



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Die Europäisierung im Bereich des Fremdenrechts in
Österreich am Beispiel der Umsetzung der Richtlinie
2004/38/EG“

Verfasserin

Judith Schrödl

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl laut Studienplan: A 300

Studienrichtung laut Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin: Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Gerda Falkner

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
1.1.	Forschungsinteresse, Forschungsfragen und Inhalt der Arbeit.....	3
1.2.	Methoden.....	5
1.3.	Begriffsklärungen und Arbeitsweise	5
2	Theorie und Grundlagen	7
2.1.	Europäisierung nationaler Politik – Konzept und Theorie	7
2.1.1.	Österreich als EU-Mitglied – die Europäisierung der nationalen Politik.....	11
2.2.	Die Umsetzung von EU-Recht – das Konzept von <i>Compliance</i>	13
2.2.1.	<i>Compliance</i> in Österreich.....	19
2.3.	Die Rolle und Bedeutung des Europäischen Gerichtshofes bei der Auslegung des Unionsrechts.....	19
2.4.	Die Unionsbürgerschaft – Konzepte und Theorie	25
3	Die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten	31
3.1.	Migrations- und Asylpolitik in der Europäischen Union – der Hintergrund zur Richtlinie 2004/38/EG	31
3.2.	Entstehung und Beschlussfassung der Richtlinie 2004/38/EG.....	37
3.2.1.	Rechtsetzung im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens	37
3.2.2.	Die Beschlussfassung der Richtlinie 2004/38/EG	39
3.3.	Der Inhalt der Richtlinie 2004/38/EG	44
4	Die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in das österreichische Recht.....	49
4.1.	Fremdenrecht in Österreich von 1997 bis 2005.....	49
4.2.	Die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG - das Fremdenrechtspaket 2005.....	51
5	Die Rechtsprechung des EuGH zur Richtlinie 2004/38/EG und ihre Relevanz in Österreich.....	56

5.1.	Die Rechtsache <i>Metock</i> u.a. – Auslegungsprobleme der Republik Irland.....	56
5.2.	Weitere Rechtsakte zur Interpretation der Richtlinie 2004/38/EG.....	63
5.2.1.	Rechtssache C-162/09 Lassal.....	63
5.2.2.	Rechtssache C-434/09 – McCarthy.....	65
5.2.3.	Rechtssache C-325/09 – Dias	67
5.2.4.	Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Republik Österreich – Rechtssache C-75/11	67
6	Die Auswirkungen der Entscheidung im Fall <i>Sahin</i> in Österreich	69
6.1.	Der Fall <i>Sahin</i> : die fehlerhafte Umsetzung der RL 2004/38/EG in österreichisches Recht ...	69
6.2.	Änderungen im Fremdenrecht nach dem Fall <i>Sahin</i> – Änderungen im Fremdenrecht im Jahr 2011	73
7	Zusammenfassung und Ergebnisse	76
8	Verzeichnis der Abkürzungen.....	82
9	Verzeichnis der Abbildungen	83
10	Quellen und Literatur	83
10.1.	Dokumente der Europäischen Union	83
10.2.	Rechtsquellen	85
10.3.	Literatur.....	86
11	Anhang.....	89
11.1.	Abstract in deutscher Sprache	89
11.2.	Abstract in englischer Sprache	90
11.3.	Lebenslauf	91

1 Einleitung

1.1. Forschungsinteresse, Forschungsfragen und Inhalt der Arbeit

Im Jahr 2004 wurde die Richtlinie 2004/38/EG verabschiedet, die das Recht der Freizügigkeit für Unionsbürger und deren Familienangehörigen regelt. In das österreichische Recht wurde diese Richtlinie im Rahmen des Fremdenrechtspakets 2005 umgesetzt. Allerdings beantragte der Verwaltungsgerichtshof eine Vorabentscheidung im Fall *Sahin*, die im Jahr 2008 vom EuGH dahingehend entschieden wurde, dass Österreich die Richtlinie 2004/38/EG im Hinblick auf die Freizügigkeit von Familienangehörigen nicht korrekt implementiert hat. Im Fall *Metock* wurde der Grundstein für diese Entscheidung gelegt. Weitere Neuregelungen im österreichischen Fremdenrecht wurden im Jahr 2011 vorgenommen.

In dieser Arbeit soll diese Thematik dahingehend bearbeitet werden, dass die Umsetzung dieser Richtlinie in das nationalstaatliche österreichische Recht analysiert wird. Dabei ergeben sich drei Forschungsfragen:

- (1) Warum wurde die RL 2004/38/EG nicht korrekt in nationales Recht umgesetzt?
- (2) Welche Auswirkungen haben die Entscheidungen des EuGH in den Fällen *Metock* und *Sahin* auf Österreich?
- (3) Welche Auswirkungen hat die Europäisierung im Bereich des Fremdenrechts, im Besonderen des Familiennachzugs?

Frage (1) soll erklären, welche Fehler bei der Umsetzung der Richtlinie in österreichisches Recht gemacht wurden. Dabei wird die vorliegende Arbeit die Phase der Transposition von EU-Recht in nationales Recht analysieren. Diese Phase beschreibt die Umwandlung von Sekundärrechtsakten der Union, zu welchen die Richtlinie gehört, in die jeweiligen passenden nationalstaatlichen Rechtsformen (vgl. Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 12 und Treib 2008, S. 5).

Bei der Beantwortung von Frage (2) soll versucht werden, herauszufinden, welche Auswirkungen sich aus den Urteilen des EuGH zu den Rechtssachen *Metock* und *Sahin* auf der nationalstaatlichen Ebene Österreichs ergeben haben und wie diese zu bewerten

sind. Hier wird das Augenmerk vor allem auf die rechtlichen Entwicklungen im österreichischen Fremdenrecht nach dem Jahr 2008 gelegt.

Forschungsfrage (3) beschäftigt sich allgemein mit der Europäisierung des Politikfeldes Migration- und Einwanderungspolitik, am Beispiel der Regelungen zu Freizügigkeit und Familiennachzug im österreichischen Fremdenrecht. Hier soll versucht werden Auskunft zu geben, welche Rückwirkungen sich von der europäischen supranationalen Ebene auf die Ebene des Mitgliedstaates Österreich ergeben, und wie diese mit gängigen Theorien von Europäisierung und *Compliance* erklärt werden können.

Kapitel 2 der Arbeit wird in diesem Zusammenhang versuchen die Theorien und Grundlagen zu analysieren, die den Grundstock für die Beantwortung der Forschungsfragen bilden sollen. Dabei handelt es sich um Konzepte und Theorien bezüglich der Europäisierung nationaler Politik (Kapitel 2.1) und die Umsetzung von EU-Recht und das Konzept von *Compliance* (Kapitel 2.2). Weiters soll geklärt werden, welche Rolle der EuGH bei der Auslegung des europäischen Rechts einnimmt (Kapitel 2.3) und welche Konzepte und Theorien hinter dem Begriff der Unionsbürgerschaft stehen (Kapitel 2.4).

Die Richtlinie 2004/38/EG wird in Kapitel 3 ausführlich behandelt. Dazu gehört eine Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Migrations- und Asylpolitik auf der europäischen Ebene (Kapitel 3.1), die Entstehung und Beschlussfassung der Richtlinie (Kapitel 3.2), sowie ihr genauer Inhalt (Kapitel 3.3).

Kapitel 4 behandelt die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in das österreichische Recht. Hierzu ist es notwendig einen Abriss der Entwicklung des Fremdenrechts in Österreich zwischen 1997 und 2005 zu geben (Kapitel 4.1) und das Fremdenrechtspaket 2005 als Umsetzung der Richtlinie in das nationalstaatliche Recht zu analysieren (Kapitel 4.2).

Die Rechtsprechung des EuGH zur Richtlinie 2004/38/EG wird in Kapitel 5 zusammengefasst. Hierbei wird ein großer Schwerpunkt auf die Rechtssache *Metock* gelegt, da diese die Grundlage der Entscheidung im Fall *Sahin* bildet (Kapitel 5.1). In Kapitel 5.2. werden weitere Rechtssachen, die der EuGH in Hinblick auf die Richtlinie entschieden hat, vorgestellt.

Kapitel 6 analysiert in weiterer Folge die Entscheidung des EuGH im Fall *Sahin*. Zuerst soll hier die fehlerhafte Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG behandelt werden (Kapitel 6.1) und dann die Änderungen, die das Fremdenrecht nach dem Fall *Sahin* erfahren hat, analysiert werden (Kapitel 6.2).

Die Ergebnisse und die Beantwortung der Forschungsfragen werden in Kapitel 7 vorgenommen, hier sollen auch Vorschläge dazu gemacht werden, welche weiteren Forschungen im Bereich der Europäisierung des österreichischen Fremdenrechtes interessant wären.

1.2. Methoden

Beim Verfassen der vorliegenden Arbeit wurde eine Literaturrecherche zum Thema betrieben. Die Analyse stützt sich dabei zu einem großen Teil auf offizielle Dokumente der Europäischen Union, unter anderem die Vertragsgrundlagen, sekundäre Rechtsakte, Urteile des EuGH und weitere Veröffentlichungen der EU-Institutionen. Im nationalen Bereich Österreichs wurden Rechtsgrundlagen und Parlamentsdokumente analysiert. Eine Liste dieser Dokumente findet sich in Kapitel 8, wo sämtliche Quellen und Dokumente aufgelistet werden, die beim Verfassen dieser Arbeit benutzt wurden.

1.3. Begriffsklärungen und Arbeitsweise

In dieser Arbeit wird eine geschlechtsneutrale Art der Formulierung vorgenommen, jedoch werden alle Originalzitate unverändert übernommen, das heißt, dass hier auch Formulierungen beibehalten werden, die nicht geschlechtsneutral sind.

Die Zitierweise in der vorliegenden Arbeit basiert mit leichten Abwandlungen auf der Zitierweise wie sie die Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft verwendet¹.

¹ Siehe dazu die Zusammenstellung politikwissenschaftlicher Zitierregeln unter:
evakreisky.at/wissenschaftlich_arbeiten/zitierregeln.doc [2012-01-25]

Zitate im Text sind durch die Form (Autor Jahr, S. Seitenzahl) gekennzeichnet, in den Fußnoten finden sich Hinweise auf weiterführende Quellen oder andere Kapitel der vorliegenden Arbeit, oder weitere Hinweise in Zusammenhang mit einer Textstelle. Am Ende der Arbeit befinden sich ein Abkürzungsverzeichnis, sowie Verzeichnisse der Abbildungen, Quellen und der verwendeten Literatur, jeweils in alphabetischer Reihenfolge, so vorhanden nach dem Nachnamen des Autors. Bei Internetquellen findet sich in einer eckigen Klammer das Datum des letzten Zugriffs auf die Internetadresse in Form von Jahr-Monat-Tag.

Wenn in der Arbeit englische Begriffe verwendet werden, so sind diese durch eine kursive Schreibweise gekennzeichnet. Auch hier werden aber Hervorhebungen in Originalzitationen nicht verändert, das bedeutet, dass hier die Kursivschreibung von englischen Begriffen möglicherweise unterbleibt.

Die Paragraphen von Rechtsquellen aus Österreich beziehen sich immer auf die im Jänner 2012 gültige Version, sofern in der Arbeit nichts anderes angegeben wird. Die Artikel der Verträge der Europäischen Union beziehen sich auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EGV), wie er bis zum 1. 12. 2009 gültig war, wenn in der Arbeit nicht anders angeführt.

2 Theorie und Grundlagen

In diesem Kapitel sollen die allgemeinen und theoretischen Grundlagen der Arbeit näher besprochen und erläutert werden. Kapitel 2.1 behandelt das Konzept der Europäisierung von nationaler Politik, in Kapitel 2.2 geht es um die Umsetzung von EU-Recht und das Konzept der *Compliance*, Kapitel 2.3 wiederum befasst sich mit der Rolle und Bedeutung des EuGH im Rahmen der Auslegung von Unionsrecht und Kapitel 2.4 behandelt Konzepte und Theorien zum Thema der europäischen Unionsbürgerschaft.

2.1. Europäisierung nationaler Politik – Konzept und Theorie

Das Konzept der Europäisierung beschäftigt sich damit, „[...] was passiert, wenn die europäischen Institutionen einmal eingerichtet sind und anfangen, Wirkung zu zeigen“ (Auel 2006, S. 294). Die EU produziert in einem Jahr ungefähr 500 Richtlinien, Verordnungen und politische Entscheidungen. Sie verändert auf diese Weise nicht nur Politikinhalte, sondern auch die Art und Weise des Regierens in den Mitgliedstaaten (Auel 2006, S. 293). In diesem Zusammenhang kann Europäisierung so verstanden werden, dass sie die Logik des politischen Handelns auf der Ebene der Mitgliedstaaten verändert (Auel 2006, S. 298). Zusätzlich sind auch die Kategorien Identität, Demokratie und Legitimität primär auf dem mitgliedstaatlichen Level verortet. Das Prinzip der Territorialität dominiert auch in den Institutionen der Entscheidungsfindung, der Implementation von Politiken und dem Rechtssystem. Die europäische Integration ging Hand in Hand mit Änderungen im System der Nationalstaaten: es erfolgte die Erosion von nationalen Grenzen und neue Formen von *Governance* kamen auf, die zum Teil die Grenzen zwischen der privaten und der öffentlichen Sphäre verändert haben (Bulmer/Lequesne 2005, S. 4).

Die Europäische Union als Staatenverbund hat über Vertragsänderungen auf europäischer Ebene sowie dem Erlassen von sekundären Rechtsakten die Möglichkeit, Auswirkungen auf der mitgliedstaatlichen Ebene hervorzurufen. Die Gesetzgebung verändert so das Verhältnis zwischen den europäischen und den nationalen Befugnissen (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 181). Diese Regelungskompetenz der Europäischen Union hat sich erheblich vergrößert, was für die Mitgliedstaaten zu großen Änderungen im

nationalen Institutionengefüge geführt hat (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 183). Die Spielregeln für die mitgliedstaatlichen Institutionen sowie die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft ändern sich auch, wenn eine Politik auf der supranationalen europäischen Ebene entschieden wird (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 189).

Die Mitgliedstaaten sind die Schlüsselakteure in der EU, sie können ihre territorialen Interessen im Rahmen von europäischer Integration nach oben an die supranationale Ebene delegieren. Gleichzeitig können im Rahmen von Europäisierung die Aktivitäten der supranationalen Ebene in den Mitgliedstaaten Auswirkungen auf politische Akteur/innen, Institutionen, Politikinhalt und Identitäten haben. Europäische Integration und Europäisierung als Bewegungen nach oben und nach unten stehen zueinander in enger Beziehung (Bulmer/Lequesne 2005, S.4).

Daraus ergibt sich für die Mitgliedstaaten, dass die nationalen Regierungen und andere Akteur/innen Wege finden müssen, effektive Inputs in den politischen Prozess auf der supranationalen Ebene einzubringen. Zusätzlich müssen sie Regelungen und Politiken, die vom supranationalen Level kommen, in ihre nationalstaatlichen Settings einfügen. Für alle Akteur/innen auf der Ebene der Mitgliedstaaten wie Regierung, Institutionen, Parteien, Interessengruppen und andere Teile der Zivilgesellschaft, bedeutet dies neue strategische und taktische Möglichkeiten, um Interessen zu vertreten (Bulmer/Lequesne 2005, S. 4).

Europäisierung „[...] beruht [...] nicht auf top-down ausgeführtem Anpassungsdruck, sondern auf der Diffusion von Ideen und Politik-Paradigmen [...]“ (Auel 2006, S. 301). Vertikale Impulse der Europäisierung entstehen, wenn die Union mit supranationaler Gesetzgebung arbeitet. Sie kann die Implementation dieser verbindlichen Regeln auch durchsetzen, und greift hier hierarchisch in die Politik auf der mitgliedstaatlichen Ebene ein (Auel 2006, S. 301). Horizontale Impulse entstehen in Politikfeldern, in denen die Europäische Union nicht aufgrund der Verträge aktiv werden kann und in jenen, wo die Entscheidungsfindung intergouvernemental geprägt ist, wie zum Beispiel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Hier basiert die europäische Politik auf der Kooperation zwischen den Nationalstaaten, die Ergebnisse sind hier vor allem politische Erklärungen oder *Soft Law*, also Regelungen, die nicht verbindlich sind (Auel 2006, S. 303).

Bei der Erklärung von Europäisierung spielt die Theorie von „*Goodness of fit*“ eine große Rolle. Sie erklärt durch *misfit* die Inkompatibilität zwischen nationaler und europäischer Politik. Der *misfit* ist umso größer, „[.]e weniger kompatibel die nationale Politik mit europäischen Vorgaben ist, je größer also der *misfit*, desto größer ist der Anpassungsdruck“ (Auel 2006, S. 304). Um Implementationskosten niedrig zu halten, versuchen die Mitgliedstaaten, die europäische Logik nach den eigenen nationalen Zielvorstellungen zu formen, d.h. dass etwa durch *uploading* von nationaler Politik auf die supranationale Ebene hier der *misfit* verringert werden kann (Auel 2006, S. 312). Das Konzept der Europäisierung ist hier eng mit der Implementationsforschung verknüpft, die sich für Muster und Probleme bei der Umsetzung von politischen Entscheidungen der supranationalen europäischen Ebene interessiert. Die Auswirkungen von europäischen Vorgaben und Regelungen zeigen über die verschiedenen Nationalstaaten und Politikbereiche hinweg starke Variationen (Knill 2005, S. 156f).

Eine wichtige Rolle bei der Analyse von Europäisierung spielt das Konzept der effektiven Implementation. Hier wird zwischen *Policy Outcomes* und *Policy Impacts* unterschieden. Betrachtet man die *Policy Outcomes*, reicht es schon aus, um effektive Implementation anzunehmen, dass „[...] die rechtliche Umsetzung und praktische Anwendung den in der jeweiligen Maßnahme definierten Zielen entspricht“ (Knill 2005, S. 173). Über *Policy Impacts* wiederum kann gemessen werden, ob und inwieweit diese Ziele wirklich erreicht werden (Knill 2005, S. 173). Weiters kann auch zwischen einer Sicht „von oben“ und einer Sicht „von unten“ differenziert werden. Bei der Sicht „von oben“ wird analysiert welche *Outcomes* und *Impacts* tatsächlich bei ihrer Implementation erfolgreich waren, die Sicht „von unten“ bezieht sich auf der anderen Seite auf die Prozesse der Anpassung an die Zielvorgaben, nicht auf die Erreichung bestimmter Ziele (Knill 2005, S. 173). Implementation impliziert oft „[...] komplexe Interaktionsmuster zwischen staatlichen und privaten Akteuren und Organisationen auf unterschiedlichen Ebenen (national, regional, lokal) mit unterschiedlichen, potentiell divergierenden Prioritäten, Interessen und Wertvorstellungen im Hinblick auf ein bestimmtes *Policy*-Problem“ (Knill 2005, S. 174). Es kann Implementation aus dieser Sicht also auch „[...] als Aushandlungsprozess zwischen einer Vielzahl an der Implementation beteiligten Organisationen und Verwaltungsbehörden verstanden [werden], in dessen Verlauf die Ziele und Ausrichtung

eines politischen Programms nachhaltige Veränderungen erfahren können“ (Knill 2005, S. 174).

Im Hinblick auf die Ergebnisse von Implementation gibt es fünf verschiedene Abstufungen in Bezug auf Bandbreite und Ausmaß (Börzel 2005, S. 58f):

- Stillstand (*inertia*)
Hier geht es um das Fehlen von Veränderung. Mitgliedstaaten setzen die geforderten Anpassungen an supranationale Regelungen nicht um, was oft zu non-compliance mit EU-Recht führt²
- Einschränkung (*retrenchment*)
Die Resistenz gegenüber Veränderung kann auch den Effekt haben, dass der *misfit* zwischen europäischem und nationalstaatlichem Level größer wird.
- Absorption
Die Mitgliedstaaten fügen die europäischen Anforderungen in ihre nationalen Institutionen und Politiken ohne größere Veränderungen in die existierenden Strukturen oder der Logik des politischen Verhaltens ein. Das Ausmaß an Veränderung ist gering.
- Anpassung (*accommodation*)
Die Mitgliedstaaten passen sich dem europäischen Druck an, indem sie existente Prozesse, Politikinhalt und Institutionen in deren Peripherie adaptieren ohne die Kerneigenschaften und unterliegenden kollektiven Übereinkommen, die zu diesen gehören, zu verändern. Das Ausmaß an Veränderung ist mittel.
- Transformation
Die Mitgliedstaaten ersetzen vorhandene Politikinhalt, Prozesse und Institutionen mit neuen, substantiell anderen, oder verändern sie so, dass die Kerneigenschaften und unterliegenden kollektiven Übereinkommen fundamental geändert werden. Das Ausmaß an Veränderung ist hoch.

² siehe Kapitel 2.2 in der vorliegenden Arbeit

Europäisierung beschreibt also im Wesentlichen den *Download* von Regelungen, Politikinhalten und Prozessen, die auf der supranationalen Ebene entschieden werden, also eine Folge der europäischen Integration darstellen. Dieser Prozess kann in den Mitgliedstaaten zu Veränderungen der nationalen Settings in verschieden hohem Ausmaß führen. Das Konzept des „*Goodness of fit*“ versucht in diesem Zusammenhang zu erklären, wann die Implementierung von supranationalen Regeln Aussicht auf Erfolg hat, nämlich wenn der *misfit* klein ausfällt. Europäisierung hat also viel mit *Compliance* mit supranationalen Regelungen zu tun. Dieses Konzept wird in der vorliegenden Arbeit in Kapitel 2.2 näher erläutert.

2.1.1. Österreich als EU-Mitglied – die Europäisierung der nationalen Politik

Auch wenn Österreich noch nicht sehr lange Mitglied der Europäischen Union ist, hat die Annäherung an dieselbe eine relativ lange Geschichte. Nach dem Zweiten Weltkrieg befand sich das unter Besatzung stehenden Land in einem Zwiespalt zwischen dem Interesse an (West-)Europäischen supranationalen Kooperationen teilzunehmen, vor allem dem Marshall-Plan und dem Wunsch keine Konfrontationen mit der Sowjetunion herauszufordern und auf diese Weise gar die Chancen auf die Unabhängigkeit des österreichischen Staates zu gefährden (Falkner/Laffan 2005, S. 212). In den 1950er-Jahren wurde die Neutralität als nicht vereinbar mit einer Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften gesehen. Österreich beschränkte sich daraufhin auf ein Zollabkommen mit der EGKS. Als die EFTA 1960 für die Staaten gegründet wurde, die nicht Mitglied der EWG waren, wurde Österreich neben Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden und der Schweiz zum Gründungsmitglied (Falkner, Laffan 2005, S. 212). In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre wurde schließlich wieder über einen Beitritt zur EU nachgedacht. Es wurde zum ersten Mal festgestellt, dass die Neutralität Österreichs einem Beitritt nicht entgegenstehen würde. Im Juli 1989 wurde das formelle Beitritts-gesuch in Brüssel abgegeben. Die Verhandlungen zum Beitritt begannen nach Verzögerungen, die durch die Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht verursacht worden waren, im Jahr 1993. Es kam als Überraschung, dass die Neutralität in den Verhandlungen keine große Rolle spielte, sondern die Probleme bei Landwirtschaft, Immobilienmarkt und Transitverkehr lagen. Am 1. März 1994 waren die Verhandlungen beendet, eine

Volksabstimmung zum Beitritt wurde im Juni darauf durchgeführt. Bei einer Wahlbeteiligung von 82% stimmten 67% der Österreicher/innen für einen Beitritt zur Europäischen Union (Falkner/Laffan 2005, S. 212f). Diese Volksabstimmung war notwendig, da der Beitritt eine „Gesamtänderung“ der Verfassung notwendig machte. Das demokratische Prinzip der österreichischen Verfassung wurde hier beeinträchtigt, da auf der europäischen Ebene die Rechtsetzung nicht durch die gewählten Volksvertreter/innen erfolgt, sondern vorrangig durch den Ministerrat. Das Europäische Parlament stellt im Sinne der österreichischen Verfassung auch keine Repräsentation des österreichischen Volkes dar. Weiters hatte der Beitritt Auswirkungen auf das rechtstaatliche Prinzip, da ja durch das EU-Recht nun der EuGH das Interpretationsmonopol des österreichischen Verfassungsgerichtshofes einschränkte. Mit der Veränderung in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wurde schlussendlich auch das bundesstaatliche Prinzip berührt (Falkner 2006, S. 84).

