

Grundfreiheit Freizügigkeit

Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu
bewegen und aufzuhalten, als
fünfte Grundfreiheit

von

Dr. Walter Obwexer

Ao. Univ.-Prof. am Institut für Europaecht und Völkerrecht der
Leopold-Franzens-Universität Innsbruck



Wien 2009

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Inhalt.....	7
Abkürzungsverzeichnis.....	21
Literaturverzeichnis.....	25

Teil I

Die Unionsbürgerschaft: Einführung, Grundlagen, Inhalt, Rechtsnatur und Rechtswirkungen

I. Entwicklung der Unionsbürgerschaft.....	61
A. Impulse des Europäischen Rates.....	64
1. Vorbereitung der Regierungskonferenz über die Politische Union.....	64
2. „Mandat“ für die Regierungskonferenz über die Politische Union.....	65
B. Vorschläge Spaniens.....	66
C. Vorschläge der Konimission.....	66
1. Stellungnahme zur Regierungskonferenz über die Politische Union.....	67
2. Beiträge zur Regierungskonferenz über die Politische Union:.....	67
a) Bestimmung der Unionsbürger.....	67
b) Rechte der Unionsbürger.....	68
c) Ziel vorgaben für längerfristig zu realisierende Rechte der Unionsbürger.....	68
d) Pflichten der Unionsbürger.....	69
D. Vorschläge des Europäischen Parlaments.....	69
1. (Erste) EntschlieÙung zur Unionsbürgerschaft vom Juni 1991.....	69

a)	Status der Unionsbürger.....	70
b)	Rechte der Unionsbürger.....	70
2.	(Zweite) Entschließung zur Unionsbürgerschaft vom November 1991.....	71
a)	Vertragsbestimmungen über die Unionsbürgerschaft	71
b)	Vertragsbestimmungen über die Grundrechte und sozialen Rechte.....	73
aa)	Grundrechte.....	73
bb)	Soziale Rechte.....	74
c)	Vertragsbestimmungen über die Rechte von Volks- und/oder Sprachgruppen.....	74
E.	Erzielte Ergebnisse.....	74
1.	Primärrechtliche Verankerung der Unionsbürgerschaft	75
2.	Primärrechtliche Verankerung des Grundrechtsschutzes.	76
F.	Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft.....	77
1.	Vertrag von Amsterdam (1997).....	78
2.	Vertrag von Nizza (2001).....	78
3.	Vertrag von Lissabon (2007).....	79
II.	Rechtsgrundlagen der Unionsbürgerschaft	83
A.	Primärrechtliche Grundlagen.....	83
1.	Rechtsgrundlagen im EU-Vertrag.....	83
2.	Rechtsgrundlagen im EG-Vertrag.....	84
B.	Sekundärrechtliche Grundlagen.....	87
1.	Neues Sekundärrecht.....	87
2.	Bestehendes Sekundärrecht.....	88
C.	Vereinbarungen der Mitgliedstaaten.....	88
III.	Definition und Funktion der Unionsbürgerschaft	91
A.	Definition der Unionsbürgerschaft.....	91
1.	Begriff „Unionsbürgerschaft“.....	91
2.	Persönlicher Anwendungsbereich.....	92
3.	Sachlicher Anwendungsbereich.....	92
B.	Funktion der Unionsbürgerschaft.....	92
IV.	Persönlicher Anwendungsbereich der Unionsbürgerschaft	95
A.	Ervwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft.....	95
1.	Vermittlung der Unionsbürgerschaft durch die Staats- angehörigkeit der Mitgliedstaaten.....	95
2.	Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten.....	96
a)	Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.....	96
b)	Gemeinschaftsrechtliche Grenzen.....	98

