



## FREIER PERSONENVERKEHR

Der freie Personenverkehr und die Aufenthaltsfreiheit in der Union bilden den Eckpfeiler der durch den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 eingeführten Unionsbürgerschaft. Im Anschluss an den allmählichen Abbau der Binnengrenzen aufgrund der Schengener Abkommen wurde die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, erlassen. Unbeschadet der Bedeutung dieses Rechts sind zehn Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie nach wie vor erhebliche Hindernisse bei der Umsetzung zu überwinden.

### RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV); Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV); Titel IV und V AEUV; Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

### ZIELE

Das Konzept des freien Personenverkehrs hat seit seinen Anfängen einen Bedeutungswandel erfahren. Durch die ersten einschlägigen Bestimmungen im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 ([1.1.1](#), [2.1.5](#) und [2.1.4](#)) wurden die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit geregelt, d. h. die Rechte von Einzelpersonen als Arbeitnehmer oder als Dienstleistungserbringer. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde das Konzept der **Unionsbürgerschaft** eingeführt, die allen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten automatisch zukommt. Die Unionsbürgerschaft liegt dem Recht von Personen zugrunde, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde dieses Recht, das auch Teil der allgemeinen Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist, bekräftigt.

### ERRUNGENSCHAFTEN

#### A. Der Schengen-Raum

Der wichtigste Meilenstein bei der Schaffung eines Binnenmarkts mit freiem Personenverkehr bestand im Abschluss der **beiden Schengener Abkommen**, und zwar des eigentlichen Abkommens vom 14. Juni 1985 und des Schengener Durchführungsübereinkommens, das am 19. Juni 1990 unterzeichnet wurde



und am 26. März 1995 in Kraft trat. Ursprünglich beruhte das Schengener Durchführungsübereinkommen (das nur von Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet wurde) auf der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Kraft eines Protokolls zum **Vertrag von Amsterdam wurde der „Schengen-Besitzstand“ (4.2.4) in die Verträge** überführt. Heute unterliegt dieser aufgrund des Vertrags von Lissabon der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle. Da die meisten Schengen-Bestimmungen inzwischen Teil des EU-Besitzstands sind, haben Beitrittsländer seit der EU-Erweiterung vom 1. Mai 2004 nicht mehr die Möglichkeit, sich gegen die Anwendung der einschlägigen Bestimmungen zu entscheiden (Artikel 7 des Schengen-Protokolls).

## 1. Beteiligte Länder

Derzeit gibt es **26 Schengen-Vollmitglieder**: 22 Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein (als assoziierte Länder). Irland ist keine Vertragspartei des Abkommens, kann sich allerdings an der Anwendung ausgewählter Bereiche der Schengen-Rechtsvorschriften beteiligen. Dänemark ist zwar seit 2001 Schengen-Vollmitglied, das Land besitzt jedoch das Recht, neue Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres, auch betreffend den Schengen-Raum, nicht anzuwenden, obwohl es durch einige Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Visumpolitik gebunden ist. Bulgarien, Rumänien und Zypern sollen dem Schengen-Raum beitreten, jedoch kommt es aus unterschiedlichen Gründen zu Verzögerungen. Kroatien leitete das Verfahren für den Beitritt zum Schengen-Raum am 1. Juli 2015 ein.

## 2. Anwendungsbereich

Errungenschaften des Schengen-Raums:

- a. Abschaffung aller Personenkontrollen an den Binnengrenzen;
- b. Maßnahmen zur Stärkung und Harmonisierung der Kontrollen an den Außengrenzen: bei der Einreise in den Schengen-Raum müssen Unionsbürger lediglich einen Personalausweis oder einen Reisepass vorzeigen (4.2.4);
- c. gemeinsame Visumpolitik für Kurzaufenthalte: Angehörige von Drittstaaten, die in der gemeinsamen Liste der Staaten, deren Staatsangehörige ein Einreisevisum benötigen, aufgeführt sind (siehe Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates), können die Ausstellung eines **einheitlichen Visums** beantragen, **das für den gesamten Schengen-Raum gilt**;
- d. polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit: die Polizeikräfte unterstützen einander bei der Aufdeckung und der Verhütung von Straftaten und sind berechtigt, flüchtige Straftäter auch im Staatsgebiet eines benachbarten Schengen-Staates zu verfolgen; außerdem sind eine schnelle Auslieferung und die gegenseitige Anerkennung von Strafurteilen vorgesehen (4.2.6 und 4.2.7);
- e. Einrichtung und Weiterentwicklung des **Schengener Informationssystems (SIS)** (4.2.4).