Im Hinblick auf die Europäisierung ist Österreich ein interessanter Fall. Durch die Beschaffenheit des österreichischen Modells des politischen Systems wurde erwartet, dass sich aus der EU-Mitgliedschaft signifikante Konsequenzen ergeben würden. Hier wurden einige Schritte gesetzt, um diese abzumildern, vor allem um die traditionellen Rollen von Parlament, den Bundesländern und den Sozialpartnern zu schützen. Sie sollten im Mehrebenensystem nicht ausgehöhlt werden (Falkner/Laffan 2005, S. 217).

Auf dem Level der Anpassung an die Politikinhalte der EU benutzte Österreich diese um seine Wirtschaft zu liberalisieren. In Bezug auf die Neutralität wird immer mehr die Tendenz spürbar, dass die Politiker/innen bereit sind, ihr Konzept an Neutralität aufzugeben und an der europäischen Außen- und Verteidigungspolitik teilzunehmen (Falkner/Laffan 2005, S. 224).

In Österreich waren sich die politischen Eliten von Anfang an bewusst, dass in einigen Bereichen *misfit* bestand. Hier wurden Zugeständnisse gegenüber Parlament, Bundesländern und Sozialpartnern gemacht, um den Verlust an direkter Einflussnahme durch den EU-Beitritt auszugleichen. Viele dieser Zugeständnisse hatten jedoch rein symbolischen Charakter (Falkner/Laffan 2005, S. 225).

Generell ist festzustellen, dass sich seit dem EU-Beitritt Österreichs vor allem die Balance zwischen Legislative und Exekutive hin zu Administration und Regierung verschoben hat. Das österreichische Parlament verlor an Einfluss, genauso wie die Sozialpartner und die Bundesländer (Falkner 2006, S. 92).

2.2. Die Umsetzung von EU-Recht – das Konzept von *Compliance*

Compliance, die korrekte Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht, geht von einer Norm aus, die in nationales Recht umgewandelt werden soll. *Compliance* kann ohne Implementierung entstehen, wenn nationale Regelungen ohnehin dem EU-Recht entsprechen. Implementierung muss jedoch nicht zu *Compliance* führen, sie kann auch konträr oder inkomplett gegenüber den Zielen des EU-Rechts sein (Treib 2008, S. 4). Die Europäische Union muss sich bei der Implementierung von Gemeinschaftsrecht auf die Mitgliedstaaten verlassen, sie verfügt über keine eigene administrative Maschinerie, die dieses Recht umsetzt (Treib 2008, S. 5). Richtlinien im Speziellen können nur Ziele definieren, die innerhalb einer bestimmten Zeitspanne in nationalstaatliches Recht umgesetzt werden sollen. Erst nach einer kompletten Transposition können die in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben und Regeln angewandt und vom Rechtssystem der Nationalstaaten durchgesetzt werden. Diese Durchsetzung wird von Europäischer Kommission und EuGH überwacht. Es gibt jedoch keine europäische „Polizei“, die die Mitgliedstaaten dazu zwingen könnte, die Regeln zu befolgen. Daher liegt das Level der rechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung und das Ausmaß der Durchführbarkeit von EU-Recht zwischen dem von nationalstaatlichem Recht und traditionellem internationalem Recht (Treib 2008, S. 5).

Nach Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber können drei Formen von *non-compliance* unterschieden werden: Nichttransposition (*non-transposition*), Nichtdurchsetzung (*non-enforcement*) und Nichtanwendung (*non-application*) von EU-Recht (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 12).

Weiters wird von diesen Autor/innen zwischen intentionaler und nicht-intentionaler Nichtumsetzung (*non-compliance*) unterschieden. Erstere kann durch Antagonismus gegenüber dem Inhalt einer Richtlinie oder ihren Effekten entstehen, oder sich auf die

Methode der Entscheidungsfindung auf der europäischen oder nationalen Ebene beziehen. Letztere entsteht möglicherweise durch eine spezifische Interpretation des Inhalts der Richtlinie, oder durch eine administrative oder politische Krise im jeweiligen Mitgliedstaat. Verspätete Umsetzung liegt vor, wenn die Richtlinie nicht innerhalb des Zeitlimits umgesetzt wird, das von der EU gesetzt wurde (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 13.). In der vorliegenden Arbeit wird das Konzept der Nichttransposition die zentrale Rolle spielen.

Ein Grund für Fehler in der Umsetzung von EU-Recht kann in der Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung zwischen nationalen und europäischen *Policies* liegen (*policy fit* oder *policy misfit*). Europäisches Recht steht verfestigten nationalen Strukturen gegenüber. Wenn diese sich ähnlich sind, d.h. der Adaptionsdruck niedrig ist, ist es wahrscheinlich, dass der Prozess der Transposition von EU-Recht in nationales Recht ohne Probleme verläuft. Wenn europäische Rechtsvorgaben aber nicht den nationalen Strukturen entsprechen, kann die Transposition umstritten sein, bzw. verzögert werden und einem hohen Risiko des totalen Versagens ausgesetzt sein (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 16). Hier können aber auch erleichternde Faktoren wirksam werden, wie zum Beispiel eine Entscheidungsfindungsstruktur mit einer niedrigen Anzahl an Veto-Punkten, eine konsensorientierte Kultur der Entscheidungsfindung, Druck der von Interessensgruppen ausgeübt wird sowie Prozesse elitären Lernens (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 16).

Falkner, Treib, Hartlapp und Leiber identifizieren vier nationalstaatliche Faktoren, die die Nichtumsetzung von EU-Recht begünstigen (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 24f):

- 1.) eine paralysierte öffentliche Implementationsstruktur, die ihren Ursprung entweder in einer ineffizienten Administration hat, oder in einem Missverständnis oder Missinterpretation der Richtlinie, in administrativer Überforderung oder in einer außergewöhnlichen politischen Situation, wie zum Beispiel einer Regierungskrise oder ähnlichem
- 2.) das Fehlen von gesellschaftlichem Aktivismus von privaten Akteur/innen, die Druck zur Umsetzung der Richtlinie ausüben können

- 3.) aktive Opposition kann aus der Administration, dem politischen System, von *pressure groups* oder der breiteren Öffentlichkeit kommen
- 4.) die „*blocking power*“ von Akteur/innen, die in Opposition zur Richtlinie stehen, entweder weil sie sich in einer formalen Veto-Position befinden, oder weil sie „*powerful players*“ sind.

Misfit kann mit *Policies* oder nationalen Politikprozessen zusammenhängen (*policy misfit*). Hier wird der Inhalt einer Richtlinie nicht durch das nationale Recht reflektiert, es kann ein gradueller Unterschied vorliegen oder es geht um fundamentale politische Prinzipien. Europäisierung kann in diesem Fall quantitativ sein, indem sie eine bestehende *Policy* stärkt oder schwächt, oder qualitativ, wenn sie komplett neue nationale Institutionen oder Strukturen schafft oder existierende Strukturen ersetzt werden. Dieses Konzept wird durch den Begriff „*legal misfit*“ definiert (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 27f). Ein hoher Grad an „*legal misfit*“ liegt vor, wenn komplett neue rechtliche Regelungen entstehen, es weitreichende graduelle Anpassungen gibt oder wichtige qualitative Neuerungen. Europäische Regelungen können auch auf den Ebenen von *Policy* und *Polity* Diskrepanzen verursachen. Dies liegt vor, wenn in diesen Dimensionen bedeutende nationalstaatliche Institutionen oder Prozesse in Frage gestellt werden (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 28-30). Auch wenn alle nationalstaatlichen Akteur/innen die Richtlinie gutheißen, kann eine Verzögerung in der Transposition entstehen, wenn zunächst die rechtliche Unordnung, die entstanden ist, aufgelöst werden muss, um die Richtlinie umzusetzen (Steunenberg/Toshkov 2009, S. 955).

Auch die Kosten, d.h. die ökonomischen Folgen der Umsetzung einer Richtlinie, können bei der Nichtumsetzung von Richtlinien eine Rolle spielen, auch wenn diese nicht exakt bemessen werden können (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 30). Diese verschiedenen Faktoren können nicht gegeneinander aufgewogen werden, zum Beispiel können niedrige Kosten nicht einen hohen Anpassungsdruck in einer anderen Dimension verkleinern (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 32).

Weitere Gründe, die verhindern, dass eine Richtlinie korrekt umgesetzt wird, sind (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002, S. 6):

- Nichtumsetzung (*non-compliance*) als Opposition
- Nichtumsetzung (*non-compliance*) als administrativer Fehler
- Nichtumsetzung (*non-compliance*) aufgrund der Verbindung verschiedener Politikinhalte (*issue-linkage*)
- Nichtumsetzung (*non-compliance*) aufgrund von Interpretationsproblemen

Nichtumsetzung aufgrund von Opposition zu einer nationalen Regierung kann auf zwei Arten auftreten. Einerseits kann es sich um richtige „Opposition durch die Hintertüre“ handeln (*opposition through the backdoor*), vor allem wenn Regierungen eine bestimmte Richtlinie nicht wollten und sie dann in weiterer Folge nicht korrekt umsetzen. Andererseits kann eine solche Opposition auch aus dem Wunsch heraus entstehen, dass man die älteren, vorhandenen nationalen Strukturen schützen möchte, ohne dass man davor in der Phase der Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene Dispute in Kauf nehmen hätte müssen (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002, S. 7).

Zusätzlich zu dieser gewollten Opposition sind administrative Probleme wichtige Gründe für die Nichtumsetzung von Richtlinien. Solche Probleme können oft, selbst wenn der grundsätzliche Wille zur Umsetzung vorhanden ist, zu Verzögerungen in der Umsetzung oder gar seltener zu fehlerhafter Umsetzung führen (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002, S. 11).

Bei der *issue linkage* (Verbindung von Politikgehalten) geht es vor allem um die Umsetzung von Richtlinien gemeinsam mit anderen Politikgehalten oder auch Reformprozessen im nationalen Recht (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002, S. 12).

Interpretationsprobleme können auch zu einer fehlerhaften Umsetzung von Richtlinien führen. Oft sind Richtlinien sehr offen formuliert, um Differenzen im Prozess der Entscheidungsfindung abzuschwächen. Außerdem ist es schwierig für mittlerweile 27 Mitgliedstaaten adäquate Lösungen zu finden, die in allen diesen Staaten mehr oder

weniger problemlos umgesetzt werden können. Daraus resultiert, dass Richtlinien oft Raum für verschiedene Interpretationen geben. In solchen Fällen können Vertragsverletzungsverfahren oder ein Urteil des EuGH oft der einzige Weg sein, um zu entscheiden, wie eine Richtlinie korrekt umgesetzt werden muss (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002, S. 15).

Auch die Länge von Richtlinien kann Auswirkungen auf deren Transposition haben. Je länger die Richtlinie, desto aufwendiger sind oft die Veränderungen, die im nationalstaatlichen Recht vorgenommen werden. Sind diese Veränderungen nicht unbedingt groß, kann das auch für einen geringen *misfit* sprechen, trotzdem ist es aber wahrscheinlich, dass eine große Zahl an Vorgaben eine verspätete Transposition nach sich zieht (Thomson 2009, S. 9).

Falkner usw. führen in die Diskussion über *Compliance* noch die „*four worlds of compliance*“ ein, in die sich die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Performance bei der Umsetzung von Richtlinien einordnen lassen. Diese sind die *world of law observance* (Welt der Gesetzesbeachtung), die *world of domestic politics* (Welt der nationalstaatlichen Politik), die *world of transposition neglect* (Welt der nachlässigen Transposition) und die *world of dead letters* (Welt der „toten Buchstaben“). Österreich fällt in die Kategorie der *world of domestic politics* (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2007, S. 3). Diese Kategorien stützen sich auf die nationale Kultur der Umsetzung von EU-Recht. Da kulturelle Normen sich nur sehr langsam ändern und Muster im politischen Handeln eines Staates widerspiegeln, muss die politische Kultur bei der Analyse von Politik in verschiedenen Ländern mit einbezogen werden (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 319).

In der *world of law observance* steht das Ziel der *compliance* üblicherweise höher als die nationalen Angelegenheiten. Auch im Fall von nationalen Politiken oder Prozessen, die einer Richtlinie entgegenstehen, ist die Umsetzung meist korrekt und termingerecht. Nichtumsetzung findet nur selten statt, und wenn dann ist eine Tendenz erkennbar, diesen Zustand möglichst rasch wieder zu beenden (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 321f). Zu dieser Gruppe gehören Dänemark, Finnland und Schweden (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2007, S. 3).

In der *world of domestic politics* ist das Umsetzen von EU-Recht hingegen nur ein Ziel unter vielen. Oft gewinnen die nationalen Interessen die Oberhand, wenn es einen Interessenskonflikt bei der Umsetzung von Richtlinien gibt und es besteht die Tendenz vor der Umsetzung einer Richtlinie jedes Mal von neuem eine Kosten-Nutzen-Rechnung vorzunehmen. Korrekte Umsetzung ist dann möglich, wenn keine nationalen Bedürfnisse dem ohnehin schon schwachen Wunsch zur Umsetzung entgegenstehen. Treffen nationalstaatliche Regeln und entgegengesetzte Anforderungen aus dem EU-Recht zusammen, ist Nichtumsetzung das wahrscheinliche Resultat. Zusätzlich rufen oft Politiker/innen oder Vertreter/innen von Interessensgruppen offen zur Nichtumsetzung auf, was auch sozial akzeptiert wird (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 323). Zu dieser *world of domestic politics* gehören Österreich, Belgien, Deutschland, die Niederlande, Spanien und Großbritannien (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2007, S. 3).

In den Ländern, die sich der *world of neglect* zuordnen lassen, ist die Umsetzung von EU-Recht per se kein politisches Ziel. Gibt es keine Aktion von supranationalen Akteuren, wie zum Beispiel durch ein Vertragsverletzungsverfahren, werden Verpflichtungen zur Umsetzung von EU-Recht oft gar nicht als solche anerkannt. Dies kann noch durch eine Haltung ergänzt werden, in der davon ausgegangen wird, dass die nationalen Regelungen besser als die der europäischen Ebene sind, oder durch administrative Überlastung oder Ineffizienz verstärkt werden. Sobald die Europäische Kommission interveniert, kann auch in der *world of neglect* der Umsetzungsprozess einsetzen und auch schnell vorangehen. Die Resultate erscheinen allerdings oft nur an der Oberfläche als korrekt (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 323f). Zu dieser Kategorie gehören Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Portugal (Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2007, S. 3).

In der *world of dead letters* erfolgt zwar eine korrekte Transposition der Richtlinien, je nach der politischen Konstellation auf der Ebene der nationalstaatlichen Akteur/innen, in den Stadien der Überwachung und Durchsetzung, tritt dann aber häufig *non-compliance* auf. Hier wird das, was in den Gesetzbüchern steht, in der Praxis nicht angewandt. Zu dieser Gruppe gehören Irland, Italien, Tschechien, Ungarn, die Slowakei und Slowenien³.

³ Bulgarien, Zypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen und Rumänien sind in die vorliegende Studie von Falkner, Gerda/ Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone/Treib, Oliver (2007) noch nicht einbezogen.

2.2.1. Compliance in Österreich

Österreich passte sich nach dem EU-Beitritt 1995 den europäischen Mustern an und die Performance bei der Implementation ist generell ziemlich gut. Probleme gibt es nur in wenigen Politikfeldern, hier vor allem beim alpinen Transitverkehr. In Österreich gibt es aber auch eine große Gruppe, die der EU nicht unbedingt positiv gegenübersteht. Dadurch werden Diskrepanzen zwischen dem EU-Level und der nationalen Politik gerne dazu gebraucht, um Euroskeptizismus fördern (Falkner/Laffan 2005, S. 225).

2.3. Die Rolle und Bedeutung des Europäischen Gerichtshofes bei der Auslegung des Unionsrechts

Die Aufgabe des EuGH ist primär die „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages“ (Artikel 220 EGV). Zusammengesetzt ist der Gerichtshof aus einem Richter pro Mitgliedstaat, wie im Artikel 221 EGV vorgesehen, die bei ihrer Tätigkeit von acht Generalanwälten unterstützt werden.

Die Bedeutung des EuGH resultiert vor allem aus der besonderen Natur des Gemeinschaftsrechts. Dieses unterscheidet sich vom traditionellen Völkerrecht und nationalstaatlichem Recht durch seine Unmittelbarkeit und den Vorrang vor dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten (Pollak/Slominski 2006, S. 95). Trotzdem unterliegt die Kontrolle der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu allererst der Europäischen Kommission und den nationalen Gerichten. Diese arbeiten aber selbst unter der Kontrolle des EuGH. Das Auseinanderfallen des Gemeinschaftsrechts wird somit verhindert, indem der EuGH dafür sorgt, dass dieses einheitlich ausgelegt und angewandt wird (Pollak/Slominski 2006, S. 95). Wichtig zu erwähnen ist, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts erst vom EuGH selbst festgelegt wurde, in den Verträgen ist dies nicht explizit so geregelt (Pollak/Slominski, S. 95).

Seine Entscheidungen trifft der EuGH unabhängig von den einzelnen Mitgliedstaaten, diese sind aber bindend für die Nationalstaaten. Wenn die Mitgliedstaaten „[...] ihre Kompetenzen also einmal an die Gemeinschaft abgegeben [haben], wacht der Gerichtshof darüber, dass Gemeinschaftsentscheidungen auch dann eingehalten werden, wenn sie den Interessen einzelner Staaten zuwiderlaufen“ (Pfetsch 2005, S. 182). Durch den Vorrang

des Gemeinschaftsrechts werden außerdem die europäischen Verträge über das nationale Recht gestellt (Pfetsch 2005, S. 183). Durch die unmittelbare Anwendbarkeit des EU-Rechts können sich auch Einzelpersonen auf das Gemeinschaftsrecht berufen, sollte dieses den nationalen gesetzlichen Regelungen widersprechen. Außerdem bezieht der EuGH auch den Schutz der Grundrechte in seine Arbeit mit ein (Pfetsch 2005, S. 183).

Dem EuGH stehen sechs Verfahrensarten zur Verfügung (Pfetsch 2005, S. 181):

- Vorabentscheidungen (Artikel 234 EGV)
- Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 226, 227 EGV)
- Nichtigkeitsklagen (Artikel 230 EGV)
- Untätigkeitsklagen (Artikel 232 EGV)
- Schadenersatzklagen (Artikel 235, 288 EGV)
- Revisionsverfahren

Für die vorliegende Arbeit ist eine nähere Erklärung des Vorabentscheidungsverfahrens notwendig. Hat ein nationales Gericht der letzten Instanz eine Frage zur Auslegung des Gemeinschaftsrechtes, so muss es diese an den EuGH weiterleiten. Diese wird vom EuGH dann verbindlich entschieden. Hier liegt eine obligatorische Vorlage vor. Jedes nicht letztinstanzliche Gericht kann ebenfalls Fragen zum EU-Recht an den EuGH weiterleiten, dies geschieht freiwillig und gilt als fakultative Vorlage. Das Vorabentscheidungsverfahren sichert so auch, dass nur der EuGH für die Auslegung des Gemeinschaftsrechtes zuständig ist, er erhält hier ein Auslegemonopol (Ranacher/Staudigl 2007). In diesem Verfahren werden also „[...] mitgliederschaftliche Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten überprüft, aber die nationalen Gerichte legen Fragen, die das Unionsrecht berühren, dem EuGH zur Vorabentscheidung vor“ (Halter 2006, S. 404). Dieses Vorabentscheidungsverfahren ist per se nicht politisch, da die politischen Akteure hier außen vor gelassen werden. Außerdem wird das Gemeinschaftsrecht in diesem Verfahren durch nationale Gerichte angewandt und judiziert (Halter 2006, S. 405).

Garrett, Kelemen und Schulz gehen soweit zu sagen, dass der EuGH ein strategischer Akteur ist, der auch auf die Prioritäten der Mitgliedstaaten eingeht (Garrett/Kelemen/Schulz 1998, S. 150). Der EuGH muss auf der einen Seite unabhängig entscheiden, auf der anderen Seite kann er aber keine Urteile abgeben, die die betroffenen Mitgliedstaaten nicht umsetzen wollen, oder die, im schlechtesten Fall, Reaktionen von anderen Mitgliedstaaten hervorrufen und eventuell zu einer Beschneidung der Autorität des Gerichtshofes führen könnten (Garrett/Kelemen/Schulz 1998, S. 174). Die Autoren stellen ebenso fest, dass der EuGH weder der Herr über die europäische Integration ist, noch der Diener der Mitgliedstaaten (Garrett/Kelemen/Schulz 1998, S. 175).

Der EuGH wurde von den Mitgliedstaaten ursprünglich ins Leben gerufen, damit er sicherstellt, dass die Kommission und der Rat ihre Kompetenzen nicht überschreiten, um unklare Aspekte des Gemeinschaftsrechts zu klären und über Vertragsverletzungen zu entscheiden. Gleichzeitig sollten auch die nationalen Gerichte keine große Rolle im Rechtssystem der Gemeinschaft spielen (Alter 1998, S. 124). Der EuGH selbst veränderte die Anwendbarkeit des EU-Rechts, indem er es über das nationale Recht stellte und unmittelbar anwendbar machte. Dies war in den Verträgen von Rom nicht vorgesehen gewesen. Dadurch veränderte sich auch das Vorabentscheidungsverfahren, das nun nicht mehr dazu dient, dass Individuen das Gemeinschaftsrecht in Frage stellen, sondern dass sie nun das nationalstaatliche Recht ebenso in Zweifel ziehen können (Alter 1998, S. 126). Dass die nationalen Gerichte auf diese Weise EU-Recht vollstrecken können, war in den Gründungsverträgen auch ursprünglich nicht vorgesehen. Nun können Einzelpersonen Fälle vor den EuGH bringen und verhindern so, dass die nationalen Regierungen kontrollieren können, welche dieser Fälle vor den Gerichtshof kommen (Alter 1998, S. 127).

Damit Gerichtsverfahren auf der europäischen Ebene nationale Politikinhalt beeinflussen können, müssen laut Karen J. Alter folgende Punkte erfüllt werden (Alter 2009, S. 8):

- es muss eine EU-Rechtsgrundlage vorhanden sein, auf die man sich beziehen kann
- die prozessführenden Parteien brauchen eine Prozessstrategie um ihre Ziele durchzusetzen
- die nationalen Gerichtshöfe und der EuGH müssen gewillt sein, Urteile abzugeben, die diese Ziele unterstützen
- nach dem Urteil muss es eine politische Weiterführung geben, d.h. eine politische Mobilisierung nach dem Urteil, die den politischen Akteuren (Regierungen, Firmen) klarmacht, dass es weiterführende, allenfalls steigende Kosten geben wird, wenn eine Regelungen weiterbesteht, die nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist

Laut Alter ist Prozessführung oft eine Strategie der „Schwachen“, da solche Akteur/innen nicht das politische System benutzen können, um ihre Probleme zu lösen (Alter 2009, S. 12).

Die Urteile des EuGH sind aber oft nicht der Endpunkt, es folgt meistens eine relativ automatische Umsetzung dieser Urteile. Das passiert, wenn die nationalen Gerichte die Urteile umsetzen und wo die Regierung *compliance* mit den EU-Gesetzen herstellen möchte (Alter 2009, S. 13).