c) Wirkungen im Gemeinschaftsrecht	102
3. Zugang von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen zur Unionsbürgerschaft	103
4. Ausübung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte	104
B. Bestimmung der Unionsbürger	105
1. Natürliche Personen	105
2. Juristische Personen	106
3. Beschränkung des Unionsbürgerstatus auf Individuen	106
V. Sachlicher Anwendungsbereich der Unionsbürgerschaft	109
A. Rechte Einzelner aus dem Gemeinschaftsrecht	109
1. Grundlagen	109
2. Gemeinschaftsrechtliche Rechte	111
a) Direkt begründete Rechtspositionen	111
b) Indirekt verliehene Rechtspositionen	113
c) Subjektive Rechte nach der Intensität der Rechts- durchsetzungsmacht	114
aa) Ansprüche auf vorrangigen Vollzug	114
bb) Formell-rechtliche Ansprüche	114
cc) Materiell-rechtliche Ansprüche	115
3. Berechtigte	115
4. Verpflichtete	115
5. Rechtsmissbrauch	115
B. Pflichten Einzelner aus dem Gemeinschaftsrecht	117
1. Grundlagen	117
2. Gemeinschaftsrechtliche Pflichten	118
a) Unmittelbare Pflichten	119
b) Mittelbare Pflichten	120
3. Verpflichtete	120
C. Umfang der Rechte und Pflichten der Unionsbürger	121
1. Grundsatz der Enumeration	121
2. EG-Vertrag als Bezugspunkt	121
3. Auslegung des Begriffes „Vertrag“	121
4. Rechte und Pflichten aus der Unionsbürgerschaft	123
D. Rechte der Unionsbürger	124
1. Spezifische Rechte	124
2. Sonstige Rechte	126
a) Vertraglich vorgesehene Rechte	126
b) Rechte im ungeschriebenen Primärrecht	128
c) Sekundärrechtlich verankerte Rechte	128
E. Pflichten der Unionsbürger	129

1. Primärrechtliche Pflichten.....	129
a) Unmittelbare Pflichten.....	130
b) Mittelbare Pflichten.....	130
2. Sekundärrechtliche Pflichten.....	131
a) Unmittelbare Pflichten.....	131
b) Mittelbare Pflichten.....	131
F. Interessen der Unionsbürger.....	132
VI. Rechtsnatur und Rechtswirkungen der Unionsbürgerschaft.....	135
A. Verhältnis der Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsangehörigkeit.....	135
B. Unionsbürgerschaft versus Gemeinschaftsbürgerschaft.....	135
C. Gemeinschaftsbürgerschaft versus Gemeinschaftsangehörigkeit.....	137
1. Mangelnde Staatsqualität der Europäischen Union bzw der Europäischen Gemeinschaft.....	137
a) Hoheitsgebiet.....	138
b) Floheitsgewalt.....	138
c) Volk.....	138
2. Unzureichende Intensität der Unionsbürgerschaft.....	138
a) Unmittelbarkeit.....	139
b) Personalität.....	139
c) Beständigkeit.....	139
d) Ausschließlichkeit.....	139
e) Effektivität.....	139
3. Unionsbürgerschaft im Staaten- und Verfassungsbund der Europäischen Union.....	140
D. Unionsbürgerschaft versus europäisches Bürgerrecht.....	140
1. Beschränkung des Gemeinschaftsrechts auf grenzüberschreitende Sachverhalte.....	141
2. (Gemeinschaftsrechtliche) Zulässigkeit der Inländerdiskriminierung.....	142
E. Rechtliche Qualifikation der Unionsbürgerschaft.....	143
F. Rechtswirkungen der Unionsbürgerschaft.....	144