### 3. Herausforderungen

Obwohl der Schengen-Raum allgemein als eine der wichtigsten Errungenschaften der Europäischen Union gilt, geriet er in letzter Zeit aufgrund des beispiellosen Zustroms von Flüchtlingen und Migranten in die EU erheblich unter Druck. Seit September 2015 hat die große Anzahl von Neuankömmlingen zahlreiche Mitgliedstaaten veranlasst, vorübergehend wieder Grenzkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums einzuführen. Die vorübergehende Einführung von Grenzkontrollen entspricht zwar den Bestimmungen des Schengener Grenzkodex, doch ist dies das erste Mal in der Geschichte des Schengen-Raums, dass in einem solchen Umfang von vorübergehenden Grenzkontrollen Gebrauch gemacht wird. Eine weitere Herausforderung besteht in terroristischen Anschlägen, an denen sich die Schwierigkeit zeigt, Terroristen zu erkennen, die in den Schengen-Raum einreisen und sich darin bewegen. Die aktuellen Herausforderungen haben Gelegenheit geboten, die **untrennbare Verbindung zwischen einem strengen Schutz der Außengrenzen und dem freien Personenverkehr innerhalb dieser Außengrenzen** zu betonen, und führten zur Annahme einer Reihe von neuen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitskontrollen von Personen, die in den Schengen-Raum einreisen, und zur Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen ([4.2.4](#) und [4.2.7](#)).

#### B. Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen

##### 1. Erste Schritte

Zur Umwandlung der Gemeinschaft in ein Gebiet echter Freiheit und Mobilität für all ihre Bürger wurden im Jahr 1990 Richtlinien erlassen, um die Aufenthaltsrechte nicht nur Erwerbstätigen, sondern auch anderen Personen zu gewähren: die Richtlinie 90/365/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen, die Richtlinie 90/366/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht der Studenten, und die Richtlinie 90/364/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht (für Angehörige der Mitgliedstaaten, denen das Aufenthaltsrecht nicht aufgrund anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zuerkannt ist, sowie deren Familienangehörige).

##### 2. Richtlinie 2004/38/EG

Um verschiedene Rechtsakte (einschließlich der vorstehend aufgeführten) zu konsolidieren und der umfangreichen Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr Rechnung zu tragen, wurde 2004 eine neue umfassende Richtlinie erlassen: die **Richtlinie [2004/38/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten**. Mit dieser Richtlinie sollen die Unionsbürger ermutigt werden, von ihrem Recht, sich innerhalb der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, Gebrauch zu machen, die Verwaltungsformalitäten sollen auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt, der Status von Familienangehörigen klarer definiert und der Spielraum für eine Verweigerung der Einreise oder eine Entziehung des Aufenthaltsrechts verringert werden. Gemäß der Richtlinie 2004/38/EG gelten folgende Personen als Familienangehörige: der Ehegatte (auch gleichgeschlechtliche Ehegatten, wie vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in seinem Urteil in der



Rechtssache Coman, C-673/16, klargestellt wurde); der eingetragene Lebenspartner, sofern nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats die eingetragene Partnerschaft der Ehe gleichgestellt ist; Abkömmlinge von Unionsbürgern und Ehegatten oder eingetragenen Lebenspartnern, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder unterhaltsberechtig sind; sowie unterhaltsberechtig Verwandte aufsteigender gerader Linie von Unionsbürgern und Ehegatten oder eingetragenen Lebenspartnern<sup>[1]</sup>.

**a. Rechte und Pflichten:**

- **Aufenthalte von weniger als drei Monaten Dauer:** Unionsbürger müssen lediglich einen gültigen Personalausweis oder Reisepass besitzen. Der Aufnahmemitgliedstaat kann von den betreffenden Personen verlangen, dass sie ihren Aufenthalt melden.
- **Aufenthalte von mehr als drei Monaten Dauer:** Die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen müssen, wenn sie nicht erwerbstätig sind, über ausreichende Existenzmittel sowie eine Krankenversicherung verfügen, damit sichergestellt ist, dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen. Unionsbürger benötigen keine Aufenthaltserlaubnis, obwohl die Mitgliedstaaten von ihnen verlangen können, sich bei den Behörden zu melden. Familienangehörige von Unionsbürgern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats haben, müssen eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer ihres Aufenthalts oder für einen Zeitraum von fünf Jahren beantragen.
- **Recht auf Daueraufenthalt:** Jeder Unionsbürger erwirbt dieses Recht nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren Dauer, sofern keine Ausweisungsverfügung gegen ihn vollstreckt wurde. Dieses Recht auf Daueraufenthalt ist nicht mehr an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Dasselbe gilt für Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die fünf Jahre lang mit einem Unionsbürger zusammengelebt haben. Wenn das Recht auf Daueraufenthalt erworben wurde, führt nur eine Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat, die zwei aufeinanderfolgende Jahre überschreitet, zum Verlust dieses Rechts.
- **Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts:** Unionsbürger und ihre Familienangehörigen können aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit aus dem Aufnahmemitgliedstaat ausgewiesen werden. Es ist gewährleistet, dass derartige Entscheidungen unter anderem nicht aus wirtschaftlichen Gründen erfolgen, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind und nur auf dem persönlichen Verhalten basieren.