Die Autorin geht davon aus, dass Gerichte eher angerufen werden, wenn organisierte Interessensgruppen vorhanden sind. Die Gerichte werden auch eher geneigt sein, diesen Gruppen beim Erreichen ihrer Ziele zu helfen, wenn die Rechtslage zur vorliegenden Frage sehr klar ist und wenn auch ihre rechtliche Autorität exklusiv und klar ist. Richter/innen werden außerdem nicht ihre Interpretationen mit politisch günstigen ersetzen, wenn das politische Terrain von stark divergierenden politischen Interessen geprägt ist und wo ihre eigene Legitimität schwach ist (Alter 2009, S. 14).

Der EuGH ist wahrscheinlich der internationale Gerichtshof mit dem größten politischen Einfluss. Die Art des EuGH seine eigene Autoritätsbasis zu schaffen, ist laut Karen J. Alter jener der nationalen Gerichte ähnlicher als dem, was internationale Gerichtshöfe dafür tun würden (Alter 2009, S. 14) Der EuGH entstand allerdings ursprünglich als solch ein internationaler Gerichtshof, seine Autorität basierte auf einem internationalen Vertrag. Von 1950 bis 1980 sahen die Mitgliedstaaten und die nationalen Richter/innen die EEG und den EuGH als internationale Institution (Alter 2009, S. 14). In den 1960er-Jahren wurde die Unmittelbarkeit der Anwendbarkeit von EU-Recht vom EuGH festgelegt und gleichzeitig die nationalen Richter/innen ins Boot geholt um diese Unmittelbarkeit zu etablieren. Diese nationale richterliche Unterstützung wiederum führte dazu, dass die Regierungen akzeptierten, dass auf diese Weise eine fundamentale politische Transformation stattfand. Im Zuge dieser wurden wichtige Elemente der nationalen Souveränität aufgegeben, wie das nicht intendiert, gewollt oder gar gutgeheißen wurde (Alter 2009, S. 15). Alter ist der Meinung, dass die Erfolgsgeschichte des EuGH stark mit dem Erbe aus dem Zweiten Weltkrieg zu tun hat, in dem es Kollaboration von Gerichten mit autoritären Regimen gegeben hatte und wo die individuellen Rechte von Menschen nicht beachtet worden waren. An den internationalen Verhandlungen, die dem Zweiten Weltkrieg folgten, waren oftmals frühere Mitglieder des antifaschistischen Widerstandes beteiligt. In ihren Verhandlungen spielten Recht und Verfassungsentwicklung eine große Rolle. In den 1950er-Jahren begannen die Regierungen der Nationalstaaten vermehrt in die Wirtschaft einzugreifen. Viele Jurist/innen wollten hier sicherstellen, dass dieser Ausbau der Rolle des Nationalstaates den Gesetzen entsprach. Zur selben Zeit wurden auch die europäischen Administrationen professionalisiert, was bedeutete, dass Fachwissen und Kompetenz für die Besetzung von Posten wichtiger wurde als politische Zugehörigkeit. Solche Beamte/innen sahen es nicht gerne, wenn Regeln und Gesetze politisch manipuliert werden und wurden zu einer Gruppe, die Richter/innen unterstützte, die die politisch motivierte Interpretation von gesetzlichen Regelungen ablehnten (Alter 2009, S. 16). Außerdem änderte sich nach dem Zweiten Weltkrieg auch die Einstellung der Bürger/innen. Die Europäer/innen mobilisierten sich immer wieder, um zu verlangen, dass sich Regierungen an demokratische Ziele hielten (Alter 2009, S. 16).

Die Synergie zwischen den Zielen des EuGH, der supranationale rechtliche Kontrollmöglichkeiten für die supranationalen politischen Akteur/innen schaffen wollte, und der größeren Agenda in den europäischen Staaten und Gesellschaften, bei der es um die Schaffung rechtlicher Kontrollinstanzen für politische Machtausübung ging, führte dazu, dass nationale Richter/innen immer mehr bereit waren, mit dem EuGH zusammen zu arbeiten, indem sie Fälle an ihn übertrugen. Den EuGH in bestimmte *Policy*-Debatten einzuschalten, kann auch ein wirksames politisches Instrument sein, da die europäischen Bürger/innen die Ideale, die im Gemeinschaftsrecht vorhanden sind, schätzen und befürworten. Außerdem hatten sich die nationalstaatlichen Richter/innen bereit erklärt, das EU-Recht anzuwenden und die Beamten waren dazu bereit, diese rechtlichen Entscheidungen auch umzusetzen (Alter 2009, S. 16). Karen J. Alter führt weiters an, dass der EuGH sich nicht einfach selbst mehr Macht und Kompetenzen in die Hand gegeben hat, sondern dass seine Entwicklung von aktiver Unterstützung eines Netzwerks an Jurist/innen begünstigt wurde. Zusätzlich dazu baute der EuGH seine Autorität zur selben Zeit aus, als die nationalen Gerichte selbst ihre Machtbasis ausbauten. Diese simultanen Entwicklungen in den europäischen Staaten – das Wachsen der Macht von Gerichten, das Bekenntnis zu Wahrung und Schutz der Menschenrechte von individuellen Personen, sowie das Wachstum und die Professionalisierung der Administrationen in den europäischen Staaten – führten dazu, dass es Akteur/innen gab, die gewillt waren, den EuGH in seinem Projekt zu unterstützen, die Mitgliedstaaten mit rechtlichen Mitteln dazu zu bringen, dass sie ihren europarechtlichen Verpflichtungen nachkommen (Alter 2009, S. 17).

Der EuGH stellt also eine wichtige Instanz innerhalb der Union dar, wenn es darum geht, das Gemeinschaftsrecht zu interpretieren. Angewendet wird dieses dann in weiterer Folge von den Mitgliedstaaten. Vor allem das Vorabentscheidungsverfahren spielt hier eine wichtige Rolle, da hier individuelle Personen die Möglichkeit haben, auf das Gemeinschaftsrecht Bezug zu nehmen und die Durchsetzung von Rechten nicht nur über politische Instanzen und Akteur/innen möglich ist. Weiters übt der EuGH mit seinen Entscheidungen Druck auf die nationalstaatliche Ebene aus und wird so eine wichtige Kontrollinstanz, wenn es um die *compliance* mit EU-Recht und vor allem auch Richtlinien geht. EuGH-Entscheidungen können also entscheidende Rückwirkungen auf der

nationalen Ebene in verschiedenen Politikbereichen erzeugen und ihrerseits nationale Rechtsetzungsprozesse in Gang setzen.

2.4. Die Unionsbürgerschaft – Konzepte und Theorie

In den 1970ern wird innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zum ersten Mal die Freizügigkeit von Personen nicht mehr nur rein wirtschaftlich gesehen, sondern man begreift die Bürger/innen als Menschen, die die Rechte und Pflichten einer demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaft besitzen sollen. Dafür benötigen sie subjektive Rechte überall in der Europäischen Union, die zum Teil auch Drittstaatsangehörigen zuteilwerden sollen (Strunz 2004, S.30). 1979 entsteht der erste Vorschlag zu einer Richtlinie zu diesem Thema, der allerdings erst 1990 angenommen wird. Zu diesem Zeitpunkt entsteht ein allgemeines Aufenthaltsrecht (Strunz 2004, S.30).

Im Adonino-Bericht, der 1985 an den Europäischen Rat in Mailand weitergeleitet wurde, erfolgte zum ersten Mal eine Auseinandersetzung damit, dass man die Passkontrollen an den Binnengrenzen abschaffen wollte. Gleichzeitig wurde von der Kommission ein Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes vorgelegt (Ecker 2008, S. 29).

1985 wurde bereits angeregt, dass die Freizügigkeit durch einen einheitlichen europäischen Reisepass ergänzt werden sollte, damit würde aus dem Recht auf Freizügigkeit auch ein politisches Recht. Trotzdem war dieses Recht abhängig vom Nachweis ausreichender Existenzmittel und eines Krankenversicherungsschutzes sowie von Erfordernissen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Diese Rechte wurden allerdings nicht in die EEA aufgenommen (Strunz 2004, S. 31). Allerdings sollte der Binnenmarkt laut EEA bis 1992 eingerichtet werden, hier sollten auch die vier Grundfreiheiten (freier Warenverkehr, freier Personenverkehr, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapitalverkehr) umgesetzt werden. Mit der Neudefinierung des Binnenmarktes als Raum, der nicht nur im wirtschaftlichen Sinne begriffen wird, muss nun die Möglichkeit der uneingeschränkten Freizügigkeit gegeben sein, um die Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarktes zu gewährleisten (Strunz 2004, S. 33). Ebenfalls im Jahr 1985 wurde das Schengen-Abkommen unterzeichnet. Dieses sollte ein Europa ohne Grenzen ermöglichen, in dem die Bürger/innen sich innerhalb des Gebietes der

Europäischen Union frei bewegen können und die Grenzkontrolle an den Außengrenzen harmonisiert sind. Trotz des Widerstandes einiger Mitgliedstaaten, die fürchteten, dass durch den Wegfall von internen Grenzkontrollen mehr illegale Migration entstehen könnte, trat das Abkommen 1995 in Kraft. Die Unterzeichner des Abkommens (damals Deutschland, Belgien, Spanien, Frankreich, Portugal, Luxemburg und die Niederlande) behielten sich allerdings das Recht vor, interne Grenzkontrollen vornehmen zu dürfen, wenn die Situation dies erfordern sollte (Castles/Miller 2009, S. 197). Es ist nicht sicher belegbar, ob der Wegfall der internen Grenzkontrollen zu einem Kontrollverlust bei internationalen Migrationsbewegungen geführt hat, oder ob sich nur die Bewegungen der Unionsbürger/innen nicht mehr kontrollieren lassen (Castles/Miller 2009, S. 199).

Zwischen 1990 und 1993 wurden schließlich drei Aufenthaltsrichtlinien verabschiedet. Hier wurde nun ein Aufenthaltsrecht gewährleistet, welches wiederum Einschränkungen in Form von Nachweispflicht von Existenzmitteln und Krankenversicherungsschutz sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beinhaltete (Strunz 2004, S. 34).

1990 wurde vom Rat in Rom angedacht, eine Europabürgerschaft einzuführen. Hier wurden als Rechte unter anderem Wahlrecht, soziale und wirtschaftliche Rechte und diplomatischer Schutz im Ausland erwähnt (Strunz 2004, S. 35). Weiters sollten sich alle Bürger/innen mit einem Wohnsitz innerhalb der Union frei in deren Hoheitsgebiet bewegen können, und Diskriminierungen aufgrund von Nationalität sollten verboten werden. Diese Freizügigkeit sollte darüber hinaus die Möglichkeit beruflicher und wirtschaftlicher Betätigung beinhalten (Strunz 2004, S. 36).

1992 wurde mit dem Vertrag von Maastricht Artikel 18 eingeführt. In diesem Artikel heißt es über die Unionsbürgerschaft, dass „[...] [j]eder Unionsbürger [...] das Recht [hat], sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“ Dieser Artikel schützt also nicht nur mehr die Freiheit zur wirtschaftlichen Betätigung, sondern die Bewegungsfreiheit von Personen innerhalb der europäischen Union an sich (Strunz 2004, S. 38). Dieses Recht findet sich auch im Artikel 45 der EMRK.

Die Unionsbürgerschaft ersetzt aber keinesfalls die nationale Staatsbürgerschaft, sie soll diese nur ergänzen. Da dieses Recht von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist, gibt es auch unterschiedliche Bedingungen und Regelungen, wie eine Person die Unionsbürgerschaft erwerben oder verlieren kann (Ranacher/Staudigl 2007, S. 120). Die Staatsangehörigkeit dient also als Maßstab für die Unionsbürgerschaft. Diese entstand als Ordnungsinstrument für die modernen Nationalstaaten. Sie regelte vor allem das Außenverhältnis zu anderen Staaten und ihre staatsrechtliche Funktion liegt vor allem „[...] in der Zuordnung von Personen zum Herrschaftsverband“ (Rabenschlag 2009, S. 83f). Die Staatsbürgerschaft wiederum ist nicht wie jene nur eine formale Rechtskategorie, sondern beinhaltet Rechte und Pflichten der Bürger/innen (Rabenschlag 2009, S. 84). Vor allem geht es beim Konzept der Staatsbürgerschaft auch um die Gleichheit der Rechte aller Bürger/innen innerhalb einer politischen Gemeinschaft, die dazu auch über ein Set an Institutionen verfügt, die diese garantieren (Bauböck 1991, nach Castles/Miller 2009, S. 44). Castles und Miller definieren ein „transnationales Staatsbürgerschaftsmodell“, das über die herkömmliche Definition von Staatsbürgerschaft über die Zugehörigkeit zu einem Nationalstaat hinausgeht. Dieses Modell besagt, dass soziale und kulturelle Identitäten von transnationalen Gemeinschaften die nationalen Grenzen überschreiten, was zu multiplen und differenzierten Formen von Zugehörigkeit führt (Castles/Miller 2009, S. 45). In diesem Licht kann auch die Unionsbürgerschaft gesehen werden, da sie durch das Recht auf Freizügigkeit solche transnationalen Lebensformen innerhalb der Europäischen Union ermöglicht.

Die Unionsbürgerschaft beinhaltet unter anderem folgende Rechte:

- das Recht auf Freizügigkeit aus Artikel 18 EGV
- das Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Europawahlen in jenem Mitgliedstaat, in dem der/die Unionsbürger/in das Wohnrecht hat (Artikel 19 EGV)
- das Recht auf diplomatischen Schutz auch durch die diplomatischen Vertretungen der anderen Mitgliedstaaten, wenn der eigene Staat in einem Drittland keine solche Vertretung besitzt (Artikel 20 EGV)

- das Recht eine Petition an das Europäische Parlament zu richten (Artikel 21 und 194 EGV)
- die Möglichkeit, sich mit Beschwerden über die Tätigkeiten von EU-Organen an den Bürgerbeauftragten zu wenden (Artikel 21 und 195 EGV)

Der EuGH leitet aus der Unionsbürgerschaft weitreichende Begünstigungen ab. So haben die Unionsbürger/innen einen allgemeinen Anspruch auf die Inländergleichbehandlung, wenn staatliche Vorschriften angewandt werden, die in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechtes fallen, vor allem wenn sie mit dem Recht auf Freizügigkeit in Verbindung stehen. Außerdem verbietet Artikel 18 EGV auch, dass das Recht auf Aufenthalt und Freizügigkeit beschränkt wird, wenn dies nicht auf objektiven Erwägungen basiert, die von der Staatsbürgerschaft unabhängig sind (Ranacher/Staudigl 2007, S. 121).

Hinter der Unionsbürgerschaft steht auch eine Diskussion über die europäische Identität. In diesem Fall kommt vor allem ein sozialpsychologischer Identitätsbegriff zu tragen. Hier geht es hauptsächlich um die „[...] affektive Bindung einzelner Bürger bzw. Nationen zu einer politischen Gemeinschaft“ (Pfetsch 2005, S. 116). Weiters richtet sich in diesem Konzept „[...] eine europäische Identität [...] auf Gemeinsamkeiten [aus], die von den Europabürgern auch als solche empfunden und wahrgenommen werden“ (Pfetsch 2005, S. 116). Nach Frank R. Pfetsch ergibt sich hier eine europäische Identität vor allem über eine Staatsbürgernation, da die gemeinsamen Merkmale zum Großteil über politische Entscheidungsprozesse hergestellt werden, sie ergibt sich jedoch nicht über Begriffe wie Kulturnation, Klassennation oder Volksnation (Pfetsch 2005, S. 127). In diesem Sinne stärkt auch die Unionsbürgerschaft mit ihren Rechten diesen sozialpsychologischen Identitätsbegriff, da hier gemeinsame Rechte aller Unionsbürger/innen geschaffen werden, die auch identitätsstiftend wirken können.

Diese Rechte passen aber auch zu einem genetischen Identitätsbegriff. Dieser beinhaltet nämlich, dass Identität durch Gemeinsamkeit und Wir-Gefühl und durch Abgrenzung gegenüber anderen entsteht (Pfetsch 2005, S. 116). Auch hier kann die Unionsbürgerschaft verstärkend auf das Gefühl von Gemeinsamkeit und Wir-Gefühl einwirken, da sie allen Unionsbürger/innen die gleichen Rechte verleiht und gleichzeitig

auch zur Abgrenzung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten dient, da diese nur teilweise in den Genuss dieser Rechte kommen.

Die Unionsbürgerschaft steht auch für den Versuch, „[...] Legitimität durch die Verleihung individueller Rechte zu erzeugen“ (Rabenschlag 2009, S. 75). In diesem Zusammenhang wurde auch der Begriff „Europa der Bürger“ benutzt (Rabenschlag 2009, S. 76).

Ein Problem im Konzept der Unionsbürgerschaft stellen Drittstaatsangehörige dar. Ein Staatsangehöriger steht grundsätzlich unter dem Schutz seines Herkunftsstaates, wenn er in einen anderen Staat geht, so lange bis er dessen Staatsangehörigkeit erhält (Lipps 1999, S. 60). Dies führt auch dazu, dass Ausländer/innen in „[...] einem komplizierten Geflecht von Rechtssystemen leben. Sie unterstehen in vielen Bereichen nach wie vor der Hoheit ihres Heimatstaates und werden von ihm geschützt, auch wenn sie nicht auf dessen Territorium leben. Als Fremde in einem anderen Staat fallen sie unter dessen spezielle ausländerrechtliche Regelungen, genießen aber die vor- oder überstaatlichen Grund- und Menschenrechte und die Rechte, die in internationalen Abkommen als Völkerrecht niedergelegt sind“ (Lipps 1999, S. 68). Die Unionsbürgerschaft fügt diesem Geflecht noch eine Ebene hinzu, da sie ja zusätzlich zur Staatsbürgerschaft wirkt, und zum Teil auch Drittstaatsangehörige in ihren Genuss kommen können.

Insgesamt ist also festzuhalten, dass die Unionsbürgerschaft den Bürger/innen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor allem das Recht auf Freizügigkeit verleiht, das sie mit geringen Einschränkungen im gesamten Hoheitsgebiet der Union ausüben können. Die Unionsbürgerschaft verleiht weiters auch politische Rechte, wie zum Beispiel teilweises Wahlrecht im Aufnahmemitgliedstaat, was sie einer Staatsbürgerschaft eines Nationalstaates annähert. Ein Spezifikum der Unionsbürgerschaft ist jedoch, dass sie parallel zu einer Staatsbürgerschaft des Nationalstaates steht, die an sich mit spezifischen Rechten und Pflichten einhergeht, und dass der Zugang zu diesem Status der Bürgerschaft auf nationalen Regeln basiert, da dieser Zugang über den Erwerb einer Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates der Europäischen Union erfolgt. Sie ermöglicht den Unionsbürger/innen weiters transnationale Lebensformen im Hoheitsgebiet der Union, wobei hier nicht die wirtschaftliche Tätigkeit eines/r Bürger/in im Vordergrund steht, sondern die Person an sich das Recht auf Freizügigkeit besitzt. Ergänzt wird dies durch

das Schengen-Abkommen, das zusätzlich zwischen jenen Mitgliedstaaten, die es ratifiziert haben, die internen Grenzkontrollen aufhebt. Die Unionsbürgerschaft kann des Weiteren auch die Entwicklung einer europäischen Identität begünstigen, da sie den Unionsbürger/innen in allen Mitgliedstaaten gleiche Rechte verleiht und so die Identifikation mit der Union stärken kann. Drittstaatsangehörigen kommt eine Sonderstellung zu, da auch sie unter gewissen Voraussetzungen, zum Beispiel als Familienangehörige eines/r Unionsbürger/in in den Genuss einiger Rechte, die die Unionsbürgerschaft beinhaltet, kommen können.

3 Die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten

Dieses Kapitel behandelt die Hintergründe der Richtlinie wie die Entwicklung der Migrations- und Asylpolitik in der Europäischen Union (Kapitel 3.1), ihre Entstehung und die Beschlussfassung (Kapitel 3.2), sowie ihren Inhalt (Kapitel 3.3).

3.1. Migrations- und Asylpolitik in der Europäischen Union – der Hintergrund zur Richtlinie 2004/38/EG

In der Entwicklung der europäischen Integration befanden sich die Politikbereiche Migration und Asyl lange Zeit in der dritten intergouvernementalen Säule, das heißt in den Händen der Mitgliedstaaten. Erst mit dem Vertrag von Amsterdam kamen die Bereiche Visa, Asyl, Immigration und andere Politikfelder, die die Freizügigkeit betreffen, in die erste Säule der Europäischen Union. Dieser Ansatz wurde vom Europäischen Rat in Tampere 1999 gestärkt. Das Haager Programm aus dem November 2004 möchte den so entstandenen „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ zwischen 2005 und 2010 weiter ausbauen (Castles/Miller 2009, S. 196).

Der ursprüngliche Gründungsvertrag der EWG aus dem Jahr 1957 enthielt keine Regelungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, sondern regelte nur „[...] wirtschaftlich motivierte Bewegungen von Personen über die Grenze [in Zusammenhang mit] der Personenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit“ (Ecker 2008, S. 28). Die frühen Ansätze zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik zeigten sich nur darin, dass Rechtsakte zur Assoziation mit Drittstaaten beschlossen werden konnten (Ecker 2008, S. 28).

In die gemeinschaftliche Diskussion kam der Bereich Justiz und Inneres erst 1974 im Europäischen Rat von Paris. Hier entstand die Idee, die Bürgernähe und Akzeptanz der EG zu stärken, indem man den Bürger/innen besondere Rechte verleihen würde (Ecker 2008, S. 29). Hier entwickelten sich auch die Anfänge einer Unionsbürgerschaft, die zunächst auf der Freizügigkeit der Arbeitnehmer/innen aufbaute. Die Zusammenarbeit im

Bereich Justiz und Inneres fokussierte zu dieser Zeit vor allem auf der Bekämpfung von Terrorismus und internationaler organisierter Kriminalität, sowie den Aufbau von Europol (Ecker 2008, S. 29).

Im Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes aus dem Jahr 1985 wurden zum ersten Mal Maßnahmen gefordert, die sich mit den Bereichen Einwanderung und Asyl beschäftigen sollten, vor allem um die innere Sicherheit zu gewährleisten (Ecker 2008, S. 29).

Im Jahr 1986 wurde die „Ad-hoc-Gruppe Einwanderung“ ins Leben gerufen. Sie befasste sich vor allem mit den Grenzkontrollen an den Außengrenzen, der gemeinsamen Visapolitik, dem Asylrecht, sowie einer möglichen supranationalen Zusammenarbeit zum Thema der einheitlichen Reisepässe und der Reiseerleichterungen für Unionsbürger/innen (Ecker 2008, S. 30).

Im Jahr 1990 wurde ein wichtiges völkerrechtliches Abkommen geschlossen, das erste Dublin-Abkommen. Ende der 1980er-Jahre erhielt damit in der Politik der Gemeinschaften die Migration einen völlig neuen Stellenwert. Ab nun wurde „[...] [d]ie Einwanderungskontrolle [...] im Rahmen der Sicherheitspolitik problematisiert, für die Integrationspolitik stellte sich die Frage der Gleichstellung von Migranten mit Unionsbürgern“ (Ecker 2008, S. 31). Die Mitgliedstaaten verhielten sich allerdings bei der Übertragung von Kompetenzen an die supranationale Ebene im Rahmen von Einwanderungspolitik zurückhaltend, da es hier zu einer Abgabe an Kompetenzen aus dem Kernbereich der nationalen Souveränität kommen würde. So finden sich auch in der EEA keine Bestimmungen auf dem Gebiet der Einwanderung (Ecker 2008, S. 31). Die Familienzusammenführung wird aber auf der europäischen Ebene schon zu dieser Zeit behandelt, nämlich im Programm zur Harmonisierung der Einwanderungspolitik, das 1991 vom Rat verabschiedet wurde (Ecker 2008, S. 31). Die Probleme der Kompetenzabgabe können daraus erklärt werden, dass Staaten Migration generell auf mehrere Arten kontrollieren können, zum Einen durch externe Kontrollen an den Grenzen oder in den Botschaften, hier vor allem durch Visa. Hier entstehen externe Migrationsbarrieren. Interne Migrationsbarrieren schließen zum Beispiel Kontrollen von Aufenthaltserlaubnissen, Ausstellung oder Verweigerung von Arbeitserlaubnissen, und Kontrolle beim Einbürgerungsverfahren mit ein (Tomei 2001, S. 28). Diese Kompetenzen

gehören zu den Kernbereichen der staatlichen Souveränität, was eine Verlagerung auf die nationale Ebene vor großen Widerstand durch die Mitgliedstaaten stellt.

