

DER FREIE PERSONENVERKEHR IN DER EUROPÄISCHEN UNION

zu § 2 Das allgemeine Freizügigkeitsrecht (Art. 18 EGV / 21 AEUV)

Schema 3

Das allgemeine Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger

Vorbemerkung

- auch Art. 18 I EGV¹ ist unmittelbar anwendbar (EuGH, Rs. C-413/99)
- Art. 45 I GRCh gewährleistet die Freizügigkeit ebenfalls, geht aber nicht über Art. 18 I EGV hinaus (vgl. Art. 52 II GRCh)
- Art. 18 I EGV schützt die **grenzüberschreitende Mobilität zu nicht-wirtschaftlichen Zwecken**; Mobilität zu wirtschaftlichen Zwecken fällt zwar auch in seinen Schutzbereich, doch wird er hier von den EU-Grundfreiheiten als *lex specialis* verdrängt
- beachte die weitgehende Konkretisierung in der *Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG)*²

I. Schutzbereich

1) Räumlicher Schutzbereich: Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten

- aber nicht über den räumlichen Geltungsbereich des EGV nach Art. 299 EGV hinaus

2) Persönlicher Schutzbereich: Unionsbürger

- jede *natürliche* Person, welche die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt (vgl. Art. 17 I EGV³)
- EuGH, Rs. C-200/02, Zhu und Chen: auch *Elternteil aus Drittstaat von Minderjährigem aus anderem Mitgliedstaat*

Exkurs: Die Freizügigkeit der *Familienangehörigen aus Drittstaaten*

- kein eigenes Recht aus Art. 18 EGV
- kein eigenes Recht aus Art. 45 II GRCh (nur Verweis auf die Möglichkeiten, dieses sekundärrechtlich einzuräumen)
- aber aus der Rechtsstellung des Unionsbürgers "abgeleitetes" Freizügigkeitsrecht nach *RL 2004/38/EG*
- *Aufenthaltskarte* zur Erleichterung der freien Bewegung in der Union (Art. 10)

3) Sachlicher Schutzbereich: Freie Bewegung und Aufenthalt

- Grenzüberschreitender Sachverhalt** (→ Unionsbezug)
 - Freizügigkeit innerhalb des eigenen Mitgliedstaates nicht geschützt (STRITTIIG); der eigene Staat darf jedoch Ausreise in und Einreise aus anderen Mitgliedstaaten nicht hindern
- Geschützte Verhaltensweisen**
 - Einreise in den Mitgliedstaat (konkretisiert in Art. 5 RL 2004/38/EG)
 - einzige Voraussetzung: Mitsichführen eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses (Art. 5 I);
- gegebenenfalls ist angemessene Möglichkeit zu gewähren, sich diese Dokumente zu beschaffen oder übermitteln oder bestätigen zu lassen (Art. 5 III)
 - Einreise auch von Familienangehörigen aus Drittstaaten mit Reisepass und Aufenthaltskarte oder Einreisevisum (Art. 5 II)
 - Ausreise aus dem Mitgliedstaat (konkretisiert in Art. 4 RL 2004/38/EG)
 - Freie Bewegung innerhalb des Mitgliedstaates

¹ Zukünftig Art. 21 I AEUV.

² **Richtlinie 2004/38/EG** 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 und anderer Richtlinien.

³ Zukünftig Art. 20 I AEUV.

dd) Aufenthalt im Mitgliedstaat (konkretisiert in Art. 6 ff. RL 2004/38/EG)

- auch *Leben im Mitgliedstaat*, insbes. freie Wahl des Wohnsitzes und Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben
- gewährleistet *ohne zeitliche Begrenzung*

α) *Aufenthalt bis zu drei Monaten* (Art. 6)

- einzige Voraussetzung: Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses!
- auch von begleitenden oder nachziehenden Familienangehörigen aus Drittstaaten (Art. 6 II)

β) *Aufenthalt für mehr als drei Monate* (Art. 7 ff.)

- (1) als Arbeitnehmer (Art. 7 I lit. a)
- (2) als Selbständiger (Art. 7 I lit. a)
- (3) als Person in Ausbildung (Student, Schüler etc.) mit umfassendem Krankenversicherungsschutz und glaubhaft zu machenden ausreichenden Existenzmitteln (Art. 7 I lit. c)
- (4) als sonstiger Unionsbürger mit umfassendem Krankenversicherungsschutz und (nachzuweisenden) ausreichenden Existenzmitteln (Art. 7 I lit. b)
- (5) als begleitender oder nachziehender Familienangehöriger (auch aus Drittstaat) (Art. 7 I lit. d, II, IV)

γ) *Daueraufenthalt* (Art. 16 ff.)

- nach fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt im Aufnahmestaat (Art. 16 I)
 - bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben auch nach kürzeren Fristen (siehe Art. 17)
- auch von Familienangehörigen aus Drittstaaten (Art. 16 II, 17 III, IV)

II. Beeinträchtigungen

1) Handeln eines Adressaten der Dienstleistungsfreiheit

- a) Handeln eines **Mitgliedstaates**
- b) Handeln eines **Organes oder einer Einrichtung der Gemeinschaft/Union**
 - Beachte: Zwar können die Institutionen der Gemeinschaft durch den Erlass von Sekundärrecht die "Beschränkungen und Bedingungen" der Freizügigkeit definieren, doch müssen sie dabei die grundsätzliche Bedeutung des Freizügigkeitsrechts achten. Außerdem ist alles Unionsrecht im Lichte dieses Rechts auszulegen und anzuwenden. Es ist daher auch möglich, dass Institutionen der Gemeinschaft bzw. Union dieses Recht verletzen.

