangehörigen verletzen.

Die Kommission wird ihre Anstrengungen verstärken, um zu gewährleisten, dass die Richtlinie unionsweit richtig umgesetzt und angewendet wird. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die bei Bedarf ihre durch den EU-Vertrag verliehenen Vollmachten in vollem Umfang nutzen und erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Priorität wird dabei den gravierendsten Problemen eingeräumt, die in diesem Bericht in Kapitel 4 identifiziert wurden.

Die Kommission wird zudem weiterhin mit den Mitgliedstaaten auf der technischen Ebene zusammenarbeiten. Im September 2008 richtete die Kommission eine Sachverständigengruppe der Mitgliedstaaten ein, die Probleme erkennen und Fragen in Bezug auf die Auslegung der Richtlinie klären soll. Bei zwei Sitzungen der Sachverständigengruppe wurden mehrere Aspekte hervorgehoben, die weiterer Diskussion und Klärung bedürfen, insbesondere im Hinblick auf Kriminalität und Missbrauch. Ein Fragebogen wurde vorbereitet, um die Bedenken der Mitgliedstaaten zu diesem Thema zu erfassen sowie statistische Daten und bewährte Verfahren zu sammeln. Die Gruppe wird weiterhin regelmäßig Sitzungen abhalten.

Die Kommission beabsichtigt, sowohl den Mitgliedstaaten als auch den Unionsbürgern Informationen und Unterstützung zu bieten. Zu diesem Zweck wird sie im ersten

---

[31] SOLVIT, ein Onlinenetzwerk zur Lösung von Problemen, in dem die Mitgliedstaaten der EU sich gemeinsam mit Problemen beschäftigen, die aus der fälschlichen Anwendung von Binnenmarktgesetzen durch staatliche Behörden entstehen, klärte 133 von 199 Fällen in Zusammenhang mit Aufenthaltsgenehmigungen und 43 von 65 Fällen im Zusammenhang mit Visa. Im Jahr 2007 war das Recht auf die Freizügigkeit von Personen der drittgrößte Problembereich im Fallaufkommen von SOLVIT *(15 %)*.

Halbjahr 2009 Leitlinien zu mehreren Punkten herausgeben, deren Umsetzung oder Anwendung als problematisch erkannt wurde, so etwa Ausweisungen und Bekämpfung von Missbrauch, um mögliche Lösungen darzulegen.

Die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament sind nicht die einzigen Interessengruppen, mit denen die Kommission intensiv zusammenarbeiten muss. Die Unionsbürger müssen weiterhin über ihre Rechte gemäß der Richtlinie informiert werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission die Bereitstellung von Informationen über die Richtlinie nach wie vor als Priorität ansehen und einen vereinfachten Leitfaden für Unionsbürger verteilen[32]. Gleichzeitig soll das Internet bestmöglich genutzt werden, vor allem durch das Portal „Europa für Sie“, die Erstellung eines Wikipedia-Artikels über das Recht auf die Freizügigkeit von Personen, und einfache Informationsblätter, in denen die Rechte der Bürger erläutert werden.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die Bürger mittels Sensibilisierungskampagnen über ihre Rechte gemäß dieser Richtlinie zu informieren, wie in Artikel 34 vorgesehen. Die Sachverständigengruppe soll entsprechende bewährte Praktiken prüfen und fördern.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zu diesem Zeitpunkt sind Änderungsvorschläge für die Richtlinie nicht notwendig. Vielmehr muss sie von den Mitgliedstaaten wirksamer umgesetzt werden. Auf die bisher entstandenen Auslegungsschwierigkeiten kann im Anschluss an weitere Diskussionen und Klärungen durch die Herausgabe von Leitlinien zufriedenstellend reagiert werden.

Zu gegebener Zeit wird ein zweiter Bericht über die Anwendung der Richtlinie veröffentlicht.

---

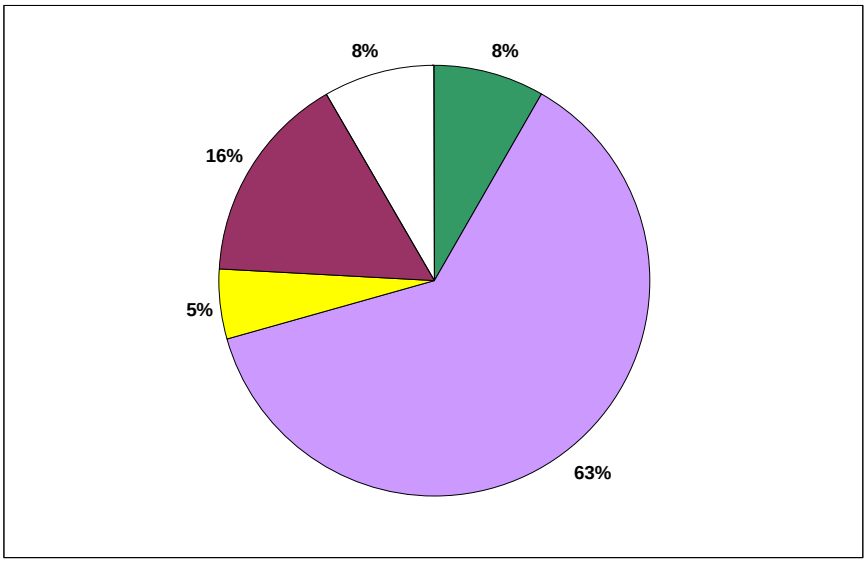
[32] Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC (Fassung „DE" anklicken): http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies

ANHANG

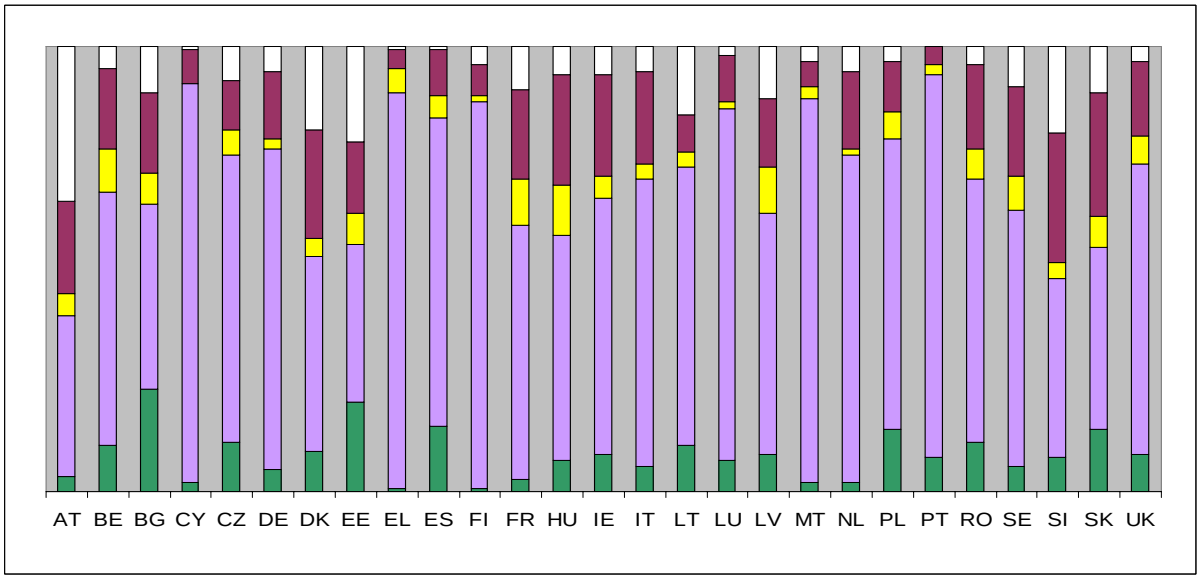
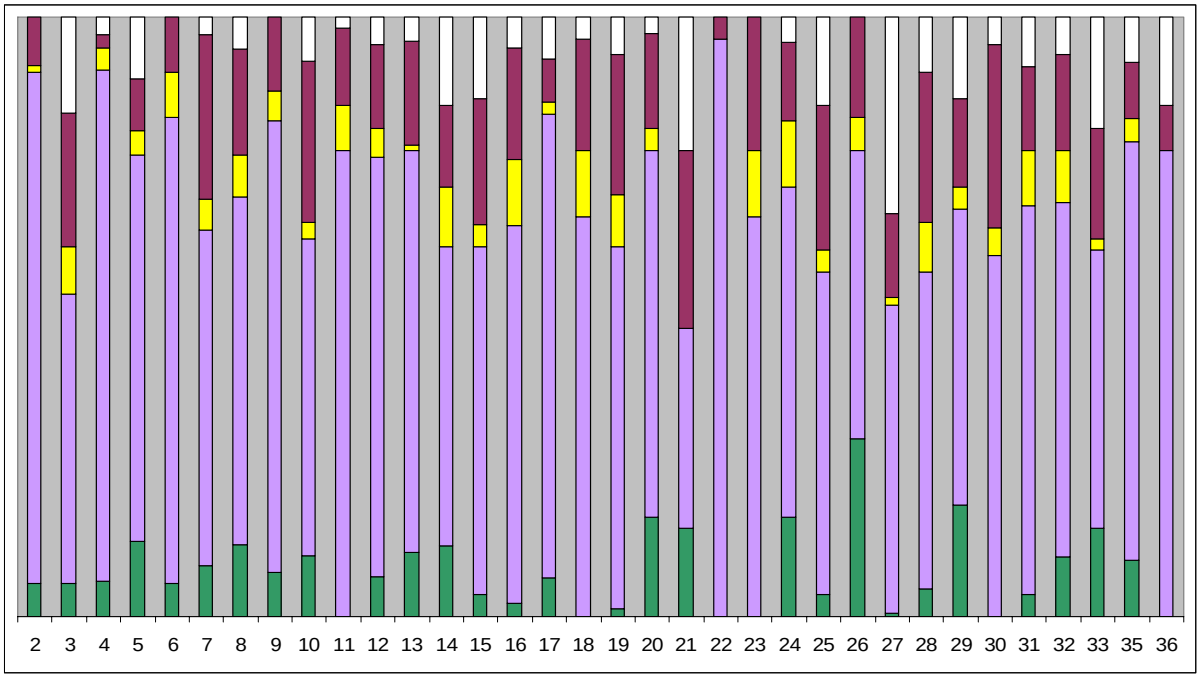
ZWISCHENSTAND UMSETZUNG DER RICHTLINIE 2004/38

Legende	
	Günstigere Behandlung
	Richtig und vollständig
	Mehrdeutig
	Falsch bzw. unvollständig
	Keine Umsetzung

1. Gesamtzahlen zur Umsetzung der Richtlinie 2004/38



2. Situation nach Mitgliedstaat



3. Überblick nach Artikel