Die Institutionalisierung der Migrationspolitik auf europäischer Ebene begann in den 1990er-Jahren. Im Jahr 1993 schuf der neugeschaffene Vertrag von Maastricht zum ersten Mal Grundlagen in den Verträgen, die die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Migrationspolitik erst möglich machte. Grundlage hierfür ist Titel VI des Vertrages mit dem Titel „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“. Hier werden die Bereiche Asylpolitik, Außengrenzkontrollen und Einwanderungspolitik als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse der Mitgliedstaaten definiert. Die Regelung dieser Bereiche erfolgte jedoch weiterhin intergouvernemental und hing so stark von den jeweiligen Ansichten und Plänen der Mitgliedstaaten ab (Tomei 2001, S. 52f). Die Mitgliedstaaten behielten sich aber im Rahmen des Vertrages von Maastricht vor, bestimmte Bereiche, die vergemeinschaftungsfähig wären, von der Dritten in die Erste Säule übertragen zu können, sollten sie dies wünschen. Die Kompetenz der EG beschränkte sich zu dieser Zeit aber nur auf einzelne Teile der Visapolitik, genauer welche Drittstaaten visumpflichtig waren und Maßnahmen, die darauf abzielten, die Visapolitik einheitlich zu gestalten (Ecker 2008, S. 32).

Zu dieser Zeit befasste sich der Rat aber schon mit dem Problem der Familienzusammenführung. Entschließungen des Rates betrafen auch die Beschränkungen der Einreise von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, wenn diese dort einer selbständigen oder unselbständigen Beschäftigung nachgehen oder ein Studium aufnehmen wollten. Weiters machte sich der Rat Gedanken über die Bekämpfung von Scheinehen sowie die Zuwanderungs- und Asylpolitik allgemein (Ecker 2008, S. 34).

Die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen, die sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhielten, wurde in der „Entschließung der Einwanderungsminister bezüglich Harmonisierung der nationalen Politiken im Bereich der Familienzusammenführung“ aus dem Jahr 1993 behandelt. Hier ging es weiters auch um die Festlegung von Einreise- und Aufenthaltsbedingungen. Die Familienzusammenführung von Unionsbürger/innen wurde allerdings hier noch nicht behandelt. Die Mitgliedstaaten behielten weiterhin große Spielräume bei der Gestaltung von Einwanderungs- und Asylpolitik, die Entschließung beschränkte sich nur auf jene

Grundzüge einer solchen Politik, die die Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt akzeptieren konnten (Ecker 2008, S. 35).

Im Jahr 1997 entschlossen sich die Mitgliedstaaten, in Zukunft die Bereiche Einwanderungs-, Flüchtlings- und Asylpolitik auf der gemeinschaftlichen Ebene zu gestalten. Im Vertrag von Amsterdam wurden nun die vorher in der dritten Säule beheimateten Politikfelder unter dem Titel IV „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ in den EGV eingefügt (Ecker 2008, S. 35). Diese Kompetenzverlagerung stellt einen großen Schritt für die Mitgliedstaaten dar, da Migrationspolitik ein integraler Bestandteil der Politik in einem Nationalstaat ist. Sie ist ein grundlegendes Element der nationalen Selbstbestimmung. Migrationspolitik ist also ein Kernbereich nationaler Souveränität, da ein Versagen von Wanderungskontrolle für einen Staat ein Sicherheitsproblem darstellen würde (Tomei 2001, S. 27). Die Aufnahme dieses Titel IV gestaltete sich sehr kompliziert, da die Entscheidungsfindung durch die Mitgliedstaaten durch einen schwierigen Prozess der Entscheidungsfindung gekennzeichnet war (Ecker 2008, S. 36). Mit der Einführung des neuen Titels IV war außerdem ein großer Kompetenzverlust der einzelnen Mitgliedstaaten verbunden, der gleichzeitig einen Kompetenzzuwachs der EG bedeutete. Eine Generalkompetenz für die EG für die Rechtsetzung im Bereich der Migrations-, Asyl- und Einwanderungspolitik gibt es allerdings nicht, nationales Recht ist weiterhin zulässig, wenn es keine Regelungen im Gemeinschaftsrecht gibt oder nur Mindeststandards vorhanden sind. Vorerst konnte auch kein Grundsatzkonzept über eine gemeinschaftliche Einwanderungs- und Asylpolitik gefunden werden (Ecker 2008, S. 36f).

Es zeigte sich jedoch schon recht bald, dass es schwer sein würde einen Kompromiss zwischen den Ansichten der Kommission und den Mitgliedstaaten in den Bereichen von Einwanderungskontrolle, Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderung und der Gewährung von sozialen Rechten für Angehörige von Drittstaaten zu finden. Hier unterschieden sich die Interessen von Kommission und Mitgliedstaaten drastisch, da die Kommission vor allem daran interessiert war, ein umfassendes Konzept zu Einwanderung, Beschäftigung und Integration auszuarbeiten (Ecker 2008, S. 37). In der Kernfrage der Gestattung von Einwanderung von Drittstaatsangehörigen fand sich lange kein wirklicher Kompromiss, es kam nur zu allgemeinen Entschliefungen, dass Entwürfe zu Richtlinien

zu Einwanderungs- und Asylrecht auszuarbeiten seien. Ein Grundsatzkonzept zu einer europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik konnte nicht entstehen (Ecker 2008, S. 37).

Der Wiener Aktionsplan aus dem Jahr 1998 sah dann vor, dass innerhalb von zwei Jahren nachdem der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten war, die Rechtsstellung von legalen Einwanderungen geregelt würde, sowie dass binnen fünf Jahren Regeln zu den Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen und normierte Verfahren zur Visa- und Aufenthaltstitelerteilung im Falle von langfristigem Aufenthalt erarbeitet werden sollten (Ecker 2008, S. 38).

Während des Europäischen Rates in Köln im Jahr 1999 wurde entschieden, dass eine Charta der Grundrechte der EU ausgearbeitet werden sollte. Dadurch sollten die Grundrechte sichtbarer gemacht werden (Ecker 2008, S. 38).

1999 wurde beim Europäischen Rat von Tampere schließlich entschieden, dass nationale Regelungen in der Einwanderungs- und Asylpolitik nun durch die Ausarbeitung von Richtlinien vergemeinschaftet werden sollen. Außerdem wurden in Tampere auch allgemeine Grundsätze der europäischen Migrationspolitik ausgearbeitet, vor allem bezüglich einer Annäherung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen an die der Unionsbürger/innen (Ecker 2008, 38f).

Im Jahr 2003 wurde die Richtlinie 2003/86/EG verabschiedet, die sich mit dem Recht auf Familienzusammenführung auseinandersetzt. Diese Richtlinie kann als Vorstufe zur in dieser Arbeit behandelten Richtlinie 2004/38/EG gesehen werden.

Im Jahr 2004 erfolgte eine Bestandsaufnahme über die Durchführung des Programms von Tampere. Hier war eine Frist für die ersten Maßnahmen in den Bereichen Asyl und Einwanderung auf fünf Jahre festgelegt worden. Auf dieser Grundlage wurde 2004 durch den Europäischen Rat ein neues mehrjähriges Programm ausgearbeitet, das „Haager Programm“. Hier wurden Schwerpunkte für den zukünftigen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gesetzt. In diesem Programm geht es unter anderem um die Grundrechte, die Unionsbürgerschaft, Asyl und Einwanderung, Integration, Grenzschutz, Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, justizieller Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie polizeilicher Zusammenarbeit. Die Kommission sollte zu diesen Themen im Jahr 2005 einen

Aktionsplan ausarbeiten, um diese Ziele zu konkretisieren und des weiteren ab nun jährlich über die Fortschritte in den oben genannten Bereichen zu informieren (Ecker 2008, S. 43). Im Haager Programm wird außerdem festgestellt, dass die Integration von Drittstaatsangehörigen ein Schlüsselpunkt desselben ist, da hierdurch die Stabilität und der Zusammenhalt der europäischen Gesellschaft gefördert wird und die Isolation von bestimmten Gruppen von Personen verhindert wird. Der Europäische Rat spricht sich hier dafür aus, dass eine inklusive Herangehensweise, die alle betroffenen Akteur/innen miteinschließt, notwendig ist, und dass die Notwendigkeit einer größeren Kooperation zwischen nationalen und EU-Initiativen besteht (Alegre/den Boer/Callovi/Peers/Polo 2005, S. 11). Das Bestreben die Grundrechte zu stärken, wie es auch im Haager Programm erkennbar ist, wurde auch durch die Verabschiedung der Richtlinie 2004/38/EG bekräftigt, da hier alle Rechte zusammengefasst sind, die die Unionsbürger/innen und ihre Familienangehörige beim Aufenthalt auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten genießen sowie bei der Ausübung ihrer Freizügigkeit (Ecker 2008, S. 44).

Die Integration der Migrations-, Einwanderungs- und Asylpolitik auf der europäischen Ebene ist von großen Schwierigkeiten geprägt, da viele supranationale Regelungen die Kompetenzen der Mitgliedstaaten fundamental einschränken. Zusätzlich werden hier Kernkompetenzen berührt, die die nationale Souveränität eines Staates sicherstellen. Die Entwicklungen in diesen Politikbereichen sind noch lange nicht abgeschlossen, da in Zeiten der zunehmenden Globalisierung und des Aufkommens von neuen transnationalen Lebensformen gemeinsame Regelungen auf der supranationalen europäischen Ebene in den nächsten Jahren notwendig sein werden.

3.2. Entstehung und Beschlussfassung der Richtlinie 2004/38/EG

3.2.1. Rechtsetzung im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens

Die Richtlinie 2004/38/EG wurde im Verfahren der Mitentscheidung verabschiedet. Das Mitentscheidungsverfahren wurde mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt und im Vertrag von Amsterdam verbessert. Es ist mittlerweile das am häufigsten angewandte Rechtsetzungsverfahren in der Ersten Säule (Pollak/Slominski 2006, S. 135).

Das Verfahren ist in Artikel 251 EGV geregelt und basiert auf einem engen Zusammenwirken der drei Gemeinschaftsorgane, also Rat, Kommission und Europäischem Parlament. Der wichtigste Punkt bei diesem Verfahren ist, dass „[...] das EP nicht nur auf eine Stufe mit dem Rat gestellt [wird], sondern dem Parlament auch [...] die Möglichkeit einräumt, den betreffenden Rechtsakt inhaltlich mitzugestalten“ (Pollak/Slominski 2006, S. 136).

Das Mitentscheidungsverfahren gliedert sich in mehrere Phasen: Die Eröffnung erfolgt durch einen Gesetzesvorschlag der Kommission, dieser wird an das Europäische Parlament, den Rat und den Wirtschafts- und Sozialausschuss und möglicherweise auch an den Ausschuss der Regionen übermittelt. Wird in dieser Phase eine Einigung zwischen Parlament und Rat erzielt, wird der Rechtsakt erlassen (Pollak/Slominski 2006, S. 136).

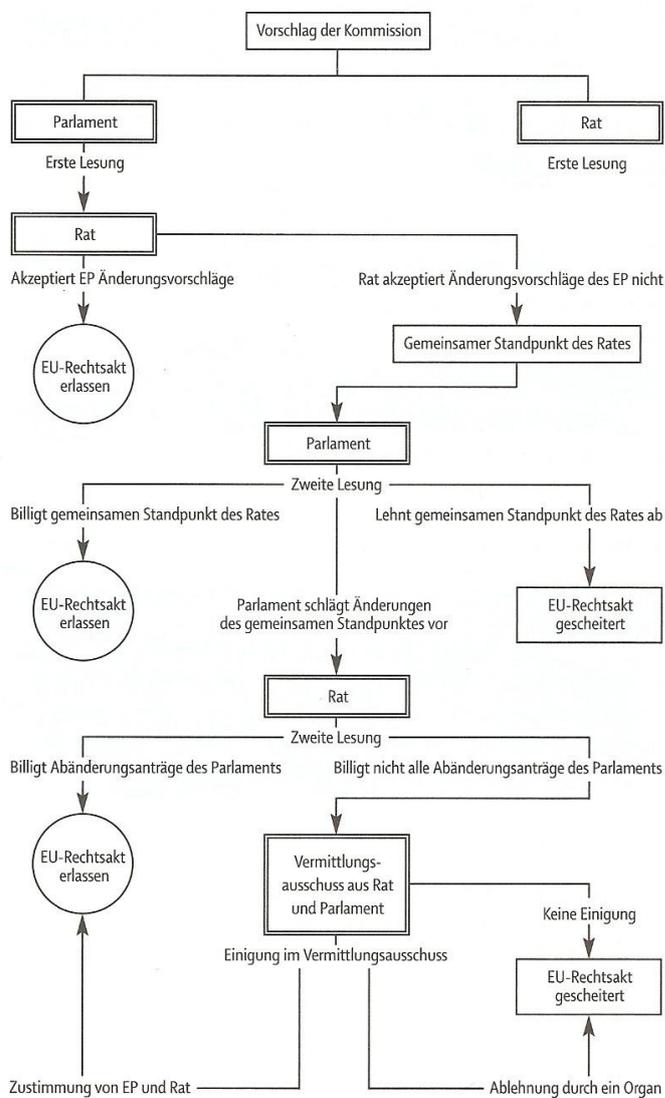
Wenn der Rat Änderungen, die das Europäische Parlament vorgenommen hat, nicht billigt, legt er einen gemeinsamen Standpunkt fest, dieser wird wieder an das Parlament weitergeleitet. Nun hat das Europäische Parlament drei Monate Zeit, um eine zweite Lesung vorzunehmen. Es gibt drei mögliche Ergebnisse. Das Parlament kann den gemeinsamen Standpunkt billigen, dann ist der Rechtsakt erlassen. Es kann ihn ablehnen, womit der Rechtsakt scheitert. Als dritte Möglichkeit kann das Europäische Parlament die Abänderungen für den gemeinsamen Standpunkt ausarbeiten und diese mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder beschließen. Ist dies erfolgt, werden diese Änderungen an den Rat und die Kommission übermittelt (Pollak/Slominski 2006, S. 136).

Nun liegt der Ball beim Rat. Er hat jetzt drei Monate Zeit über die Änderungen abzustimmen. Nimmt er diese mit qualifizierter Mehrheit an, so ist der Rechtsakt in der geänderten Fassung angenommen und erlassen. Schlägt die Kommission Änderungen vor,

so muss der Rat über diese mit Einstimmigkeit entscheiden. Wenn der Rat nicht alle Änderungen des Parlaments annimmt, wird ein Vermittlungsausschuss eingerichtet, an dessen Verhandlungen die Kommission teilnimmt (Pollak/Slominski 2006, S. 136ff).

Der Rechtsakt ist gescheitert, wenn der Vermittlungsausschuss keine Einigung zu einem gemeinsamen Entwurf erzielt. Billigt der Ausschuss einen gemeinsamen Entwurf, so haben Rat und Parlament nun sechs Wochen Zeit getrennt voneinander über diesen abzustimmen. Dabei entscheiden das Europäische Parlament mit absoluter und der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Erfolgt in beiden Institutionen die Zustimmung, ist der Rechtsakt erlassen (Pollak/Slominski 2006, S. 138).

Abbildung 1: Das Mitentscheidungsverfahren (Quelle: Pollak/Slominski 2006, S.137)



3.2.2. Die Beschlussfassung der Richtlinie 2004/38/EG

Am 23. 5. 2001 wurde der 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 aufzuhalten, durch die Kommission angenommen⁴.

Dieser Vorschlag nahm Bezug auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere im Jahr 1999. Ein Ziel dieses Vorschlages ist es, bestehende Regelungen zu den Rechten der Unionsbürger/innen und Familienangehörigen zu harmonisieren und sie in einem einzigen Rechtstext zusammenzufassen (Bulletin EU 5-2001, 1.4.3). Der Vorschlag sieht im Speziellen vor, dass der/die Unionsbürger/in „[...] für einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in den ersten sechs Monaten nur ein Ausweisdokument braucht“ und im Falle eines Aufenthalts, der länger als sechs Monate dauert, sich „[...] im Aufnahmemitgliedstaat anmelden [muss], indem er erklärt, dass er entweder abhängig oder selbständig erwerbstätig ist oder, wenn das nicht der Fall ist, über ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung verfügt“ (Bulletin EU 5-2001, 1.4.3). Weiters sollen Unionsbürger/innen nur für die ersten vier Jahre des Aufenthalts keine Aufenthaltskarte benötigen, es reicht eine Anmeldung bei der jeweiligen zuständigen Behörde am Aufenthaltsort. Nach vier Jahren ununterbrochenem Aufenthalt erhält der/die Unionsbürger/in schließlich das Recht auf Daueraufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat. Weiters sollen in der Richtlinie die Beschränkungen eines solchen Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit genau definiert werden (Bulletin EU 5-2001, 1.4.3).

Im ersten Vorschlag zur Richtlinie wird in den Begründungen angeführt, dass „[...] [d]ie Freizügigkeit der Unionsbürger zwischen den Mitgliedstaaten [...] unter ähnlichen Bedingungen stattfinden [sollte], wie denjenigen, die für die Bürger eines Mitgliedstaats gelten, die sich innerhalb ihres eigenen Landes bewegen und ihren Wohnort wechseln“ (Europäische Kommission 2001, S. 2). Außerdem soll mit diesem Vorschlag auch die Ausübung der Freizügigkeit für Familienangehörige von Unionsbürger/innen erleichtert

⁴ Zum zeitlichen Ablauf der Beschlussfassung siehe die Zusammenstellung in PreLex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=165821 [2011-11-13]

werden, unabhängig davon, welche Staatsangehörigkeit sie besitzen (Europäische Kommission 2001, S. 3). Die Dauer, in dem ein/e Unionsbürger/in nur einen Personalausweis oder gültigen Reisepass braucht, um sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, soll von sechs auf drei Monate gesenkt werden, um „[...] den neuen Formen der Mobilität und des zwischen den Mitgliedstaaten alternierenden Lebens Rechnung [...] [zu tragen]“ (Europäische Kommission 2001, S. 4). Die Pflicht einen Aufenthaltstitel zu besitzen, soll nur mehr für Familienangehörige gelten, die nicht Unionsbürger sind. Ihnen soll eine Aufenthaltskarte die Ausübung der Freizügigkeit erleichtern (Europäische Kommission 2001, S. 4).

Die Kommission schlägt eine breite Definition des Begriffs „Familienangehöriger“ vor. Sie will damit erreichen, dass „[...] die Rechtsprechung des Gerichtshofs und die Entwicklungen in den innerstaatlichen Rechtsordnungen [...]“ berücksichtigt werden können und dass „[...] gerechte Maßnahmen [getroffen werden], die einerseits die menschliche Würde achten, andererseits aber Missbrauch vorbeugen“ (Europäische Kommission 2001, S. 5). Weiters sollen die Möglichkeiten zur Begrenzung der Freizügigkeit genauer definiert werden sowie den Unionsbürger/innen besserer Rechtsschutz gegen Entscheidungen bringen, die deren Freizügigkeit und Aufenthalt einschränken (Europäische Kommission 2001, S. 5).

Die Rechtsgrundlage der Richtlinie sind Artikel 12, Artikel 18 Absatz 2 und Artikel 40, 44 und 52 EGV. Sie muss in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden (Europäische Kommission 2001, S. 6).

Am 29. 6. 2001 erfolgt die Übermittlung des Vorschlags an den Rat und das Europäische Parlament.

Der Ausschuss der Regionen veröffentlicht am 13. 3. 2002 eine Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag. Darin begrüßt er den Vorschlag, da er die Zusammenfügung verschiedener Richtlinien zum Thema Freizügigkeit als notwendig erachtet (Ausschuss der Regionen 2002, Punkt 1.2, S. 18). Der Ausschuss gibt aber gleichzeitig auch der Hoffnung Ausdruck, dass der „[...] klare und vollständige Text [der Richtlinie] für die europäischen Bürger leichter zugänglich sein wird; diese haben große Schwierigkeiten bei der Auslegung der Bestimmungen der geltenden Verordnungen und Richtlinien“

(Ausschuss der Regionen 2002, Punkt 2.4, S. 19). Weiters hofft der AdR, dass „[...] auch bei künftigen Verbesserungen des geltenden Rechts den Rechten der Angehörigen von Drittstaaten besondere Aufmerksamkeit gilt, die in einer familiären Lebensgemeinschaft der Unionsbürger angehören; das Prinzip der Einheit der Familie ist nämlich ein Grundrecht“ (Ausschuss der Regionen 2002, Punkt 2.9, S. 19). Im Großen und Ganzen befürwortet der AdR den Vorschlag zur Richtlinie ohne spezifische Änderungsvorschläge.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss veröffentlicht seine Stellungnahme am 24. 4. 2002. Dieser begrüßt ebenfalls den Richtlinienvorschlag, macht aber einige Anmerkungen dazu. So hält er es unter anderem für notwendig, dass „[...] Ausnahmeregelungen und Diskriminierungen jeder Art bei der Freizügigkeit und beim Aufenthaltsrecht beseitigt werden müssen“ (Wirtschafts- und Sozialausschuss 2002, Punkt 3.3, S. 48). Er stützt sich dabei auf Artikel 13 EGV, in dem festgelegt wird, dass der Rat, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, einstimmig Vorkehrungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung treffen darf. Andere Änderungsvorschläge des WSA betreffen die Freizügigkeit von Student/innen und Auszubildenden, den Aufenthalt von Kindern und deren Mutter, Vater oder Vormund im Falle des Todes oder Wegzuges des/der Unionsbürgers/in, den Verlust des Aufenthaltsrechtes, das Recht auf medizinische Betreuung sowie die Gründe für Beschränkungen des Rechts des Aufenthalts und der Freizügigkeit (Wirtschafts- und Sozialausschuss 2002, S. 49f).

Am 14. 11. 2002 folgen die Erörterungen im Rat des Bereichs der Wettbewerbsfähigkeit. Die Debatte drehte sich vor allem um die Art der Registrierung im Aufnahmemitgliedstaat, das Konzept des Familienangehörigen sowie den Schutz vor Ausweisung (2462nd Council meeting, C/02/344).

Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur 1. Lesung erfolgt am 11. 2. 2003. Das Parlament stimmt der Richtlinie grundsätzlich zu, schlägt aber zahlreiche Änderungen vor. Ein Änderungsvorschlag betrifft die Gleichstellung von homosexuellen Ehen und Lebensgemeinschaften mit heterosexuellen nach dem jeweils geltenden nationalstaatlichen Recht, sowie die Miteinbeziehung von nichtehelichen Lebensgemeinschaften (Europäisches Parlament 2003a, Änderungsanträge 14-18). Weiters werden Änderungen

zur Bezeichnung von Student/innen verlangt (Europäisches Parlament 2003, Änderungsantrag 28), zu Bestimmungen zu Arbeitslosigkeit und Krankenversicherungen (Europäisches Parlament 2003a, Änderungsanträge 30, 31). Das Parlament fordert weiters, eine Meldepflicht für Unionsbürger/innen im Aufnahmemitgliedstaat erst nach zwei Jahren zu verlangen (Europäisches Parlament 2003a, Änderungsantrag 32).