2) Qualifizierbarkeit des Handelns als Beschränkung oder Diskriminierung

- a) **Beschränkungen**
 - Art. 18 I EGV richtet sich anders in erster Linie gegen Beschränkungen
- b) **Diskriminierungen**
 - Art. 18 I EGV richtet sich in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV⁴) auch gegen Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit *im unmittelbaren Zusammenhang* mit der Ausübung des Freizügigkeitsrechts. Ob darüber hinaus ein allgemeines Recht auf Gleichbehandlung mit Inländern besteht, ist *UMSTRITTEN*.⁵ Siehe jetzt die sekundärrechtliche Regelung in *Art. 24 RL 2004/38/EG* (mit Einschränkungen betreffend Sozialhilfe sowie Studien- und Ausbildungsbeihilfen).

III. Rechtfertigung der Beeinträchtigung durch Schranken

- **Schrankensystematik:** Aufgrund des weitreichenden Vorbehaltes der "in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen" können auch Vorschriften ohne speziellen Bezug zur Freizügigkeit) Beeinträchtigungen rechtfertigen.⁶ Die weitaus wichtigsten Schranken finden sich allerdings in den *Art. 27 ff. der Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG)*. Diese regeln die Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (insbes. die Ausweisung) abschließend.
- Rechtfertigung nur bei Beachtung der **Schranken-Schranken** (Verhältnismäßigkeit, kein Verstoß gegen Grundrechte, kein Verstoß gegen sonstiges Primär- oder Sekundärrecht); die Verhältnismäßigkeitsanforderungen werden z.T. in RL 2004/38 konkretisiert.

⁴ Zukünftig Art. 18 AEUV.

⁵ Siehe dazu *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 1, 2004, Randnummer 2976 ff. mit weiteren Nachweisen; *Kluth*, in: Callies/Ruffert (Herausgeber), EUV/EGV, 2. Auflage 2002, Art. 18 EGV Randnummer 5.

⁶ Nicht allerdings Vorschriften im EUV oder zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (→ in *diesem Vertrag...*); anders zukünftig Art. 21 I AEUV ("in den Verrägen...").

1) Rechtfertigung durch die Schranken in Art. 27 ff. RL 2004/38/EGV

- nur Maßnahmen zu nicht-wirtschaftlichen Zwecken (Art. 27 I 1)
- Verfahrensgarantien (Art. 31)
- a) Rechtfertigung von Maßnahmen **aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit** (Art. 27 f.)
 - gemeinschaftsrechtlicher Begriff der "öffentlichen Ordnung (Oberbegriff) und "öffentlichen Sicherheit" (nicht identisch mit gleichlautenden Begriffen im mitgliedstaatlichen Recht)
 - Rechtfertigung nur bei tatsächlicher, gegenwärtiger und erheblicher Gefahr, die ein *Grundinteresse der Gesellschaft* berührt, durch das *persönliche Verhalten des Betroffenen* (Art. 27 II UA 2)
 - besondere Konkretisierungen der Verhältnismäßigkeitsvoraussetzungen für *Ausweisungen*:
 - nur unter besonderer Berücksichtigung von Aufenthaltsdauer, Alter, Gesundheitszustand, familiärer und wirtschaftlicher Lage, sozialer und kultureller Integration sowie der Bindungen zum Herkunftsstaat (Art. 28 I)
 - von Personen mit Daueraufenthaltsrecht nur aus schwerwiegenden Gründen (Art. 28 II)
 - von langzeitansässigen und minderjährigen Unionsbürgern nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit (Art. 28 III)
- b) Rechtfertigung von Maßnahmen **aus Gründen der öffentlichen Gesundheit** (Art. 27 I, IV, Art. 29)
 - nur bei Krankheiten mit epidemischem Potenzial und sonstigen übertragbaren Krankheiten (Art. 29 I)
 - keine Ausweisung bei Erkrankungen, die erst drei Monate nach der Einreise auftreten (Art. 29 II)

2) Rechtfertigung durch Schranken in anderen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts

- nur soweit diese nicht durch Art. 27 ff. RL 2004/38/EG als *lex specialis* verdrängt werden

Vertiefungshinweis: *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 5. Auflage 2006, Randnummern 647 ff.; *Kadelbach*, in: Ehlers (Herausgeber), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage 2005 = Ehlers (Herausgeber), European Fundamental Rights and Freedoms, 2007, jeweils § 21 (Randnummer 38 bzw. 37 ff.); *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 1, 2004, Randnummern 2954 ff. Siehe außerdem die Kommentierungen zu Art. 18 EGV von *Magiera*, in: Streinz (Herausgeber), EUV/EGV, 2003 und von *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Herausgeber), EUV/EGV, 2. Auflage 2002.