Teil II

Das Freizügigkeitsrecht

I. Entwicklung.....	149
II. Bezeichnung.....	157

III. Rechtliche Grundlagen	161
A. Primärrechtliche Grundlagen.....	161
B. Sekundärrechtliche Grundlagen.....	163
C. Rechtswirkungen des Art 18 Abs 1 EGV.....	167
D. Schutzzumfang des Art 18 Abs 1 EGV.....	170
E. Adressaten des Art 18 Abs 1 EGV.....	171
F. Verhältnis von Art 18 Abs 1 EGV zu anderen Freizügigkeitsbestimmungen.....	172
1. Verhältnis zu den speziellen Freizügigkeitsbestimmungen im Rahmen der Grundfreiheiten.....	172
2. Verhältnis zur spezifischen Freizügigkeitsbestimmung aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot.....	173
IV. Begünstigte	177
A. Unionsbürger.....	177
B. Familienangehörige der Unionsbürger.....	178
1., Ehegatte.....	181
2. Lebenspartner.....	182
3. Verwandte in absteigender Linie.....	182
4. Verwandte in aufsteigender Linie.....	183
V. Inhalt	185
A. Recht auf Bewegungsfreiheit.....	185
1. Recht auf Ausreise.....	185
2. Recht auf Einreise.....	188
3. Recht auf Reisefreiheit.....	191
B. Recht auf Aufenthalt.....	191
1. Bedingungen.....	192
a) Kurzfristiger Aufenthalt.....	192
b) Längerfristiger Aufenthalt.....	193
aa) Ausreichende Existenzmittel.....	194
bb) Umfassender Krankenversicherungsschutz.....	198
c) Daueraufenthalt.....	198
2. Aufenthaltsdokumente.....	200
a) Anmeldebescheinigung.....	200
aa) Voraussetzungen.....	200
bb) Rechtswirkungen.....	201
cc) Verfahren.....	202
dd) Geltungsdauer.....	203
b) Daueraufenthaltsbescheinigung.....	203
3. Räumlicher Geltungsbereich.....	204
C. Aufenthaltsrecht und Gleichbehandlungsgebot.....	205

1. Spezialitätsgrundsatz.....	206
2. Aufenthaltsrecht aufgrund der Richtlinie.....	206
3. Anwendungsbereich des EG-Vertrages.....	207
4. Inländergleichbehandlung.....	207
5. Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz.....	208
a) Ausgenommene Bereiche.....	209
b) Vereinbarkeit der Ausnahmen mit den primärrechtlichen Vorgaben.....	210
aa) Ausschluss vom Anspruch auf Sozialhilfe.....	212
bb) Ausschluss von der Gewährung von Studienbeihilfen.....	213
cc) Ausschluss Arbeitsuchender vom Anspruch auf Sozialhilfe.....	215
D. Rechte der Familienangehörigen.....	218
1. Recht auf Bewegungsfreiheit.....	219
2. Recht auf Aufenthalt ¹	221
a) Kurzfristiger Aufenthalt.....	221
b) Längerfristiger Aufenthalt.....	221
c) Daueraufenthalt.....	226
3. Mit dem Aufenthaltsrecht verbundene Rechte.....	226
a) Ausübung einer Erwerbstätigkeit.....	227
b) Gleichbehandlung.....	227
E. Meldepflicht.....	228
F. Sanktionen bei Verstößen gegen bestimmte Verpflichtungen.....	229
G. Kontrollen.....	229
H. Verbot von Rechtsmissbrauch und Betrug.....	230
VI. Beschränkungen.....	233
A. Rechtsgrundlagen.....	233
B. Funktion.....	233
C. Rechtswirkungen.....	234
D. Rechtfertigungsgründe.....	234
1. Öffentliche Ordnung und Sicherheit.....	234
2. Öffentliche Gesundheit.....	240
E. Ergänzende Regelungen.....	242
VII. Verfahrensgarantien.....	243
A. Verwaltungsverfahren.....	243
1. Mitteilung von beschränkenden Entscheidungen.....	243
2. Aufenthalts- und Einreiseverbot.....	244
3. Ausweisung als Strafe oder Nebenstrafe.....	246