Am 15. 4. 2003 erfolgt die Annahme der geänderten Vorschläge durch die Kommission und die Übermittlung des geänderten Vorschlags an Rat und Europäisches Parlament. Viele der Änderungsvorschläge des Parlaments werden von der Kommission angenommen, einige allerdings kann sie nicht akzeptieren, wie zum Beispiel Vorschläge im Bereich von eingetragenen gleichgeschlechtlichen Partnerschaften oder Ehen. Hier möchte die Kommission keinen Bezug auf gleichgeschlechtliche Ehegatten einführen, sondern beruft sich darauf, dass „[...] die Anerkennung solcher Partnerschaften ausschließlich nach dem Recht des Aufnahmemitgliedsstaats erfolgen muss“ (Europäische Kommission 2003a, S. 11).

Am 22. 9. 2003 erfolgt die politische Einigung auf einen gemeinsamen Standpunkt im Rat. In der politischen Einigung wird noch einmal genau definiert, wer in der Richtlinie als Familienangehöriger gilt, vor allem in Hinblick auf eingetragene Partnerschaften. Weiters wird die Länge des Aufenthaltsrechts ohne Auflagen in anderen Mitgliedstaaten auf drei Monate festgelegt, wie es im zu dieser Zeit gültigen Gemeinschaftsrecht vorgesehen war. Außerdem wurde beschlossen, dass Unionsbürger/innen und ihre Familienangehörigen nach fünf Jahren ununterbrochenem Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat das Recht auf dauerhaften Aufenthalt erlangen sollten. Verstärkter Schutz vor Ausweisung von Bürger/innen, die länger als zehn Jahre in einem Mitgliedstaat aufhältig waren sowie Minderjährigen wurde eingeführt (vgl. 2525th Council meeting, C/03/259).

Diese wird am 5. 12. 2003 angenommen und als gemeinsamer Standpunkt vom Rat festgelegt. Hier wurden einige Änderungen zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgenommen, denen die Kommission zustimmte. Eine große Zahl der Änderungen des Europäischen Parlamentes wurde übernommen, andere teilweise übernommen oder berücksichtigt (vgl. Rat der Europäischen Union 2004).

Am 30. 12. 2003 erfolgt die Erklärung zum gemeinsamen Standpunkt durch die Kommission. Die Kommission akzeptiert den gemeinsamen Standpunkt, da „[...] er ihres Erachtens die Schlüsselemente ihres ursprünglichen Vorschlags und der in ihren geänderten Vorschlag übernommenen Abänderungen des Europäischen Parlaments aufgegriffen hat“ (Europäische Kommission 2003b, S.16). Weiters stellt „[...] der gemeinsame Standpunkt [...] einen angemessenen und ausgewogenen Kompromiss dar, der zur Stärkung der Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechte der Unionsbürger beiträgt“ (Europäische Kommission 2003b, S.16). Am 5. 1. 2004 wird diese Erklärung zum gemeinsamen Standpunkt an Rat und Europäisches Parlament übermittelt.

Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments nach der zweiten Lesung erfolgt am 10. 3. 2004. Das Parlament billigt den gemeinsamen Standpunkt und stellt fest, dass der Rechtsakt in der nun vorliegenden Form erlassen werden kann (Europäisches Parlament 2003b, S.5).

Am 29. 4. 2004 erfolgt schlussendlich die Unterzeichnung der Richtlinie durch das Europäische Parlament und den Rat. Die Richtlinie 2004/38/EG wird am 29. 6. 2004 im Amtsblatt der europäischen Union veröffentlicht⁵.

⁵ Siehe hierzu das Amtsblatt der Europäischen Union L158 vom 30. 4. 2004, S. 77-122.

3.3. Der Inhalt der Richtlinie 2004/38/EG

Die Richtlinie 2004/38/EG regelt das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Mit der Richtlinie wurden eine Verordnung und mehrere zuvor vorhandene Richtlinien zu diesem Thema aufgehoben und damit die Rechtslage vereinfacht.

Zu Beginn des Textes werden drei Erwägungsgründe genannt, aufgrund derer die Richtlinie verabschiedet wurde. Zum einen ist dies, dass „[d]ie Unionsbürgerschaft [...] jedem Bürger⁶ der Union das elementare und persönliche Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten [...] frei zu bewegen und aufzuhalten [verleiht]“ (Richtlinie 2004/38/EG, ErwGr 28). Im nächsten Erwägungsgrund wird spezifiziert, dass „[d]ie Freizügigkeit von Personen [...] eine der Grundfreiheiten des Binnenmarktes [darstellt]“ (Richtlinie 2004/38/EG). Weiters wird geklärt, dass „[d]ie Unionsbürgerschaft [...] der grundsätzliche Status der Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten sein [sollte], wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt wahrnehmen“ (Richtlinie 2004/38/EG, ErwGr 3). Das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer/innen ist im Artikel 39 EGV geregelt. Es besagt, dass dieses Recht in der Union gewährleistet ist und dass jedwede unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer/innen aus den verschiedenen Mitgliedstaaten, in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen abgeschafft ist. Den Arbeitnehmer/innen wird das Recht gegeben, sich innerhalb der Union frei zu bewegen, um sich um eine Stelle zu bewerben oder um einer Beschäftigung nachzugehen.

In Erwägungsgrund 5 der Richtlinie wird ausgeführt, dass sich dieses Recht auf Freizügigkeit der Unionsbürger „[...] auch den Familienangehörigen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit gewährt werden [sollte]“ (Richtlinie 2004/38/EG, ErwGr 5). Die Richtlinie spricht in Erwägungsgrund 11 vom Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat, welches elementar und persönlich ist, und dem/r EU-Bürger/in direkt aus dem Vertrag erwächst (Richtlinie 2004/38/EG, ErwGr 11). Erwägungsgrund 20 spricht vom Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Dieses schließt auch die Unionsbürger und deren Familienangehörigen ein, die sich unter den

⁶ In der Richtlinie wird nicht die gegenderte Schreibweise verwendet, daher wird in der vorliegenden Arbeit in direkten Zitaten die originale Schreibweise aus der Richtlinie beibehalten.

Bestimmungen der Richtlinie einem Mitgliedsstaat aufhalten (Richtlinie 2004/38/EG, ErwGr 20).

In Kapitel 1 der Richtlinie wird unter Artikel 1 der Gegenstand der Richtlinie erläutert. Die Richtlinie regelt „die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebietes der Mitgliedsstaaten genießen“ (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 1, Buchst. a). Weiters behandelt sie „[...] das Recht auf Daueraufenthalt der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten“, sowie „die Beschränkungen der [...] genannten Rechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit.“ (Richtlinie 2004/38/EG, Art.1, Buchst. a und b). Hier wird der Begriff „Familienangehöriger“ allgemein verwendet, es wird nicht spezifiziert, ob dieser Familienangehörige EU-Bürger/in ist oder Drittstaatsangehörige/r.

In weiterer Folge werden die Begriffe erläutert, die in der Richtlinie benutzt werden. Begonnen wird mit dem Begriff „Unionsbürger“, der alle Personen einschließt, die „[...] die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitze[n]“ (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 2).

Familienangehörige sind: der Ehegatte, der Lebenspartner, Verwandte in absteigender Linie (von Unionsbürgern und Ehegatten) sowie Verwandte in gerade aufsteigender Linie (ebenfalls von Unionsbürgern und Ehegatten). Als Lebenspartner gilt, wer „[...] mit dem Unionsbürger auf der Grundlage der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist“, wenn diese im Aufnahmemitgliedsstaat der Ehe gleichgestellt ist (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 2). Dies bedeutet, dass eine gleichgeschlechtliche Partnerschaft, die von einem Paar in einem Mitgliedstaat eingegangen wurde, in welchem diese der Ehe gleichgestellt ist, in einem anderen Mitgliedstaat, wo dies nicht der Fall ist, nicht als der Ehe gleichgestellt erkannt wird. In diesem Fall erhält der/die Partner/in nicht den Status eines Familienangehörigen.

Als „Aufnahmemitgliedstaat“ gilt im Sinne der Richtlinie „[...] [der] Mitgliedstaat, in den sich ein Unionsbürger begibt, um dort sein Recht auf Freizügigkeit oder Aufenthalt auszuüben“ (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 2). In Artikel 3 der Richtlinie wird dies näher ausgeführt, wenn der Geltungsbereich erklärt wird: „Diese Richtlinie gilt für jeden Unionsbürger, der sich in einem anderen als den Mitgliedsstaat, dessen

Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2, die ihn begleiten oder nachziehen“ (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 2 Abs. 2). Die Richtlinie schließt also nur EU-Bürger/innen ein, die den Mitgliedstaat verlassen, in dem sie Staatsbürger/innen sind, sie müssen demnach ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt haben.

Die Richtlinie beinhaltet weiters, dass die Mitgliedstaaten nach ihren eigenen rechtlichen Regeln Einreise und Aufenthalt von Personen erleichtern können, die nicht unter die zuvor besprochenen Definitionen von Begünstigten fallen. Dies beinhaltet Personen, welchen „[...] der primär aufenthaltsberechtigte Unionsbürger Unterhalt im Herkunftsland gewährt oder der im Herkunftsland in häuslicher Gesellschaft mit ihm gelebt hat, oder wenn schwerwiegende gesundheitliche Gründe die persönliche Pflege des Familienangehörigen durch den Unionsbürger zwingend erforderlich machen“ (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 3 Abs. 2). Schon in Grund 6 wird ähnlich argumentiert: das Einreise- und Aufenthaltsrecht von Personen, die nicht in die in der Richtlinie festgelegte Definition eines Familienangehörigen fallen, „[...] sollte [...] von dem Aufnahmemitgliedstaat auf der Grundlage seiner eigenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften [...] geprüft werden“ (Richtlinie 2004/38/EG, Grund 6). Außerdem wird unter Artikel 3 Absatz 2 noch der Lebenspartner in die Definition eines Familienangehörigen mit eingeschlossen, „[...] mit dem der Unionsbürger eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung eingegangen ist.“ Welche Art von Bescheinigung das ist, wird hier nicht näher ausgeführt. Der Mitgliedsstaat kann hier die persönlichen Umstände solcher Personen prüfen und deren Einreise oder Aufenthalt gegebenenfalls auch verweigern (Richtlinie 2004/38/EG Art. 3 Abs. 2).

In Kapitel 3 der Richtlinie wird das Aufenthaltsrecht näher definiert. Artikel 6 beschäftigt sich mit dem „Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten“. Um dieses auszuüben muss ein/e Unionsbürger/in nur im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein. Dies gilt laut der Richtlinie auch „[...] für Familienangehörige im Besitz eines gültigen Reisepasses, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen und die den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen“ (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 6 Abs. 2).

Das Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate wird in Artikel 7 behandelt. Zunächst wird festgelegt, dass jeder Unionsbürger/in ein solches Aufenthaltsrecht genießt, wenn „[...] er Arbeitnehmer oder Selbständiger im Aufnahmemitgliedstaat ist“ oder wenn er „[...] für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthaltes keine Sozialleistungen des Aufnahmemitgliedstaates in Anspruch nehmen müssen.“ Weiters müssen der/die Unionsbürger/in und seine Familienangehörigen in diesem Staat über Krankenversicherungsschutz verfügen (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 7 Abs. 1). Der/die Unionsbürger/in kann auch das Recht auf Aufenthalt bekommen, wenn er/sie auf beliebige Art nachweisen kann, dass er seine/ihre Familienangehörigen so unterstützen kann, dass diese keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen müssen. Unter Artikel 7 Absatz 2 wird noch einmal erläutert, dass dieses Aufenthaltsrecht auch für Familienangehörige aus Drittstaaten gilt, wenn sie den/die Unionsbürger/in begleiten, oder ihm/ihr nachziehen. Dieses Aufenthaltsrecht muss kann auch bei Arbeitslosigkeit aufrecht erhalten bleiben (Richtlinie 2004/38/EG Art. 7, Abs. 2 und 3).

Artikel 8 beschreibt die Verwaltungsformalitäten für den/die Unionsbürger/in und den/die Drittstaatsangehörige/n bezüglich Anmeldung und dass die Mitgliedstaaten keinen fixen Betrag für die Existenzmittel festlegen dürften, die ein/e Unionsbürger/in nachweisen können muss, sondern dass hier die persönliche Situation individuell berücksichtigt werden muss (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 8). Artikel 9 behandelt die zuvor besprochenen Punkte für Familienangehörige ohne EU-Staatsbürgerschaft. Formalitäten für Aufenthaltskarten werden in Artikel 10 und 11 festgelegt.

Dass weder Tod noch Wegzug des/der Unionsbürger/in das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen berührt, wird in Artikel 12 bestimmt. Dies trifft zu, wenn die Familienangehörigen eine EU-Staatsbürgerschaft besitzen oder sich als Drittstaatsangehörige mindestens ein Jahr im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben. Hier gilt auch wieder die Pflicht zum Nachweis der Existenzmittel wie in Artikel 8 Absatz 4 (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 12). Auch bei Scheidung oder Beendigung einer eingetragenen Partnerschaft kann das Aufenthaltsrecht aufrecht erhalten werden, es gelten hier ähnliche Bestimmungen wie bei Tod oder Wegzug des/der Unionsbürger/in (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 13).

Kapitel IV regelt das Recht auf Daueraufenthalt. Unionsbürger/innen erwerben das Recht auf solch einen Aufenthalt, wenn sie sich fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben. Dasselbe gilt für deren Familienangehörige, die Drittstaatsangehörige sind (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 16, Abs. 1 und 2). Artikel 17 und 18 legen weitere Bestimmungen zum Daueraufenthalt fest, z.B. bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben oder Arbeitsunfähigkeit. Wichtig ist hier die Bestimmung unter Art. 17 Nr. 3, nämlich dass „[...] [d]ie Familienangehörigen eines Arbeitnehmers oder eine Selbstständigen, die sich mit ihm im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaates aufhalten, [...] ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit das Recht auf Daueraufenthalt in diesem Mitgliedstaat [haben], wenn der Arbeitnehmer oder Selbstständige sich das Recht auf Daueraufenthalt gemäß Absatz 1 in diesem Mitgliedstaat erworben hat“ (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 17 Abs. 3).

Abschnitt II der Richtlinie behandelt unter anderem das Recht auf Gleichbehandlung (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 24). Jede/r Unionsbürger/in genießt das Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaates, auch die Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen erwerben dieses Recht.

Die Beschränkung des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, die die Mitgliedstaaten vornehmen dürfen, wird in Kapitel VI behandelt. Hier sind wirtschaftliche oder generalpräventive Begründungen nicht zulässig (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 27). Der Schutz vor Ausweisung steht hierzu in engem Zusammenhang, denn es gelten dieselben Bestimmungen wie in Artikel 27; außerdem muss die persönliche Situation der Betroffenen berücksichtigt werden. Auch Minderjährige sind vor Ausweisung geschützt, außer diese dient dem Wohl des Kindes (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 28). Artikel 31 beinhaltet die Verfahrensgarantien. Hier wird festgelegt, welche Rechtsmittel gegen Ausweisung eingelegt werden dürfen.

Die Schlussbestimmungen der Richtlinie befinden sich in Kapitel VII, unter anderem wird die Verbreitung der Information über den Inhalt der Richtlinie geregelt, sowie Maßnahmen gegen den Rechtsmissbrauch, z.B. durch das Eingehen von Scheinehen. In diesem Fall können Mitgliedstaaten die Rechte, die aus der Richtlinie hervorgehen, verweigern, aufheben oder widerrufen (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 35).

Die Richtlinie 2004/38/EG musste bis 30. April 2006 in das nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

4 Die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in das österreichische Recht

In Kapitel 4 soll die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in das nationalstaatliche Recht Österreichs behandelt werden. In Kapitel 4.1 werden die Entwicklungen im österreichischen Fremdenrecht in den Jahren von 1997 bis 2005 beschrieben, Kapitel 4.2 befasst sich mit der Umsetzung der Richtlinie in das österreichische Recht im Rahmen des Fremdenrechtspakets des Jahres 2005.

4.1. Fremdenrecht in Österreich von 1997 bis 2005

Bis zum Fremdenrechtspaket 2005 waren die Bestimmungen zu Migrations- und Asylpolitik in Österreich in drei Gesetzen zu finden, dem Fremdengesetz 1997, dem Asylgesetz 1997 und dem Bosniergesetz.

Nachdem im Jahr 1992 beschlossen wurde die Zuwanderung von Personen nach Österreich über Quotenplätze zu regeln, wurde 1997 ein Integrationspaket beschlossen, es trat am 1. Jänner 1998 in Kraft (Jelinek/Szymanski 2000, S. III). Hier wurde auch das Schengener Vertragswerk in österreichisches Recht umgesetzt. Nun wurden das Fremdengesetz 1992 und das Aufenthaltsgesetz 1992 zum „Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden“, kurz Fremdengesetz 1997 (FrG) zusammengefasst (Jelinek/Szymanski 2000, S. 1f).

Die Umsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) bedeutet, dass große Veränderungen im österreichischen Fremdenrecht vorgenommen werden müssen. Es geht hier nicht nur um die Öffnung der Binnengrenzen, sondern auch um die Vereinheitlichung von anderen Regelungen. Die großen Themenblöcke im Bereich von Migrations- und Fremdenrecht sind Visa und Sichtvermerke, Voraussetzungen für den

Reiseverkehr von Drittstaatsangehörigen, Aufenthaltstitel und Einreiseverweigerung, sowie die Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren (SDÜ, Art. 2-38).

Im Rahmen der Herstellung von EU-Konformität werden die Bestimmungen des SDÜ in ihrer Gesamtheit ins innerstaatliche Recht transformiert, dies wird mit der Herstellung von Rechtssicherheit und Einheitlichkeit begründet (Jelinek/Szymanski 2000, S. 10f).

Im neuen Fremdenrecht 1997 sind vor allem die Bestimmungen zu Einreise- und Aufenthaltstitel, Niederlassungsfreiheit und Bleiberecht von der Angleichung an Gemeinschaftsrecht betroffen.

Im diesem Gesetz wurden Familienangehörige von Österreicher/innen und Unionsbürger/innen im Wesentlichen als „begünstigte Drittstaatsangehörige“ gleich behandelt (§§47 ff FrG 1997) (Schumacher 2008, S. 15).

Das „Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl“, kurz Asylgesetz 1997 wurde ebenfalls überarbeitet. Ziel war hier vor allem, Asylmissbrauch zu verhindern und die Abkommen von Schengen (DSÜ) und Dublin in nationalstaatliches Recht umzusetzen (Jelinek/Szymanski 2000, S. 165).

Das „Bundesgesetz, mit dem integrierten Vertriebenen aus Bosnien und Herzegowina das weitere Aufenthaltsrecht gesichert wird“, kurz Bosniergesetz, regelt den Verbleib dieser Vertriebenen in Österreich. Es wird von EU-rechtlichen Bestimmungen nicht berührt, und soll hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden (Jelinek/Szymanski 2000, S. 227).

4.2. Die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG - das Fremdenrechtspaket 2005

Die Neuerung des Fremden- und Asylwesens in Österreich im Jahr 2005 war tiefgreifend. Im Juli 2005 wurde von ÖVP, SPÖ und BZÖ ein sogenanntes „Fremdenrechtspaket“ beschlossen. Das Fremdengesetz 1997 wurde durch ein neues Asylgesetz, das Fremdenpolizeigesetz und das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz ersetzt. Weiters wurden das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Grundversorgungsgesetz-Bund und das Familienlastenausgleichsgesetz Veränderungen unterzogen. Das Staatsbürgerschaftsgesetz wurde erst im Frühjahr 2006 verabschiedet, nachdem der Bundesrat ein Veto eingelegt hatte und ein Beharrungsbeschluss im Nationalrat notwendig war (Schumacher 2008, S. 2).

Der Gesetzesvorschlag langte am 11. Mai 2005 im Nationalrat ein. Er war für den Ausschuss für innere Angelegenheiten bestimmt und enthielt Verfassungsbestimmungen. In der Zeit von Mai bis Juli 2005 wurde der Vorschlag in diesem Ausschuss behandelt. Am 7. Juli 2005 wurde die zweite und dritte Lesung des Gesetzesvorschlages in der 116. Sitzung des Nationalrates vorgenommen. Der Vorschlag wurde in dritter Lesung angenommen, mit den Stimmen von ÖVP, SPÖ und Teilen der Fraktion der FPÖ. Die Grünen stimmten dagegen. Am 12. Juli 2005 wurde der Beschluss an den Bundesrat übermittelt. In dessen 724. Sitzung am 21. Juli 2005 wurde der Vorschlag ohne Einsprüche angenommen⁷.

Durch das NAG wurde das System der Aufenthaltsgenehmigungen neu organisiert. Das NAG ist für die Erteilung, Versagung und Entziehung von Aufenthaltstiteln von Fremden zuständig, die sich länger als sechs Monate in Österreich aufhalten (§1 Abs 1 NAG). Handelt es sich um einen kürzeren Aufenthalt, wird ein Visum ausgestellt, dies ist im Fremdenpolizeigesetz geregelt (Schumacher 2008, S. 3).

Das System der Aufenthaltstitel ist relativ kompliziert und soll hier nur in Bezug auf Aufenthaltstitel dargestellt werden, die sich auf das Gemeinschaftsrecht beziehen. Dies trifft vor allem auf die Unionsbürger/innen und deren Familienangehörige zu, die das Recht auf Freizügigkeit genießen. Diese Unionsbürger/innen werden im österreichischen Recht als EWR-Bürger/innen bezeichnet. Hier gibt es nun eine Anmeldebescheinigung für

⁷ Siehe dazu die Dokumentation auf der Homepage des Österreichischen Parlaments unter <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/II/00952/> [2011-01-17]

EWR-Bürger/innen und die Daueraufenthaltskarte für deren Angehörige aus einem Drittstaat (Schumacher 2008, S. 3).

Im Fremdenrecht 1997 galten für Familienangehörige von Unionsbürger/innen und Österreicher/innen dieselben Bestimmungen (§§ 47ff FrG 1997). Daraus folgte, dass die besondere Rechtsstellung, die Familienangehörigen von EWR-Bürger/innen aus dem Gemeinschaftsrecht erwächst, auch den Angehörigen von Österreicher/innen eingeräumt wurde. Da diese Regelungen vorteilhafter waren als jene für Drittstaatsangehörige, die keine Familienangehörigen sind, machte der Familiennachzug bald die Mehrheit der Neuzuwanderung aus Drittstaaten aus. Durch die Neuordnung des Fremdenrechts sollte auch die Eindämmung dieser Art von Zuwanderung erzielt werden (Schumacher 2008, S. 15).

Die Neuregelung stellt sich ziemlich kompliziert dar. Das NAG trifft nun eine Unterscheidung zwischen zwei Gruppen: EWR-Bürger/innen, Schweizer/innen und Österreicher/innen, die einen Freizügigkeitssachverhalt verwirklicht haben und solchen, auf die das nicht zutrifft. Für die zweite Gruppe, also die Personen, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt haben, gelten nun strengere Bestimmungen für Einreise und Aufenthalt als die aus der Richtlinie 2004/38/EG (Schumacher 2008, S. 15).

Ist der Freizügigkeitssachverhalt erfüllt, dürfen sich drittstaatsangehörige Ehegatt/innen, Kinder bis zum 21. Lebensjahr und solche darüber, denen Unterhalt gewährt wird und Verwandte in der aufsteigenden Linie, denen Unterhalt gewährt wird in Österreich niederlassen (Schumacher 2008, S. 15f). Diese Personen erhalten eine Daueraufenthaltskarte, die 10 Jahre gültig ist (§ 54 Abs 1 NAG), bekommen freien Zugang zum Arbeitsmarkt und müssen die Integrationsvereinbarung nicht eingehen. Die Versagung des Rechts zum Aufenthalt bzw. die Beendigung des Aufenthalts ist nur in schwerwiegenden Fällen möglich (Schumacher 2008, S. 16). Hier wurden die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG in das österreichische Recht umgesetzt.