Schließlich ermöglicht die Richtlinie es den Mitgliedstaaten, die erforderlichen Regelungen zu erlassen, um die verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug – beispielsweise durch Scheinehen – zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen.

---

[1]Die meisten Mitgliedstaaten garantieren auf der Grundlage der Richtlinie auch gleichgeschlechtlichen eingetragenen Partnern und Partnern in einer dauerhaften Beziehung das Recht auf Freizügigkeit.



## b. Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG

Im Zusammenhang mit der Richtlinie kam es zu verschiedenen Problemen und Kontroversen, was sich unter anderem darin zeigte, **dass ihre Umsetzung in deutlich unzureichender Weise erfolgte und die Freizügigkeit aufgrund fortbestehender Hindernisse eingeschränkt blieb**. Dies geht aus den Berichten der Kommission und den Studien des Parlaments über die Umsetzung der Richtlinie, aus Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen falscher oder unvollständiger Umsetzung der Richtlinie, der hohen Zahl an Petitionen, die dem Parlament vorgelegt wurden, und aus der großen Anzahl von Fällen, die vom EuGH behandelt werden, hervor. Die im Zeitraum 2013-2014 von einigen Mitgliedstaaten geäußerte Kritik am angeblichen Missbrauch der Freizügigkeitsbestimmungen durch Unionsbürger zum Zweck des „Sozialtourismus“ führte auf EU-Ebene zu Diskussionen über mögliche Reformen, die nach der Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der EU auszutreten, inzwischen ausgesetzt wurden.

## c. Drittstaatsangehörige

Für Informationen über die Bestimmungen betreffend Drittstaatsangehörige, die nicht Familienangehörige von Unionsbürgern sind, siehe [4.2.3.](#)

## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament hat lange hart dafür gekämpft, das Recht auf Freizügigkeit, das es als ein Grundprinzip der Europäischen Union erachtet, sicherzustellen. In seiner EntschlieÙung vom 16. Januar 2014 zur Achtung des Grundrechts auf Freizügigkeit in der EU lehnte das Parlament Bemühungen zur Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit ab und forderte die Mitgliedstaaten auf, den Vorschriften der EU-Verträge hinsichtlich der Freizügigkeit nachzukommen und sicherzustellen, dass der Grundsatz der Gleichheit und das Grundrecht auf Freizügigkeit für alle Mitgliedstaaten gewahrt bleiben. In seinen EntschlieÙungen vom 15. März 2017 zu Hürden, die EU-Bürger daran hindern, sich innerhalb des Binnenmarktes frei zu bewegen und zu arbeiten, und vom 12. Dezember 2017 zu dem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017 forderte das Parlament erneut die Beseitigung von Hindernissen für das Recht auf Freizügigkeit. Mit der Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der Europäischen Union auszutreten, verstummt einer der schärfsten Kritiker der Freizügigkeit.

Mit Blick auf den Schengen-Raum missbilligte das Parlament in seiner EntschlieÙung vom 30. Mai 2018 zum Jahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums „die anhaltende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen“, die es für „schädlich für die Einheit des Schengen-Raums und für den Wohlstand der Bürger Europas und dem Grundsatz des freien Personenverkehrs abträglich“ hält.

Während die COVID-19-Pandemie die Mehrzahl der Mitgliedstaaten dazu veranlasst hat, wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen, Grenzen zu schließen und Reisen aus anderen EU-Ländern vorübergehend zu beschränken, hat das Parlament in verschiedenen EntschlieÙungen, die 2020 angenommen wurden, wiederholt seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht und eine bessere Koordinierung auf EU-



Ebene sowie eine rasche Rückkehr zu einem voll funktionsfähigen Schengen-Raum gefordert<sup>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2020

---

[2] [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Juni 2020 zur Lage im Schengen-Raum nach dem COVID-19-Ausbruch](#), Ziffern 2 und 12.