B. Rechtsschutz.....	247
1. Gerichtlicher Rechtsschutz.....	249
2. Vorläufiger Rechtsschutz.....	251
3. Umfang der Kontrollbefugnis im Rechtsbehelfsverfahren.....	251
4. Aufenthaltsrecht des Betroffenen während des Rechtsbehelfsverfahrens.....	252
VBX Durchführung von Personenkontrollen an den Binnen- grenzen.....	253
A. Vereinbarkeit von Personenkontrollen mit dem primären Gemeinschaftsrecht.....	253
1. Vereinbarkeit mit Art 18 EGV.....	253
2. Vereinbarkeit mit Art 14 EGV.....	256
B. Abschaffung der Personenkontrollen im Rahmen des Schengener Systems.....	257
1. Entwicklung des Schengener Systems.....	259
2. Übernahme in die Europäische Union.....	261
3. Bestimmung des Schengen-Besitzstands.....	264
4. Festlegung der Rechtsgrundlagen des Schengen-Besitzstands.....	265
5. Stellung und Rechtswirkungen des übernommenen Schengen-Besitzstands.....	266
6. Ausdehnung auf die neuen Mitgliedstaaten.....	267
a) Fünfte Erweiterung der Europäischen Union.....	267
b) Sechste Erweiterung der Europäischen Union.....	268
7. Assoziierung der Schweiz und Liechtensteins.....	269
8. Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.....	269
9. Schengener Grenzkodex.....	271
a) Ziel.....	272
b) Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnen-	
grenzen.....	272
c) Regeln für das Überschreiten der Außengrenzen.....	273
IX. Weiterentwicklung.....	277
A. Erleichterung der Ausübung des Freizügigkeitsrechts durch sekundärrechtliche Vorschriften.....	277
1. Rechtliche Grundlagen.....	277
2. Gegenstand.....	280
a) Regelungsbereiche.....	280
b) Materielle Vorgabe.....	280
c) Rechtsakte.....	281
3. Verfahren.....	281

4. Vorschläge und Ergebnisse.....	282
B. Primärrechtliche Weiterentwicklung des Freizügigkeitsrechts durch ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren	282
1. Rechtliche Grundlagen.....	283
a) Primärrechtliche Grundlagen.....	283
b) Verhältnis zu anderen Vertragsbestimmungen.....	283
2. Gegenstand.....	284
a) Verstärkung bestehender Rechte.....	284
b) Einführung zusätzlicher Rechte.....	285
3. Verfahren.....	285
a) Bericht der Kommission.....	285
b) Vorschlag der Kommission.....	287
c) Anhörung des Europäischen Parlaments.....	287
d) Beschluss des Rates.....	288
e) Annahme durch die Mitgliedstaaten.....	288
f) Inkrafttreten und Rechtswirkungen.....	288
4. Vorschläge und Ergebnisse.....	289

Teil III

Das Freizügigkeitsrecht und die Grundfreiheiten des Binnenmarktes

I. Wechselbeziehungen zwischen Freizügigkeitsrecht und Grundfreiheiten.....	293
A. Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit.....	293
B. Weiterentwicklung der Rechtsprechung zum allgemeinen Diskriminierungsverbot.....	295
C. Präzisierung der Rechtsprechung zur Auslegung von Ausnahmen.....	296
D. Verhältnis zwischen Freizügigkeitsrecht und Grundfreiheiten.....	297
II. Grundstruktur der personenbezogenen Grundfreiheiten.....	299
A. Rechtsgrundlagen.....	299
1. Primärrechtliche Grundlagen.....	300
a) Arbeitnehmerfreizügigkeit.....	300
b) Niederlassungsfreiheit.....	300
c) Dienstleistungsfreiheit.....	300
2. Sekundärrechtliche Grundlagen.....	301
3. Verhältnis zu anderen Vertragsbestimmungen.....	301