Im Unterschied dazu beschränkt sich die Zuwanderung von Familienangehörigen auf die Ehegatt/innen und minderjährige Kinder, wenn das Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch genommen wurde. Die Aufenthaltstitel sind auch stärker verschiedenen Fristen unterlegen, so können diese Familienangehörigen erst nach fünf Jahren Aufenthalt einen

Daueraufenthaltstitel beantragen. Sie sind auch erst auf dem Arbeitsmarkt zugelassen, wenn sie solch einen Aufenthaltstitel bekommen. Die Zuwanderung von Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie ist sehr schwierig, da hier der/die Zusammenführende monatliche Unterhaltszahlungen für seine/ihre zugewanderten Angehörigen bestreiten muss. Diese müssen solange aufrechterhalten werden, solange dem/der Angehörigen die Erwerbstätigkeit untersagt ist. Außerdem bekommen diese Familienangehörigen nur eine Niederlassungsbewilligung, die auf ein Jahr befristet ist (Schumacher 2008, S. 16).

Eine Unklarheit, die daraus entsteht ist, dass im NAG keine Erklärung zu finden ist, wann ein Freizügigkeitssachverhalt vorhanden ist. Im Jahr 2008 wurde hier zu an den EuGH ein Vorabentscheidungsverfahren herangetragen, der Fall *Deniz Sahin*, um zu entscheiden, ob die Familiengemeinschaft schon vor der Zuwanderung nach Österreich bestehen muss⁸ (Schumacher S. 17).

Weitere Neuregelungen im Fremdenrecht betreffen die Integrationsvereinbarung und das Quotensystem für die Arbeitskräftemigration. Die Integrationsvereinbarung regelt vor allem, welche Personen für den verpflichtenden Besuch von Deutschkursen in Frage kommen und den Nachweise von entsprechenden Deutschkenntnissen zur Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft (Schumacher 2008, S. 5f). Die Quotenregelung soll für eine Steuerung der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen sorgen. Dabei werden Quotenplätze für unterschiedliche Gruppen festgelegt, unter anderem für Schlüsselkräfte, die selbstständig oder unselbständig erwerbstätig sein können, für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, für Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat der EG Daueraufenthaltstitel besitzen sowie für die Änderung des Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen, die sich als Familienangehörige in Österreich aufhalten (Schumacher 2008, S. 6f).

Am 10. Dezember 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG (Europäische Kommission 2008). Hier möchte die Kommission darüber Auskunft über „[...] die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in innerstaatliches Recht und ihre Anwendung im Alltag [...]“ geben (Europäische

⁸ Eine detaillierte Beschreibung der Rechtssache Sahin findet sich in Kapitel 6.1 der vorliegenden Arbeit.

Kommission 2008, S. 2). Hieraus lassen sich Schlussfolgerungen um die Situation der Umsetzung der Richtlinie in Österreich ziehen.

Zwischen Juni 2005 und Jänner 2006 wurden von der Kommission gegen 19 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter oder unvollständiger Angaben über die Umsetzung der Richtlinie eingeleitet. Hier waren alle Mitgliedstaaten bis auf Dänemark, Irland, die Niederlande, Österreich, Slowenien, die Slowakei, Bulgarien und Rumänien betroffen. Nach der schrittweisen Annahme der von der Kommission geforderten Umsetzungsmaßnahmen wurden die Vertragsverletzungsverfahren wieder eingestellt (Europäische Kommission 2008, S. 3).

Die Kommission stellt weiters fest, dass „[d]ie Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG [...] insgesamt eher enttäuschend aus[fällt],“ da kein Mitgliedstaat diese wirksam und korrekt umgesetzt hat, mit der Einschränkung, dass einige Mitgliedstaaten sogar günstigere Rechtsvorschriften als in der Richtlinie vorgesehen, eingeführt haben (Europäische Kommission 2008, S. 4).

Zur Umsetzung der Artikel, die sich mit der Begriffsbestimmung von Familienangehörigen beschäftigen, stellt die Kommission allerdings fest, dass 13 Mitgliedstaaten diese nicht zufriedenstellend umgesetzt haben, darunter auch Österreich. Hier haben einige Mitgliedstaaten, wie auch Österreich, in ihren nationalen Rechtsordnungen bestimmt, dass das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen aus Drittstaaten von einem vorherigen legalen Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat abhängt. Diese Umsetzung, die nicht mit den Bestimmungen der Richtlinie übereinstimmt, habe laut der Kommission zu einer großen Zahl an Beschwerden geführt. Hier führt die Kommission auch die Entscheidung in der Rechtssache C-127/08 *Metock* an⁹ (Europäische Kommission 2008, S. 4f).

Probleme ergaben sich für die Kommission auch bei der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie, der das Recht auf Einreise regelt. Hier bemängelt sie vor allem, dass einige Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich, Familienangehörigen, die im Besitz einer Aufenthaltskarte sind, die in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde, keine

⁹ Für eine eingehende Analyse des Falls *Metock* siehe Kapitel 5.1 dieser Arbeit.

Befreiung von der Visumpflicht ermöglichen. Da hier oft auch nicht zwischen Familienangehörigen von Unionsbürger/innen und anderen Drittstaatsangehörigen unterschieden wird, kommt es für die Familienangehörigen ebenfalls zu Problemen. Von diesen wird hier oft verlangt zusätzliche Dokumente bei der Einreise vorzulegen, die in der Richtlinie nicht vorgesehen sind (Europäische Kommission 2008, S. 5).

Auch die Bestimmung aus Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie, wonach Unionsbürger/innen und deren Familienangehörige auch ohne die notwendigen Reisedokumente in den jeweiligen Mitgliedstaat einreisen dürfen, wurde vielfach nicht korrekt umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben gar keine entsprechenden Bestimmungen in ihr nationales Recht eingefügt, so auch Österreich (Europäische Kommission 2008, S. 5).

Artikel 6 der Richtlinie über das Recht auf Aufenthalt von bis zu drei Monaten haben nur Dänemark, Finnland, Malta und Schweden völlig korrekt umgesetzt (Europäische Kommission 2008, S. 6).

Ebenso gab es Probleme bei der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 3, der die Erhaltung des Status des Erwerbstätigen regelt, wenn ein/e Unionsbürger/in oder deren Familienangehörige/r seine/ihre Erwerbstätigkeit nicht mehr ausübt. Auch in diesem Fall hat Österreich die Richtlinie nicht korrekt umgesetzt (Europäische Kommission 2008, S. 6).

In Österreich gab es weiters Probleme bei der Umsetzung von Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie, welche die Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts des/der Familienangehörigen bei Tod oder Wegzug des/der Unionsbürger/in oder im Fall einer Scheidung regelt. Hier wurden die Artikel nicht vollständig umgesetzt (Europäische Kommission 2008, S. 6).

Probleme gab es für Österreich und 16 weitere Mitgliedstaaten auch bei der Umsetzung von Artikel 17, der für Personen, die nicht mehr erwerbstätig sind, günstigere Bedingungen für den Erhalt des Rechts auf Daueraufenthalt vorsieht (Europäische Kommission 2008, S. 8). Insgesamt kann hier also ein gemischtes Zeugnis für die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in das österreichische Recht ausgestellt werden, da die Umsetzung zwar fristgerecht stattgefunden hat, aber nicht völlig korrekt ausgeführt wurde.

5 Die Rechtsprechung des EuGH zur Richtlinie 2004/38/EG und ihre Relevanz in Österreich

Seit dem Inkrafttreten der Richtlinie 2004/38/EG sind mehrere Urteile des EuGH im Zusammenhang mit ihrer Auslegung ergangen. Einige sollen in diesem Kapitel nun näher besprochen werden und vor allem die Auswirkungen, die das Urteil in der Rechtssache *Metock* auf Österreich hatte (Rechtssache C-127/08) analysiert werden. Kapitel 5.1 behandelt dazu den Fall *Metock* u.a., in Kapitel 5.2. werden weitere Rechtsakte in Zusammenhang mit der Richtlinie 2004/38/EG besprochen.

5.1. Die Rechtssache *Metock* u.a. – Auslegungsprobleme der Republik Irland

In der Rechtssache *Metock* und andere handelt es sich um ein Vorabentscheidungsverfahren, das im Jahr 2008 vom High Court der Republik Irland dem EuGH vorgelegt wurde. Es betraf die Interpretation der Richtlinie 2004/38/EG.

Die Rechtssache setzt sich aus mehreren Fällen zusammen, die in Irland gemeinsam verhandelt worden waren, die Fälle *Metock*, *Ikogho*, *Chinedu* und *Igboanusi*.

Im Fall *Metock* geht es um Herrn *Metock*, einen Staatsbürger von Kamerun, der 2006 nach Irland gekommen war, dort um Asyl angesucht hatte und dessen Antrag im Jahr 2007 abgelehnt worden war. Schon im Jahr 1994 hatte *Metock* seine spätere Frau im Kamerun kennengelernt, sie führten seit diesem Zeitpunkt eine Beziehung. Seine Frau *Ngo Ikeng* stammt ebenfalls aus Kamerun, sie nahm aber die britische Staatsbürgerschaft an. Seit 2006 lebte sie in der Republik Irland. *Metock* und *Ngo Ikeng* heirateten in Irland am 12. Oktober 2006. Im November desselben Jahres stellte *Metock* den Antrag für eine Aufenthaltskarte als Familienangehöriger einer Unionsbürgerin. Dieser Antrag wurde vom Minister für Justiz im Juni 2007 abgelehnt, weil sich *Metock* laut Ministerium nicht vor seiner Einreise nach Irland in einem anderen Mitgliedstaat legal aufgehalten hatte. Diese Regelung findet sich im irischen Recht in den „European Communities (Free Movement of Persons) (No 2) Regulations 2006“. In weiterer Folge beriefen *Metock*, seine Frau und Kinder gegen die Ablehnung dieses Antrags (Rechtssache C-127/08, Randnummern 18-22).

Im Fall Ikogho geht es um einen weiteren Angehörigen eines Drittstaates¹⁰, der im Jahr 2004 nach Irland kam und um Asyl ansuchte. Im September 2005 wurde dieser Antrag abgelehnt und seine Ausweisung angeordnet. Eine Berufung gegen diese Anordnung zur Ausweisung wurde im Juni 2007 vom High Court der Republik Irland abgewiesen. Herrn Ikoghos Frau ist Bürgerin von Großbritannien und Unionsbürgerin, sie lebte seit 1996 in Irland. Herr und Frau Ikogho haben sich 2004 in Irland kennengelernt und heirateten im Juni 2006. Im Juli 2006 suchte Herr Ikogho um eine Aufenthaltskarte als Ehepartner einer Unionsbürgerin, die in Irland arbeitet und lebt, an. Dieser Antrag wurde vom Minister für Justiz im Jänner 2007 abgelehnt. Die Begründung dafür lautete, dass Herr Ikogho sich durch die Anordnung der Ausweisung vom September 2005 zur Zeit seiner Eheschließung illegal in Irland aufgehalten hatte. Gegen diese Entscheidung legte das Ehepaar Ikogho Berufung ein (Rechtssache C-127/08, Randnummern 23-27).

Der dritte Fall in diesem Verfahren ist der Fall Chinedu. Herr Chinedu, ein nigerianischer Staatsbürger kam im Dezember 2005 nach Irland und suchte um Asyl an. Sein Antrag wurde am 8. August 2006 abgelehnt. Im Juli 2006 heiratete Chinedu Frau Babucke, eine deutsche Staatsbürgerin, die sich legal in Irland aufhielt. Am 1. August 2006 suchte er um eine Aufenthaltskarte als Ehepartner einer Unionsbürgerin an. Dieser Antrag wurde vom Minister für Justiz abgelehnt, mit der Begründung, dass Herr Chinedu sich nicht vor seiner Einreise in Irland legal in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten hatte. Das Ehepaar legte gegen diese Entscheidung Berufung ein.

Der vierte Fall betrifft Herrn Igboanusi, einen nigerianischen Staatsangehörigen, der im April 2004 nach Irland gekommen war und um Asyl angesucht hatte. Im Mai 2005 wurde sein Antrag abgelehnt und seine Abschiebung wurde angeordnet. Herr Igboanusi traf seine Frau in Irland und heiratete sie am 24. November 2006. Igboanusis Ehefrau, Frau Batkowska, ist polnische Staatsangehörige, die sich seit April 2006 in Irland aufhielt und dort einer Erwerbstätigkeit nachging. Im Februar 2007 suchte Herr Igboanusi um eine Aufenthaltskarte als Ehepartner einer Unionsbürgerin an. Dieser Antrag wurde im August desselben Jahres vom Minister für Justiz abgelehnt, mit der Begründung, dass sich Herr Igboanusi vor seiner Einreise in Irland nicht legal in einem anderen Mitgliedstaat

¹⁰ Das Herkunftsland von Ikogho wird im Urteil nicht genannt.

aufgehalten hatte, wie es im irischen Recht vorgesehen ist. Das Ehepaar berief gegen diese Entscheidung. Herr Igboanusi wurde im November 2007 festgenommen und im Dezember nach Nigeria abgeschoben (Rechtssache C-127/08, Randnummern 32-37).

Diese vier Fälle wurden in Irland gemeinsam verhandelt, wobei alle vier Kläger/innen angaben, dass die Regulation 3(2) aus den „*European Communities (Free Movement of Persons) (No 2) Regulations 2006*“ nicht mit dem Gemeinschaftsrecht in Form der Richtlinie 2004/38/EG vereinbar sei (Rechtssache C-127/08, Randnummern 38,39). Sie argumentierten, dass Staatsbürger/innen von Drittstaaten, die Ehepartner/innen von Unionsbürger/innen sind, ein Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt in einem Mitgliedstaat haben, der nicht der sein muss, dessen Staatsbürgerschaft der/die Ehepartner/in besitzt. Dieses Recht leitet sich laut der Argumentation der Kläger/innen nur aus dem Familienverhältnis alleine ab. Sie führten weiters an, dass die Richtlinie 2004/38/EG nur die Vorgaben für die Einreise eines/r Unionsbürger/in und seiner/ihrer Familienangehörigen in einen anderen Mitgliedstaat regelt, sodass die Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Konditionen einführen dürften. Da laut den Kläger/innen die Richtlinie keine solchen Konditionen, die vom irischen nationalstaatlichen Recht vorgeschrieben werden, beinhaltet, sei das irische Recht hier nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar (Rechtssache C-127/08, Randnummern 40,41).

In weiterer Folge argumentierten die Kläger/innen, dass ein/e Drittstaatsangehörige/r, der zu einem Familienangehörigen eines/r Unionsbürger/in wird, während diese/r sich in einen anderen Mitgliedstaat als den seiner/ihrer Staatsangehörigkeit aufhält, in diesem Fall den/die Unionsbürger/in begleitet, wie dies in den Artikeln 3 und 7 der Richtlinie 2004/38/EG geregelt ist (Rechtssache C-127/08, Randnummer 42).

Im Gegenzug argumentierte der Minister für Justiz, dass es eine Teilung der Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union gebe, wonach die Mitgliedstaaten die Kompetenz haben, die Einreise von Drittstaatsangehörigen zu regeln, die von außerhalb der Union einreisen. Die Union könne hingegen nur die Freizügigkeit der Unionsbürger/innen und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Union regeln. Er führte noch weiter aus, dass dadurch die Richtlinie 2004/38/EG den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, den Ehepartner/innen von Unionsbürger/innen die Bedingung eines vorherigen legalen Aufenthaltes in einem anderen Mitgliedstaat aufzuerlegen und dass

diese Interpretation mit vorherigen Urteilen des EuGH¹¹ übereinstimmen würde (Rechtssache C-127/08, Randnummer 45). Das nationale Gericht gibt zusätzlich noch an, dass es sich in den vorliegenden Fällen nicht um Scheinehen handelt (Rechtssache C-127/08, Randnummer 46).

Der High Court der Republik Irland entschloss sich also, dem EuGH drei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, die die Richtlinie 2004/38/EG betreffen (Rechtssache C-127/08, Randnummer 47):

- (1) ob die Richtlinie einem Mitgliedstaat erlaubt, ein generelle Bedingung einzuführen, dass ein/e Ehepartner/in eines/r Unionsbürger/in, der/die aus einem Drittstaat stammt, sich schon vor seiner/ihrer Einreise in den besagten Mitgliedstaat legal in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben muss, um in den Genuss der Rechte aus der Richtlinie 2004/38/EG zu kommen
- (2) ob Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie in seinen Geltungsbereich eine/n Drittstaatsangehörige/n miteinschließt, der/die ein/e Ehepartner/in einer Unionsbürger/in ist und mit ihm/ihr im Aufnahmemitgliedstaat zusammenlebt, egal wo oder wann die Ehe geschlossen wurde oder wie und wann der/die Drittstaatsangehörige in den Mitgliedstaat eingereist ist
- (3) ob Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie, falls die Antwort auf Frage (2) negativ ist, in ihren Geltungsbereich eine/n drittstaatsangehörigen Ehepartner/in eines/r Unionsbürger/in miteinschließt, der/die entweder mit dem/der Unionsbürger/in im Aufnahmemitgliedstaat lebt oder mit ihm/ihr dorthin gekommen ist, oder individuell in den Aufnahmemitgliedstaat gekommen ist und dort den/die Unionsbürger/in geheiratet hat.

Bei der Beantwortung der ersten Frage stellt der EuGH fest, dass es in der Richtlinie 2004/38/EG keine Bedingung gibt, die vorsieht, dass ein/e Familienangehörige/r eines/r Unionsbürgers/in sich schon vor der Einreise in den Aufnahmemitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat legal aufgehalten haben muss, um in den Anwendungsbereich der Richtlinie zu fallen (Rechtssache C-127/08, Randnummer 49). Außerdem argumentiert der

¹¹ Rechtssache C-109/01 Akrich [2003] ECR I-9607 und Rechtssache C-1/05 Jia [2007] ECR I-1

Gerichtshof, dass Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie eine ausführliche Liste der Dokumente beinhaltet, die von drittstaatsangehörigen Familienmitgliedern vorgelegt werden müssen, um eine Aufenthaltskarte zu erhalten. Dieser Artikel gibt den Mitgliedstaaten keine Möglichkeit, Dokumente zu verlangen, die einen vorherigen legalen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat nachweisen. Daher gilt laut EuGH die Richtlinie für alle Familienangehörigen von Unionsbürger/innen, die diese begleiten oder ihnen nachziehen, unabhängig davon, ob die drittstaatsangehörigen Familienangehörigen sich zuvor in einem anderen Mitgliedstaat legal aufgehalten hatten (Rechtssache C-127/08, Randnummern 53,54). Zusätzlich zu dieser Argumentation widerruft der Gerichtshof ein Urteil, auf das sich der Minister für Justiz der Republik Irland berufen hatte¹². Dort hatte der EuGH festgestellt, dass sich die Familienangehörigen aus Drittstaaten vor der Einreise in den Aufnahmemitgliedstaat zuvor legal in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben mussten. Diese Argumentation hatte sich auf die Verordnung Nummer 1612/68 berufen, die durch die Richtlinie 2004/38/EG aufgehoben wurde. Hierzu erklärt der EuGH, dass ein Ziel der Richtlinie sei, das Recht der Freizügigkeit und Aufenthalt für alle Unionsbürger/innen zu stärken, und dass es so nicht möglich ist, weniger Rechte aus der Richtlinie abzuleiten als aus den Rechtsakten, die sie ergänzt oder aufhebt (Rechtssache C-127/08, Randnummern 58, 59).

Der EuGH argumentiert in weiterer Folge, dass die Gemeinschaft die Kompetenz hat, zu regeln welche Vorgaben für die Einreise eines/r drittstaatsangehörigen Familienangehörigen erfüllt werden müssen, weil es ein Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit und Niederlassung diese Menschen wäre, wenn er den/die Unionsbürger/in nicht in den Mitgliedstaat begleiten könnte. Dies trifft auch auf Familienangehörige zu, die sich zuvor nicht legal in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben (Rechtssache C-127/08, Randnummern 63-65). In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass die Vorgaben für die Einreise in einen Mitgliedstaat für Familienangehörige aus Drittstaaten, die eine/n Unionsbürger/in begleiten, zwischen den Mitgliedstaaten stark variieren würden. So könnten diese selbst regeln, wem sie die Einreise erlauben und wem nicht. Dies wäre laut EuGH auch nicht vereinbar mit der Grundfreiheit der Freizügigkeit von Personen innerhalb des Binnenmarktes (Rechtssache C-127/08, Randnummern 67,

¹² Rechtssache C-109/01 *Akrich* [2003] ECR I-9607

68). Einschränkend stellt der Gerichtshof aber klar, dass den Mitgliedstaaten immer noch Möglichkeiten zur Verfügung stehen, das Recht auf Einreise von Familienangehörigen von Unionsbürger/innen zu beschränken, nämlich aufgrund von Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, dasselbe gilt für die Entziehung eines Rechts auf Aufenthalt. Weiters können die Mitgliedstaaten auch bei Scheinehen entsprechende Maßnahmen setzen (Rechtssache C-127/08, Randnummern 74, 75).

Eine weitere Klarstellung nimmt der EuGH vor, wenn es darum geht, dass einige Regierungen interpretiert haben, dass die Richtlinie 2004/38/EG Bürger/innen diskriminiert, die ihre Freizügigkeit nicht ausgeübt haben und ihren Heimatmitgliedstaat nie verlassen haben, da sie kein Aufenthaltsrecht für ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten aus dem Gemeinschaftsrecht ableiten können. Der EuGH legt hierzu fest, dass Gemeinschaftsrecht nicht auf rein innerstaatliche Belange anzuwenden ist, wenn diese nichts mit dem Recht auf Freizügigkeit zu tun haben. Daher liegen etwaige Unterschiede in der Behandlung von Unionsbürger/innen, die in ihrem Heimatmitgliedstaat leben, und denen, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt haben, was die Einreise und den Aufenthalt von Familienangehörigen betrifft, ausschließlich im Bereich des nationalstaatlichen Rechts der Mitgliedstaaten (Rechtssache C-127/08, Randnummern 76-78).

Daher beantwortet der Gerichtshof die erste Vorlagefrage in dem Sinn, dass die Richtlinie 2004/38/EG rechtliche Regelungen unmöglich macht, die vorsehen, dass ein Drittstaatsangehöriger, der/die Ehepartner/in eines/r Unionsbürger/in ist, der/die von seiner/ihrer Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, sich schon zuvor legal in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben muss (Rechtssache C-127/08, Randnummer 80).

Der EuGH hielt außerdem fest, dass die Bestimmungen der Richtlinie in Anbetracht ihrer Ziele nicht restriktiv ausgelegt werden dürfen und dass ihre praktische Wirksamkeit nicht verloren gehen darf (Rechtssache C-127/08, Randnummer 84).

In der zweiten Frage, die dem EuGH vorgelegt wurde, geht es um Ort und Zeitpunkt der Eheschließung. In Artikel 6 und 7 der Richtlinie 2004/38/EG ist festgelegt, dass der/die Familienangehörige dem/der Unionsbürger/in in einen anderen Mitgliedstaat nachziehen oder in begleiten muss. Der EuGH interpretiert dies dahingehend, dass die Richtlinie

nirgends vorsieht, dass der/die Unionsbürgerin schon eine Familie gegründet haben muss, bevor er/sie sein/ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnimmt, damit seine/ihre Familienangehörigen Rechte aus der Richtlinie ableiten können. Weiters stellt der EuGH fest, dass die Gemeinschaft dadurch, dass sie festgelegt hat, dass Familienangehörige dem/der Unionsbürger/in nachziehen können, die Möglichkeit akzeptiert hat, dass der/die Unionsbürger/in auch erst nach Ausübung der Freizügigkeit eine Familie gründen kann (Rechtssache C-127/08, Randnummern 86-88). Diese Regelung ist für den EuGH auch damit vereinbar, dass die Richtlinie darauf abzielt, die Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger/innen zu stärken und zu vereinfachen. Würde die Einreise oder der Aufenthalt eines/r Familienangehörigen, der/die den/die Unionsbürger/in in einen anderen Mitgliedstaat begleiten will, oder ihm/ihr nachziehen will, aufgrund Ort oder Datums des Erwerbs der Eigenschaft des Familienangehörigen verboten, so würde dies die Unionsbürger/innen laut EuGH möglicherweise davon abhalten, ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch zu nehmen. Dieser Effekt würde nicht den Zielen der Richtlinie entsprechen (Rechtssache C-127/08, Randnummern 89-92). Außerdem stellt der EuGH klar, dass weder Artikel 3 Absatz 1 noch irgendwelche anderen Teile der Richtlinie 2004/38/EG irgendwelche Vorgaben enthalten, zu welchem Zeitpunkt oder an welchem Ort eine Eheschließung zwischen dem/der Unionsbürger/in und einem/r Drittstaatsangehörigen stattgefunden hat (Rechtssache C-127/08, Randnummer 98).

Der EuGH entscheidet dieses Vorabentscheidungsverfahren so, dass in Bezug auf Frage (1) „[d]ie 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, [...] steht der Regelung eines Mitgliedstaats entgegen, wonach sich ein Drittstaatsangehöriger, der der Ehegatte eines Unionsbürgers ist, der sich in einem Mitgliedstaat aufhält, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, vor seiner Einreise in den Aufnahmemitgliedstaat rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben muss, um sich auf die Bestimmungen dieser Richtlinie berufen zu können“ (Rechtssache C-127/08, Urteilsbegründung 1).

Die zweite Frage beantwortet der EuGH folgendermaßen: „Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 ist dahin gehend auszulegen, dass sich ein Drittstaatsangehöriger, der der

Ehegatte eines Unionsbürgers, der sich in einem Mitgliedstaat aufhält, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, ist und diesen Unionsbürger begleitet oder ihm nachzieht, auf die Bestimmungen dieser Richtlinie unabhängig davon berufen kann, wann oder wo ihre Ehe geschlossen wurde oder wie der betreffende Drittstaatsangehörige in den Aufnahmemitgliedstaat eingereist ist“ (Rechtssache C-127/08, Urteilsbegründung 2).

Im Fall *Metock* u.a. wird also die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsrecht in Zusammenhang mit der Richtlinie 2004/38/EG geregelt. Der EuGH klärt hier die Interpretation der in der Richtlinie sehr offen formulierten Artikel, die das Ausüben der Freizügigkeit durch den/die Unionsbürger/in betreffen sowie die Frage nach Ort und Zeit der Begründung des Familienlebens und der Art der Einreise in den Aufnahmemitgliedstaat. Vor allem die Frage nach Ort und Zeit der Eheschließung wird im Fall *Sahin* eine große Rolle spielen, dieser wird in Kapitel 6.1. genauer besprochen.

5.2. Weitere Rechtsakte zur Interpretation der Richtlinie 2004/38/EG

Zusätzlich zum Fall *Metock* u.a. sind in den Jahren 2010 und 2011 weitere Vorabentscheidungsverfahren bezüglich der Richtlinie 2004/38/EG vom EuGH entschieden worden. Ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission ist zur Zeit der Verfassung dieser Arbeit vor dem EuGH anhängig.

5.2.1. Rechtssache C-162/09 Lassal

Bei der Rechtssache C-162/09 handelt sich um ein Vorabentscheidungsverfahren, das vom Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) aus dem Vereinigten Königreich zum EuGH gelangte. Darin geht es um den Artikel 16 der Richtlinie 2004/38/EG.

Frau Lassal, eine französische Staatsbürgerin, reiste 1999 in das Vereinigte Königreich ein. Während ihres Aufenthaltes bis 2005 war sie entweder erwerbstätig oder arbeitssuchend. Sie verließ in diesem Zeitraum das Vereinigte Königreich für zehn Monate um ihre Mutter in Frankreich zu besuchen. Als sie zurückgekehrt war, suchte sie

nach Arbeit und erhielt Arbeitslosenunterstützung. Unter Berufung auf ihre Schwangerschaft beantragte sie im November 2006 Einkommensbeihilfe. Dieser Antrag wurde abgelehnt, weil sie kein Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich habe. Frau Lassal legte Berufung gegen diese Entscheidung ein (Rechtssache C-162/09, Randnummern 18-20).

Die Vorlagefrage des britischen Gerichtes beschäftigt sich damit, ob Artikel 16 der Richtlinie 2004/38/EG Frau Lassal als Unionsbürgerin das Recht auf Aufenthalt verleiht, weil sie sich ununterbrochen seit fünf Jahren im Vereinigten Königreich aufgehalten hatte, auch wenn dieser Aufenthalt schon vor dem 30. April 2006 begonnen hatte (dem Ende der Umsetzungsfrist der Richtlinie) und dieser nach den damaligen Vorschriften rechtmäßig gewesen war (Rechtssache C-162/09, Randnummer 22). Der EuGH stellte auch hier wieder klar, dass die Unionsbürger/innen aus der Richtlinie nicht weniger Rechte erhalten dürfen, als aus den vorherigen rechtlichen Regelungen und dass in „[...] Anbetracht des Kontexts und der Ziele der Richtlinie 2004/38 deren Bestimmungen nicht eng ausgelegt und keinesfalls ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden dürfen [...]“ (Rechtssache C-162/09, Randnummern 30,31).

Weitergehend bestimmt der Gerichtshof, dass „[...] bei verschiedenen möglichen Auslegungen einer Vorschrift des Unionsrechtes derjenigen der Vorzug zu geben ist, die die praktische Wirksamkeit der Vorschrift zu wahren geeignet ist [...]“ (Rechtssache C-162/09, Randnummer 51).

Insgesamt entscheidet der EuGH zur Vorlagefrage, dass ununterbrochene Aufenthaltszeiten von einer Dauer von fünf Jahren und länger für den Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt zu berücksichtigen sind, auch wenn diese vor den 30. April 2006 zurückreichen und dass Abwesenheiten aus dem Aufnahmemitgliedstaat, die vor diesem Datum stattfanden, und nach einem Daueraufenthalt von fünf Jahren eintraten, nicht das Recht auf den Erwerb des Daueraufenthaltes berühren dürfen (Rechtssache C-162/09, Randnummer 59).

Eine wichtiger Aspekt dieses Verfahrens ist, dass der EuGH hier deutlich zu verstehen gegeben hat, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG nicht restriktiv ausgelegt werden dürfen und dass sich aus ihr nicht weniger Rechte für die Unionsbürger/innen

ableiten dürfen als aus den zuvor gültigen Rechtsakten, die durch die Richtlinie ersetzt wurden.

5.2.2. Rechtssache C-434/09 – McCarthy

Die Rechtssache C-434/09 wurde dem EuGH als Vorabentscheidungsverfahren durch den Supreme Court of the United Kingdom vorgelegt. Es befasst sich mit der Auslegung von Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 16 der Richtlinie 2004/38/EG. Artikel 3 der Richtlinie bestimmt, wer die Berechtigten der Richtlinie sind, nämlich die Unionsbürger/innen, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, als den, von welchem sie die Staatsbürgerschaft besitzen, und ihren Familienangehörigen, die sie dorthin begleiten oder ihnen nachziehen (Richtlinie 2004/38/EG, Artikel 3, Absatz 1). Bei Artikel 16 geht es um das Recht auf Daueraufenthalt (Richtlinie 2004/38/EG, Artikel 16).

Frau McCarthy besitzt die Staatsbürgerschaft des Vereinigten Königreiches und die der Republik Irland. Sie wurde im Vereinigten Königreich geboren und hat stets dort gelebt und Zeit ihres Lebens Sozialleistungen bezogen. Im November 2002 heiratete sie einen jamaikanischen Staatsangehörigen, der im Vereinigten Königreich nach den dort geltenden rechtlichen Regelungen nicht zum Aufenthalt berechtigt ist. Erst nach der Eheschließung beantragte McCarthy zum ersten Mal einen irischen Reisepass, dieser wurde auch ausgestellt. Im Juli 2004 beantragten McCarthy und ihr Ehepartner die Aufenthaltserlaubnis nach Unionsrecht als Unionsbürgerin und als Ehegatte einer Unionsbürgerin. Der Antrag wurde abgelehnt, mit der Begründung, dass weder Frau McCarthy noch ihre Ehemann die gesetzlichen Anforderungen für solch einen Aufenthalt erfüllen (Rechtssache C-434/09, Randnummern 14-17).

Der Supreme Court of the United Kingdom hat daraufhin beschlossen, dem EuGH zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Einerseits, ob eine Person, die die britische und die irische Staatsbürgerschaft besitzt, unter die Berechtigten der Richtlinie 2004/38/EG fällt, die in deren Artikel 3 Absatz 1 definiert werden und andererseits, ob sich eine solche Person rechtmäßig im Vereinigten Königreich aufgehalten hatte, auch wenn sie die Erfordernisse aus Artikel 7 der Richtlinie nicht erfüllt. Artikel 7 der Richtlinie bestimmt wer zu einem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der Union für länger

als drei Monate berechtigt ist. Hier geht es vor allem um den Status als Arbeitnehmer/in oder Selbständige/r, über den Nachweis von Existenzmittel für die Person selbst und ihre Familienangehörigen, sowie den Nachweis von Krankenversicherungsschutz (Richtlinie 2004/38/EG, Artikel 7).

Der EuGH stellt vorab fest, dass der „[...] Antrag in Wirklichkeit darauf ab[zielt], Herrn McCarthy, einem Drittstaatsangehörigen, als Familienangehörigem von Frau McCarthy zu einer Aufenthaltserlaubnis nach der Richtlinie 2004/38/EG zu verhelfen, da sich eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis nicht aus der Anwendung der zuwanderungsrechtlichen Vorschriften des Vereinigten Königreichs ergibt“ (Rechtssache C-434/09, Randnummer 23).

Zur Beantwortung der ersten Frage merkt der Gerichtshof an, dass weder aus der Vorlageentscheidung noch aus der Akte von Frau McCarthy hervorgehen würde, dass diese je von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hätte. Weiters sei festzuhalten, dass Frau McCarthy diesen Antrag nach Unionsrecht stellt, obwohl sie nicht geltend macht, dass sie Arbeitnehmerin, Selbständige oder eine wirtschaftlich unabhängige Person sei. Der EuGH schließt daraus wiederum, dass die Frage des Supreme Court sich damit beschäftigt, ob die Richtlinie 2004/38/EG auf eine Person anzuwenden ist, die noch nie von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, sich stets in ihrem Heimatmitgliedstaat aufgehalten hat und sich im Besitz einer Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates befindet (Rechtssache C-434/09, Randnummern 25, 26).

Der Gerichtshof stellt nun noch einmal klar, dass die Richtlinie nur für Unionsbürger/innen gilt, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt haben und, dass Artikel 16 der Richtlinie das Recht auf Daueraufenthalt nur in einem Mitgliedstaat regelt, dessen Staatsbürgerschaft der/die Unionsbürger/in nicht besitzt (Rechtssache C-434/09, Randnummern 32, 35, 37). In diesem Sinne beantwortet der EuGH auch die erste Vorlagefrage, dass nämlich die Richtlinie nicht auf eine/n Unionsbürger/in anwendbar ist, der/die nie von seinem/ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und sich im Besitz einer Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates ist. Die Beantwortung der zweiten Frage ist für den Gerichtshof daher hinfällig (Rechtssache C-434/09, Randnummern 57, 58).

In diesem Fall wurde also von einer britisch/irischen Doppelstaatsbürgerin versucht, für ihren Ehemann aus einem Drittstaat eine Aufenthaltserlaubnis nach Unionsrecht in Bezug auf die Richtlinie 2004/38/EG zu bekommen, was schlussendlich an der Entscheidung des EuGH gescheitert ist. Wichtig ist in diesem Urteil erneut die Beantwortung der Frage nach der Definition derjenigen Unionsbürger/innen, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen.

5.2.3. Rechtssache C-325/09 – Dias

In dieser Rechtssache geht es rein um die Beantwortung der Frage nach den ununterbrochenen Aufenthaltszeiten, die nach den Regelungen der Richtlinie 2004/38/EG für die Erlaubnis zum Daueraufenthalt notwendig sind. Die Urteilsbegründungen und Erläuterungen beziehen sich in weiterer Folge stark auf die Rechtssache C-162/09-Lassal. Es werden keine wesentlich neuen Interpretationen der Regelungen der Richtlinie vorgenommen.

5.2.4. Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Republik Österreich – Rechtssache C-75/11

Bei der Rechtssache C-75/11 handelt es sich um ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union gegen die Republik Österreich zur Richtlinie 2004/38/EG.

Dieses Verfahren läuft zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit, daher können hier nur die Klagegründe und die wesentlichen Argumente behandelt werden, wie sie im Amtsblatt der Europäischen Union im April 2011 dargelegt wurden¹³. Da der Ausgang dieses Verfahrens noch nicht bekannt ist, soll dieser Kurzabriss nur der Vollständigkeit halber in diese Arbeit aufgenommen werden.

Im Wesentlichen geht es hier um das Recht von Unionsbürger/innen, die ihre Freizügigkeit wahrnehmen, im Aufnahmemitgliedstaat genauso behandelt zu werden wie

¹³ Ausgabe des Amtsblattes der Europäischen Union vom 30. 4. 2011, C 130/13

die Staatsbürger/innen dieses Mitgliedstaates. Die Kommission argumentiert hier, dass die Bindung der Fahrpreismäßigung an die österreichische Familienbeihilfe Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten stärker belaste und somit den Inländergleichbehandlungsgrundsatz verletze. Dies hängt mit der Richtlinie 2004/38/EG so zusammen, dass in dieser geregelt wird, dass ein Aufnahmemitgliedstaat Studierenden aus anderen Mitgliedstaaten die Auszahlung von Studienbeihilfen oder Stipendien verweigern kann. Gleichzeitig steht die Kommission auf dem Standpunkt, dass „[...] die Fahrpreismäßigung keine Sachleistung zum Ausgleich von Familienlasten dar[stelle], da es sich offenbar um eine Vergünstigung handle auf die nur ein eingeschriebener Hörer einer Hochschule oder Universität Anspruch habe.“ Dies werde aber durch die vorher genannte Regelung zur Verweigerung der Auszahlung von Beihilfen nicht erfasst. Es könne sich laut der Kommission bei der Fahrpreismäßigung nicht um ein Stipendium oder eine Beihilfe handeln, da Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz eng auszulegen seien. Daher verstoße „[...] der Ausschluss von Studierenden deren Eltern nicht die österreichische Familienbeihilfe beziehen von der streitgegenständlichen Fahrpreismäßigung [...] gegen das Unionsrecht“ (Amtsblatt der Europäischen Union, 2011/C 130/23).

6 Die Auswirkungen der Entscheidung im Fall *Sahin* in Österreich

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen behandelt, die sich aus der Entscheidung der Rechtssache *Sahin* in Österreich ergaben, Kapitel 6.1 beschäftigt sich dazu im Detail mit der Rechtssache *Sahin*, Kapitel 6.2 befasst sich dann mit den Änderungen im österreichischen Fremdenrecht, die nach der Entscheidung in dieser Rechtssache vorgenommen wurden.

6.1. Der Fall *Sahin*: die fehlerhafte Umsetzung der RL 2004/38/EG in österreichisches Recht

Bei der Rechtssache *Deniz Sahin* gegen Bundesminister für Inneres aus dem Jahr 2008 handelt es sich um ein Vorabentscheidungsverfahren. Das Ersuchen dazu stellte der österreichische Verwaltungsgerichtshof. Dieses bezieht sich auf die Richtlinie 2004/38/EG.

Im Ausgangsverfahren stellte sich folgende Lage dar: Herr *Sahin*, ein türkischer Staatsangehöriger, reiste im Juni 2003 nach Österreich ein und stellte im selben Jahr im Oktober einen Asylantrag. Laut Asylgesetz 1997 stand ihm bis zur Entscheidung dieses Antrags ein Aufenthaltsrecht zu. Im April 2006 heiratete er eine deutsche Staatsbürgerin. Zuvor hatte er mit ihr seit Oktober 2003 in einem gemeinsamen Haushalt gelebt. Im Mai 2009 beantragte er eine Daueraufenthaltskarte aufgrund seiner Ehe, wie dies in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehen ist. Dieser Antrag wurde jedoch vom Landeshauptmann von Niederösterreich abgelehnt (Rechtssache C-551/07, Randnummern 17-19).

Die folgende Berufung, die von *Sahin* eingelegt wurde, lehnte das Bundesministerium für Inneres ab, mit der Begründung, dass sich *Sahin* schon in Österreich aufgehalten hatte, als seine Frau ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch genommen hatte. Somit heißt es in der Begründung, dass er ihr nicht nachgezogen sei oder sie begleitet habe, wie es die Richtlinie in Artikel 2 Absatz 7 vorsieht (Rechtssache C-551/07, Randnummern 19, 20).

Sahin erhob daraufhin Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof, dieser wiederum ersuchte um Vorabentscheidung durch den EuGH (Rechtssache C-551/07, Randnummer 21).

Die Vorlagefragen lauteten wie folgt: Erstens sollte geklärt werden, ob die Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 7 Abs. 1 Buchstabe d und Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG so auszulegen sind, dass sie auch jene Familienangehörige erfassen, die unabhängig vom/von der Unionsbürger/in in den Aufnahmemitgliedstaat (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 2 Nr. 3) gelangt sind und erst dort die Angehörigeneigenschaft oder das Familienleben mit dem mit dem/der Unionsbürger/in begründet haben (Rechtssache C-551/07, Randnummer 21). Weiters ob es darauf ankommt, dass sich der/die Familienangehörige im Zeitpunkt der Begründung der Angehörigeneigenschaft rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhält, und ob es falls dies zutrifft, für einen rechtmäßigen Aufenthalt genügt, dass der/die Familienangehörige nur durch seine/ihre Stellung als Asylwerber zum Aufenthalt berechtigt ist. Dazu wurde gefragt, ob sich auch aus den Art. 18 EG bzw. 39 EG durch das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens ein Recht auf Aufenthalt ableitet, da *Sahin* sich seit vier Jahren in Österreich aufhielt, mit einer Unionsbürgerin ein Jahr verheiratet war und davor drei Jahre mit ihr zusammengelebt hatte (Rechtssache C-551/07, Randnummer 21).

Die Hauptfrage in Bezug auf Vereinbarkeit mit dem EU-Recht ist, ob Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie einer nationalen Regelung in Österreich entgegenstehen. Gemeint ist hier §1 Abs. 2 des NAG, nach dem Familienangehörige von Unionsbürgern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen, denen aber durch das Gemeinschaftsrecht, vor allem nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG ein Recht auf Aufenthalt zuteilwird, nur deshalb keine Aufenthaltskarte bekommen, weil sie nach den asylgesetzlichen Bestimmungen Österreichs zum Aufenthalt berechtigt sind (Rechtssache C-551/07, Randnummer 21).

In den Erläuterungen zum Beschluss im Fall *Sahin* nimmt der EuGH stark Bezug auf das Urteil im Fall *Metock* vom 25. Juli 2008 (Rechtssache C-551/07, Randnummer 27).¹⁴

¹⁴ siehe Kapitel 5.1 dieser Arbeit

Dort wird unter anderem festgelegt, dass der Aufnahmemitgliedstaat, das Recht eines/r Familienangehörigen aus einem Drittstaat nur unter Beachtung der Artikel 27 und 35 der Richtlinie 2004/38/EG beschränken darf (Rechtssache C-551/07, Randnummer 27). Diesen Artikeln zufolge dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit und das Recht auf Aufenthalt von Unionsbürgern/innen und deren Familienangehöriger nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder der Gesundheit beschränken, und diese Gründe dürfen auch nicht zu wirtschaftlichen Zielen benutzt werden (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 27 Abs. 1).

Daraus ergibt sich für den EuGH, dass Denis *Sahin*, der berechtigt war, sich vorläufig in Österreich aufzuhalten, bevor er Familienangehöriger einer Unionsbürgerin wurde, weil er die Entscheidung eines Asylantrages erwartete, Art. 27 nicht entgegengehalten werden kann (Rechtssache C-551/07, Randnummer 31).

Der EuGH bekräftigt nun auch, dass sich, wie im Fall *Metock* entschieden, ein/e Drittstaatsangehörige/r, der/die Ehegatte/in eines/r Unionsbürger/in ist und sich in einem Mitgliedstaat aufhält, und den/die Unionsbürger/in begleitet oder ihm/ihr nachzieht, auf die Bestimmung der Richtlinie 2004/38/EG berufen kann, unabhängig von Zeitpunkt oder Ort der Eheschließung. Außerdem ist nicht relevant, wie der/die Drittstaatsangehörige/r in den Aufnahmemitgliedstaat eingereist ist (Rechtssache C-551/07, Randnummern 32, 33).

Insgesamt stellt der EuGH fest, dass die Richtlinie 2004/38/EG so auszulegen ist, dass sie auch jene Familienangehörige erfasst, die unabhängig vom/von der Unionsbürger/in in den jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat eingereist sind, auch wenn sie erst dort die Eigenschaft des Familienangehörigen erworben haben. Außerdem darf es keine Rolle spielen, dass der/die Familienangehörige/r sich zu dem Zeitpunkt, an dem er/sie den Status des Familienangehörigen erwirbt, nach den asylgesetzlichen Bestimmungen des Aufnahmemitgliedstaates dort aufhält (Rechtssache C-551/07, Randnummern 35-39).

In Randnummer 39 äußert sich der EuGH zur Erteilung von Aufenthaltskarten. In Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie wird festgelegt, dass auch Familienangehörigen ein Aufenthaltsrecht zusteht, die aus einem Drittstaat kommen, wenn sie den/die Unionsbürger/in begleitet haben oder ihm/ihr nachgezogen sind (Rechtssache C-551/07, Randnummer 39). Hierzu müssen von den Unionsbürger/innen der Status als

Arbeitnehmer/innen oder Selbständige nachgewiesen werden, oder das Befinden in einer beruflichen Ausbildung, Krankenversicherungsschutz und Nachweis von Existenzmitteln. Gleiches gilt auch für Drittstaatsangehörige (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 7).

Da *Sahin* das Aufenthaltsrecht nach Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie zukommt, kann ihm die Aufenthaltskarte nicht verweigert werden, weil er in Österreich nur vorläufig als Asylwerber zum Aufenthalt berechtigt ist. Für den EuGH ist dies ein Hinzufügen einer Bedingung zu denen, die im Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie aufgezählt werden. Insofern stehen hier die Artikel 9 Absätze 1 und 10 der Richtlinie einer nationalen Regelung klar entgegen (Rechtssache C-551/07, Randnummer 40).

Im Wortlaut entscheidet der EuGH im Fall *Sahin* wie folgt (Rechtssache C-551/07, Tenor 1):

„Die Art. 3 Abs. 1, 6 Abs. 2 sowie 7. Abs.1 Buchst. d und Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG [...] sind so auszulegen, dass sie auch die Familienangehörigen erfassen, die unabhängig vom Unionsbürger in den Aufnahmemitgliedstaat gelangt sind und erst dort die Angehörigeneigenschaft erworben oder das Familienleben mit diesem Unionsbürger begründet haben. Hierbei spielt es keine Rolle, dass der Familienangehörige zum Zeitpunkt des Erwerbs dieser Eigenschaft oder der Begründung des Familienlebens nach den asylgesetzlichen Bestimmungen des Aufnahmemitgliedstaates vorläufig in diesem Staat aufhält.“ (S. 13).

Zur Umsetzung der Richtlinie in nationales österreichisches Recht wird entschieden, dass

„ [d]ie Art. 9 Abs. 1 und 10 der Richtlinie 2004/38/EG [...] einer nationalen Regelung entgegen [stehen], wonach Familienangehörige eines Unionsbürgers, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und denen kraft Gemeinschaftsrecht, insbesondere nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie, ein Recht auf Aufenthalt zukommt, allein deshalb keine Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers erhalten können, weil sie nach den asylgesetzlichen Bestimmungen des Aufnahmemitgliedstaates vorläufig zum Aufenthalt in diesem Staat berechtigt sind“ (Rechtssache C-551/07, Tenor 2).

Die Entscheidung im Fall *Sahin* ruft also Anpassungsdruck auf das nationale österreichische Recht hervor.