a)	Verhältnis zum allgemeinen Diskriminierungsverbot	302
b)	Verhältnis zum Freizügigkeitsrecht	303
B.	Begünstigte	304
1.	Staatsangehörige der Mitgliedstaaten	304
2.	Gesellschaften mit Staatszugehörigkeit eines Mitgliedstaates	304
3.	Drittstaatsangehörige	306
4.	Reflexartig Begünstigte	307
C.	Verpflichtete	308
1.	Mitgliedstaaten	308
a)	Aufnahmemitgliedstaat	309
b)	Herkunftsmitgliedstaat	310
c)	Schutzpflichten bei Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten durch Privatpersonen	310
2.	Europäische Gemeinschaft	311
3.	Privatpersonen	311
D.	Sachlicher Anwendungsbereich	313
1.	Tätigkeiten	313
a)	Arbeitnehmerfreizügigkeit	313
b)	Niederlassungsfreiheit	314
c)	Dienstleistungsfreiheit	315
2.	Grenzüberschreitender Bezug	317
a)	Arbeitnehmerfreizügigkeit	318
b)	Niederlassungsfreiheit	319
c)	Dienstleistungsfreiheit	319
3.	Recht auf Freizügigkeit	319
E.	Inhalt	321
1.	Diskriminierungsverbot	321
a)	Direkte Diskriminierungen	322
b)	Indirekte Diskriminierungen	322
2.	Beschränkungsverbot	322
3.	Grundrechte als immanente Schranken der Grundfreiheiten	327
4.	Inländerdiskriminierungen	327
F.	Ausnahmen	328
1.	Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit	328
a)	Schranken	328
b)	Schranken-Schranken	330
2.	Bereichsausnahmen	331
a)	Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung	331

b) Ausübung öffentlicher Gewalt.....	332
c) Rechtswirkungen.....	332
III. Freizügigkeitsrecht als fünfte Grundfreiheit.....	333
A. Rechtsgrundlagen.....	335
1. Primärrechtliche Grundlagen.....	335
2. Sekundärrechtliche Grundlagen.....	335
3. Verhältnis zu anderen Vertragsbestimmungen.....	336
B. Begünstigte.....	336
1. Unionsbürger.....	336
2. Juristische Personen.....	337
3. Drittstaatsangehörige.....	337
4. Reflexartig Begünstigte.....	338
C. Verpflichtete.....	338
1. Mitgliedstaaten.....	339
a) Aufnahmemitgliedstaat.....	339
b) Flerkunftsmitgliedstaat.....	339
c) Schutzpflichten bei Beeinträchtigungen des Freizügigkeitsrechts durch Privatpersonen.....	340
2. Europäische Gemeinschaft.....	340
3. Privatpersonen.....	341
D. Sachlicher Anwendungsbereich.....	341
1. Recht auf Bewegungsfreiheit.....	342
2. Recht auf Aufenthalt.....	342
3. Annexgewährleistungen (Recht im Aufenthalt).....	342
4. Grenzüberschreitender Bezug.....	343
E. Inhalt.....	345
1. Diskriminierungsverbot.....	346
a) Diskriminierungsverbot als akzessorische Freiheits-sicherung.....	347
b) Freizügigkeitsspezifisches Diskriminierungsverbot.....	348
c) Reichweite des Diskriminierungsschutzes.....	351
2. Beschränkungsverbot.....	353
a) Freizügigkeitsrecht als Beschränkungsverbot.....	357
b) Reichweite des Beschränkungsverbotes.....	359
3. Inländerdiskriminierungen.....	360
F. Ausnahmen.....	361
1. Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit.....	361
2. Bereichsausnahmen.....	362

IV. Rechtsfolgen des Freizügigkeitsrechts als Grundfreiheit	3 63
A. Unmittelbare Wirkung und Anwendungsvorrang.....	363
B. Extensive Auslegung.....	363
C. Weiter Anwendungsbereich.....	363
D. Umfassende Bindung der Mitgliedstaaten.....	364
E. Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Gemeinschafts- grundrechte.....	366
F. Ausdehnung des nationalen Grundrechtsschutzes der Mit- gliedstaaten.....	366
G. Obsoletwerden des allgemeinen Diskriminierungsverbotes.....	367

Teil IV

Bilanz und Ausblick

I. Bilanz	371
II. Ausblick	377
 Sachverzeichnis.....	 379