6.2. Änderungen im Fremdenrecht nach dem Fall *Sahin* – Änderungen im Fremdenrecht im Jahr 2011

Im Jahr 2008 hat die Kommission für die Umsetzung der Richtlinie eine Hilfestellung verfasst. In ihr gibt sie zu Anfang einen Überblick über die Umsetzung der Richtlinie. Probleme traten hier laut der Kommission meistens in Zusammenhang mit dem Recht auf Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen aus Drittstaaten auf, sowie damit, dass die Mitgliedstaaten erforderten, dass Dokumente zusammen mit dem Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung eingebracht werden, die in der Richtlinie selbst nicht vorgesehen sind (KOM 2009 313, S. 2).

In dieser Hilfestellung wird nun noch einmal spezifiziert, dass die Richtlinie 2004/38/EG nur für jene Unionsbürger/innen gilt, die „[...] sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, begeben oder sich dort aufhalten, sowie für ihre Familienangehörigen, die sie begleiten oder ihnen nachziehen“ (KOM 2009 313, S. 3).

Familienangehörige von Unionsbürger/innen, die ihren Mitgliedstaat nicht verlassen haben und damit ihre Freizügigkeit nicht in Anspruch genommen haben, unterliegen jedoch weiters dem nationalen, einzelstaatlichen Einwanderungsrecht (KOM 2009 313, S. 3).

Ehen, die rechtsgültig geschlossen wurden, müssen unabhängig vom Ort der Eheschließung anerkannt werden. Hier wird von der Kommission noch hinzugefügt, dass Zwangsehen, die gehen den Willen oder die Zustimmung von beiden Ehepartnern eingegangen worden sind, weder vom Völkerrecht noch vom Gemeinschaftsrecht geschützt werden. Auch Familienangehörige, die eine dauerhafte Beziehung mit einem/r Unionsbürger/in nachweisen können, fallen in den Geltungsbereich der Richtlinie. Hier kann allerdings ein Nachweis über diese Lebensgemeinschaft verlangt werden (KOM 2009 313, S. 4).

Die Kommission geht auch nochmals auf die Problematik von Einreisevisa und Aufenthaltskarten für Drittstaatsangehörige ein. Die Mitgliedstaaten können von Familienangehörigen von Unionsbürger/innen, die jenen nachziehen, Einreisevisa verlangen. Allerdings haben diese Familienangehörigen nicht nur das Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates sondern auch das Recht auf ein Einreisevisum

(KOM 2009 313, S. 6). Die Behörden dürfen allerdings nicht verlangen, dass diese Familienangehörigen ein Langzeitvisum, eine Aufenthaltskarte oder ein Visum zur Familienzusammenführung beantragen (KOM 2009 313, S. 7). Weil der Anspruch auf ein Einreisevisum aus der Stellung als Familienangehörige/r eines/r Unionsbürger/in erwächst, dürfen die Mitgliedstaaten „[...] nur die Vorlage eines gültigen Reisepasses und den Nachweis des Bestehens einer familiären Beziehung verlangen [...]“ (KOM 313, S. 7).

Laut der Richtlinie wird dem/der Familienangehörigen eine „Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers“ ausgestellt (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 10 Abs. 1). Die Bezeichnung dieser Karte darf auf keinen Fall anders lauten, die Form ist jedoch nicht festgelegt, sie muss allerdings ein eigenständiges Dokument sein und darf nicht in Form eines Passaufklebers ausgestellt werden. Sie muss weiters innerhalb von sechs Monaten nach Antragstellung ausgestellt werden (KOM 2009 313, S. 8).

Ab 1. Juli 2011 traten in Österreich weitere Änderungen zum Fremdenrecht in Kraft.

Die Gesetzesvorlage zu diesen Änderungen langte am 23. Februar 2011 im Nationalrat ein und wurde dem Ausschuss für innere Angelegenheiten zur Bearbeitung zugewiesen. Die Plenarberatungen zu dieser Vorlage fanden in der 103. Sitzung des Nationalrates am 29. April 2011 statt. Eine zweite und eine dritte Lesung wurden vorgenommen und der Gesetzesvorschlag in einer namentlichen Abstimmung angenommen. 171 Stimmen wurden abgegeben, davon waren 101 Ja-Stimmen und 70 Nein-Stimmen. Am 3. Mai 2011 wurde der Beschluss an den Bundesrat weitergeleitet und dort in der 769. Sitzung des Bundesrates diskutiert. In weiterer Folge beschloss der Bundesrat am 12. Mai 2011 das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011¹⁵.

Die wichtigsten Änderungen stellen hier die Umwandlung des Quotensystems für die Zuwanderung von Arbeitskräften, die Nachweispflicht einfacher Deutschkenntnisse vor der Einreise in Österreich, die Anwesenheitspflicht von einer Dauer von fünf Tagen für Asylwerber/innen in einer staatlichen Aufnahmestelle zu Beginn des Asylverfahrens, die

¹⁵ Siehe dazu die Dokumentation auf der Homepage des Österreichischen Parlaments: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_01078/ [2012-01-14] und das Bundesgesetzblatt I Nr. 38/2011

Einrichtung eines Rechtsberatungssystems für Asylwerber/innen sowie die Beschränkung der Dauer von Schubhaft auf maximale zehn Monate innerhalb eines Zeitraums von eineinhalb Jahren¹⁶.

§ 1 Abs 2 des NAG, zu dem der EuGH im Fall *Sahin* entschieden hat, dass dieser dem Unionsrecht entgegensteht (Rechtssache C-551/07, Randnummer 40), wurde nicht geändert.

¹⁶ Siehe dazu die Aussendung der Medien-Serviceestelle Neue Österreicher/innen vom 28. Juni 2011: http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2011/06/28/osterreichs-fremdenrecht-seit-20-jahren-immer-scharfer/ [2012-01-14]

7 Zusammenfassung und Ergebnisse

Zu Beginn der Schlussfolgerung in dieser Arbeit sollen noch einmal die Forschungsfragen wiederholt werden, die beantwortet werden sollen:

- (1) Warum wurde die RL 2004/38/EG nicht korrekt in nationales Recht umgesetzt?
- (2) Welche Auswirkungen hat die Europäisierung im Bereich des Fremdenrechts, im Besonderen des Familiennachzugs?
- (3) Welche Auswirkungen haben die Entscheidungen des EuGH in den Fällen *Metock* und *Sahin* auf Österreich?

Frage (1) soll erklären, welche Fehler bei der Umsetzung der Richtlinie in österreichisches Recht gemacht wurden. Die Phase der Transposition beschreibt hier die Umwandlung von Sekundärrechtsakten der Union, zu welchen die Richtlinie gehört, in die jeweiligen passenden nationalstaatlichen Rechtsformen (vgl. Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 12 und Treib 2008, S. 5). Frage (2) nach der Europäisierung im Bereich des Fremdenrechts soll in der folgenden Analyse gleich mit beantwortet werden.

Die Richtlinie 2004/38/EG wurde von der Republik Österreich fristgerecht vor dem 30. April 2006 in nationalstaatliches Recht umgesetzt, wodurch keine rechtlichen Schritte im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission nach Artikel 226 EGV gegen Österreich notwendig wurden.

Durch den Beschluss im Fall *Sahin* wurde durch den EuGH festgestellt, dass einige Bestimmungen der Richtlinie nationalem Recht entgegenstehen. Da *Sahin* das Aufenthaltsrecht nach Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie zukommt, kann ihm die Aufenthaltskarte nicht verweigert werden, weil er in Österreich nur vorläufig als Asylwerber zum Aufenthalt berechtigt ist. Für den EuGH ist dies ein Hinzufügen einer Bedingung zu denen, die im Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie aufgezählt werden. Insofern stehen hier die Artikel 9 Absätze 1 und 10 der Richtlinie einer nationalen Regelung klar entgegen (Rechtssache C-551/07, Randnummer 40). Diese nationale Regelung findet sich im NAG § 1 Abs 2. Hier wird der Geltungsrahmen des Gesetzes festgelegt und entschieden, dass *Sahin* nicht in diesen fällt, da Personen nicht in den Geltungsbereich fallen, die „[...] nach dem Asylgesetz 2005 [...] und nach vorigen

gesetzlichen Bestimmungen zum Aufenthalt [in Österreich] berechtigt sind [...]“ (NAG §1 Abs 2). Herr *Sahin*, reiste im Juni 2003 nach Österreich ein und stellte im selben Jahr im Oktober einen Asylantrag. Laut Asylgesetz 1997 stand ihm bis zum Entscheid dieses Antrags ein Aufenthaltsrecht zu. Dieses Asylgesetz fällt in die vom NAG angegebenen „vorigen gesetzlichen Bestimmungen (NAG §1 Abs 2). Nach der nationalen Regelung im österreichischen Recht stand *Sahin* daher kein Aufenthaltsstatus als Familienangehöriger einer Unionsbürgerin zu.

Im Lichte des Konzepts von *Compliance* (vgl. Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 13) kann zuerst festgestellt werden, dass die zeitgerechte Umsetzung der Richtlinie in Österreich bedeutet, dass keine komplette *non-compliance* vorliegt und auch keine verspätete Umsetzung. Hier hat Österreich also alle Vorgaben für *compliance* mit dem Unionsrecht erfüllt. Nach diesem Analysemodell kann ausgeschlossen werden, dass Antagonismus gegenüber dem Inhalt der Richtlinie oder ihren Effekten von Seiten Österreichs bestehen, oder dass es Opposition gegen die Methode der Entscheidungsfindung auf der europäischen oder nationalen Ebene gibt (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 13). Dafür spricht auch, dass Österreich bei der Entscheidungsfindung auf dem supranationalen Level nicht gegen die Verabschiedung der Richtlinie gestimmt hatte.

Die Probleme in der Umsetzung der Richtlinie, wie sie in Kapitel 4.2 beschrieben werden, können auch im Lichte des Konzepts der Europäisierung erklärt werden, da Europäisierung so verstanden werden kann, dass sie die Logik des politischen Handelns auf der Ebene der Mitgliedstaaten verändert (Auel 2006, S. 298). Die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG machte in Österreich tiefgreifende Veränderungen im Fremdenrecht notwendig. Dieser Bereich des nationalen Rechts ist zudem als einer der Kernbereiche der nationalen Souveränität zu sehen, da die Migrationskontrolle ein grundlegendes Element der nationalen Selbstbestimmung ist. Migrationspolitik ist also ein Kernbereich nationaler Souveränität, da ein Versagen von Wanderungskontrolle für einen Staat ein Sicherheitsproblem darstellen würde (Tomei 2001, S. 27). Auch in diesem Sinn lässt es sich erklären, dass Österreich, und auch andere Mitgliedstaaten, Probleme mit der Umsetzung einiger supranationaler Regelungen haben könnten, wenn diese jenen Politikbereich berühren, der außerdem von vielen nationalen Paradigmen und Ansichten

gekennzeichnet ist. In diesem Sinne kann zur Erklärung auch das Konzept von „*Goodness of fit*“ herangezogen werden. Diese erklärt durch die Kategorie *misfit* die Inkompatibilität zwischen nationaler und europäischer Politik. Der *misfit* ist umso größer, „[j]e weniger kompatibel die nationale Politik mit europäischen Vorgaben ist, je größer also der *misfit*, desto größer ist der Anpassungsdruck“ (Auel 2006, S. 304). Da in diesem Fall auch das *uploading* der nationalstaatlichen Ansichten auf die supranationale Ebene nicht ausreichend war, um zu verhindern, dass sich aus der Richtlinie Umsetzungsprobleme ergeben, wird hier ebenfalls die Annahme gestützt, dass zwischen den Regelungen der Richtlinie und den Regelungen im österreichischen Fremdenrecht großer *legal misfit* bestand (vgl. Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 27f).

Ein weiterer Faktor könnte hier sein, dass im Konzept der Unionsbürgerschaft Drittstaatsangehörige ein Problem darstellen. Ein Staatsangehöriger steht ja grundsätzlich unter dem Schutz seines Herkunftstaates, wenn er in einen anderen Staat geht, so lange bis er dessen Staatsangehörigkeit erhält (Lipps 1999, S. 60). Dies führt auch dazu, dass Ausländer/innen in „[...] einem komplizierten Geflecht von Rechtssystemen leben. Sie unterstehen in vielen Bereichen nach wie vor der Hoheit ihres Heimatstaates und werden von ihm geschützt, auch wenn sie nicht auf dessen Territorium leben. Als Fremde in einem anderen Staat fallen sie unter dessen spezielle ausländerrechtliche Regelungen, genießen aber die vor- oder überstaatlichen Grund- und Menschenrechte und die Rechte, die in internationalen Abkommen als Völkerrecht niedergelegt sind“ (Lipps 1999, S. 68). Die Unionsbürgerschaft fügt diesem Geflecht noch eine Ebene hinzu, da sie ja zusätzlich zur Staatsbürgerschaft wirkt, und zum Teil auch Drittstaatsangehörige in ihren Genuss kommen können. Daher kann die Umsetzung von Bestimmungen zu Familienangehörigen von Unionsbürger/innen, wie die Richtlinie 2004/38/EG sie erforderlich macht, für Probleme und Verwirrung sorgen kann, wenn es um den Unterschied zu den Regelungen zu den eigenen Staatsbürger/innen geht. Im Fremdengesetz von 1997 wurden Familienangehörige von Österreicher/innen und Unionsbürger/innen im Wesentlichen als „begünstigte Drittstaatsangehörige“ gleich behandelt (§§47 ff FrG 1997) (Schumacher 2008, S. 15). Hier wurde die Umsetzung der Richtlinie unter anderem dafür benutzt, die Einwanderung von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen von Österreichern einzuschränken, in dem diese seit dem Fremdenrechtspaket 2005 nun strengeren

Regelungen unterlagen als die Familienangehörigen von Unionsbürger/innen (Schumacher 2008, S. 15).

Im Hinblick auf die fünf verschiedenen Abstufungen in Bezug auf Bandbreite und Ausmaß von Implementation von EU-Regelungen (vgl. Börzel 2005, S. 58f), kann hier angenommen werden, dass im Fall der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in Österreich Anpassung (*accommodation*) vorliegt. Österreich passt sich dem europäischen Druck an, indem es existente Prozesse, Politikinhalt und Institutionen zwar adaptiert, aber dabei die Kerneigenschaften und unterliegenden kollektiven Übereinkommen, die zu diesen gehören, nicht verändert, was wiederum damit zusammenhängt, dass das Fremdenrecht und die Kontrolle von Migration in den Kernbereich der Definition von nationaler Souveränität fallen (Börzel 2005, S. 58f).

Dazu kommt noch, dass das Fremdenrecht in Österreich seit dem Jahr 2005 in drei verschiedenen Gesetzen geregelt ist, nämlich dem Asylgesetz, dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und dem Fremdenpolizeigesetz. Das bedeutet, dass für die Umsetzung eines Rechtsaktes in diesem Bereich, wie eben der Richtlinie 2004/38/EG Änderungen in allen drei Gesetzen notwendig sein könnten. So kann eine Verzögerung in der Transposition nach Steunenberg und Toshkov auch entstehen, wenn zunächst die rechtliche Unordnung, die entstanden ist, aufgelöst werden muss, um die Richtlinie umzusetzen (Steunenberg/Toshkov 2009, S. 955). Die Autoren sprechen hier zwar von Verzögerung, aber ich bin der Ansicht, dass das Auflösen von rechtlicher Unordnung auch Auswirkungen auf die Genauigkeit der Umsetzung einer Richtlinie haben können, da hier erst die entsprechenden Regelungen im nationalen Recht gefunden werden müssen, die zur korrekten Transposition einer Richtlinie geändert werden müssen.

Weiters kann argumentiert werden, dass die Probleme in der Umsetzung vor allem in Bezug auf die Ergebnisse der Rechtssache *Sahin* ihre Ursachen auch in den breiten Formulierungen im Wortlaut der Richtlinie haben kann. Interpretationsprobleme können auch zu einer fehlerhaften Umsetzung von Richtlinien führen. Oft sind Richtlinien sehr offen formuliert, um Differenzen im Prozess der Entscheidungsfindung abzuschwächen. Daraus ergibt sich, dass Richtlinien oft Raum für verschiedene Interpretationen geben. In solchen Fällen können Vertragsverletzungsverfahren oder ein Urteil des EuGH oft der einzige Weg sein, um zu entscheiden, wie eine Richtlinie korrekt umgesetzt werden muss

(Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002, S. 15). Hier ist sicher einer der Gründe zu sehen, warum im Fall *Sahin* die Definition der Ausübung von Freizügigkeit und Ort und Datum der Eheschließung ein Problem waren (vgl. Richtlinie 2004/38/EG, Art. 2 Nr. 3; Rechtssache C-551/07, Randnummer 21).

In weiter Folge kann es sich bei der Nichtumsetzung im Fall der hier diskutierten Richtlinie auch um *opposition through the backdoor* handeln. Hier könnte der Wunsch zutreffen, dass Österreich seine bestehenden rechtlichen Regelungen schützen wollte, ohne dass man davor in der Phase der Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene Dispute in Kauf nehmen hätte müssen (vgl. Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002, S. 7).

Laut Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005 ist Österreich bei der Implementation von EU-Regelungen der *world of domestic politics* zuzuordnen. Hier ist das Umsetzen des EU-Rechts oft nur ein Ziel unter vielen (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005, S. 323). Dies könnte auch zur Erklärung der Umsetzungsprobleme mit der Richtlinie 2004/38/EG dienen, da der Beschluss des Fremdenrechtspakets 2005 nicht nur dazu diente, die Richtlinie in nationalstaatliches Recht umzusetzen, sondern hier unter anderem auch das Asylrecht grundlegend reformierte, welches durch die Bestimmungen der Richtlinie nur peripher berührt wird.

Bei der Beantwortung von Frage (3) soll versucht werden, herauszufinden, welche Auswirkungen sich aus den Urteilen des EuGH zu den Rechtssachen *Metock* und *Sahin* auf der nationalstaatlichen Ebene Österreichs ergeben haben und wie diese zu bewerten sind. Hier wird das Augenmerk vor allem auf die rechtlichen Entwicklungen österreichischen Fremdenrecht nach dem Jahr 2008 gelegt.

Der Beschluss in der Rechtssache *Sahin* bedeutet für Österreich großen Anpassungsdruck, da eine Bestimmung der Richtlinie 2004/38/EG dem nationalen Recht entgegensteht. Nach dem Jahr 2008 wurden einige Änderungen im Bereich des Fremdenrechtes vorgenommen, §1 Abs 2 des NAG wurde allerdings keiner Änderung unterzogen. Hier könnte man nun argumentieren, dass der Beschluss des EuGH in Zukunft nur Auswirkungen auf die praktische Anwendung des NAG haben wird oder das Österreich den Beschluss schlichtweg ignoriert. Hier wäre ein Ansatzpunkt für weitere Forschung zu sehen. In so einem Konzept (etwa für eine Dissertation) müsste eine Forschungsfrage sich

unbedingt darauf beziehen, welche Prozesse durch die Entscheidung im Fall *Sahin* in Österreich auf der Ebene der politischen Entscheidungsfindung in Gang gesetzt wurden. Hier müsste untersucht werden, welche Reaktionen die verschiedenen politischen Akteur/innen in Österreich (Nationalrat, Regierung, Länder, Ministerien, NGOs, zivilgesellschaftliche Akteur/innen, ...) auf den Fall *Sahin* gezeigt haben und gezielt nach dem Stellenwert der *Compliance* mit dem europäischen Recht gefragt werden. Diese Ergebnisse könnten dann in das System von Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002 eingefügt werden, um restlos zu klären ob die *non-compliance* Österreichs mit der Richtlinie 2004/38/EG als Opposition zu werten ist, ob sie durch administrative Fehler oder aufgrund der Verbindung verschiedener Politikinhalte (*issue linkage*) oder durch Interpretationsprobleme entstand ((Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002, S. 6).

Die vorliegende Arbeit lässt den Schluss zu, dass die Fehler in der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in das nationalstaatliche Recht Österreichs einerseits aufgrund der Zugehörigkeit des Fremdenrechts zu einem Kernbereich der nationalen Souveränität und andererseits durch die Komplexität der Rechtslage im Bereich Migrations- und Fremdenrecht erklärt werden können. Weiters besteht auch die Möglichkeit des Vorhandenseins von Interpretationsproblemen. Die offene Formulierung der Richtlinie birgt in sich sehr viel Potential zu einer Fehlinterpretation. Ob *opposition through the backdoor* vorlag, kann nicht gesichert behauptet werden. Die Zugehörigkeit Österreichs zur *world of domestic politics* hat aber ohne Zweifel zu Problemen in der Interpretation und der Implementation beigetragen.

8 Verzeichnis der Abkürzungen

Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Buchst.	Buchstabe
d. h.	das heißt
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EFTA	Europäische Freihandelszone (European Free Trade Area)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ErwGr	Erwägungsgrund
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Europäischer Gerichtshof)
FrG	Fremdengesetz
idF	in der Fassung
KOM	Europäische Kommission
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
No.	Nummer
Nr.	Nummer
RL	Richtlinie
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
u. a.	und andere
usw.	und so weiter
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss

9 Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Das Mitentscheidungsverfahren (Quelle: Pollak/Slominski 2006, S. 137) ... ca. S. 37

10 Quellen und Literatur

10.1. Dokumente der Europäischen Union

2462nd Council Meeting – Competitiveness (Internal Market, Industry, Research) – Brussels, 14 November 2002, C/02/344: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/02/344&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [2011-12-04].

2525th Council Meeting – Competitiveness – Internal market, industry and research – Brussels, 22 September 2003, C/03/259: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/259&format=HTML&aged=0&lg=de&guiLanguage=en> [2011-11-20].

Ausschuss der Regionen (2002). Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ (2002/C 192/05), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 192 vom 12. 8. 2002, S. 17-19.

Beschluss des Gerichtshofes (Siebte Kammer) vom 19. Dezember 2008. Deniz Sahin gegen Bundesminister für Inneres. Ersuchen um Vorabentscheidung: Verwaltungsgerichtshof – Österreich. Rechtssache C-551/07, in: Sammlung der Rechtsprechung 2008, Seite I-10453.

Bulletin EU 5-2001. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (3/20), Asyl, Einwanderung, Außengrenzen, <http://europa.eu/bulletin/de/200105/p104003.htm> [2011-10-09].

Europäische Kommission (2003a). Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2003) 199 endgültig.

Europäische Kommission (2001). Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM (2001) 257.

Europäische Kommission (2003b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag betreffend den vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt in Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, SEK(2003) 1293 endgültig.

Europäische Kommission (2008). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2008) 840 endgültig.

Europäisches Parlament (2003a). Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, A5-0009/2003 endgültig.

Europäisches Parlament (2003b). Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, A5-0090/2004 endgültig.

Rat der Europäischen Union (2004). Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 6/2004 vom Rat festgelegt am 5. Dezember 2003 (2004/C 54 E/02), in: Amtsblatt der Europäischen Union C 54 E, vom 2. 3. 2004, S. 12-32.

Rechtssache C 75/11: Klage, eingereicht am 21. Februar 2011 – Europäische Kommission gegen Republik Österreich, in: Amtsblatt der Europäischen Union C 130 vom 30. April 2011, S. 13.

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlamentes 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, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 158 vom 30. 4. 2004, S. 77-123).

Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 25. Juli 2008. Blaise Baheten *Metock* und andere gegen Minister for Justice, Equality and Law Reform. Ersuchen um Vorabentscheidung: High Court – Irland. Rechtssache C-127/08, in: Sammlung der Rechtsprechung 2008, Seite I-06241.

Urteil des Gerichtshofes (Dritte Kammer) vom 21. Juli 2011. Secretary of State for Work and Pensions gegen Maria Dias. Ersuchen um Vorabentscheidung: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) – Vereinigtes Königreich. Rechtssache C-325/09, in: Sammlung der Rechtsprechung 2011.

Urteil des Gerichtshofes (Dritte Kammer) vom 5. Mai 2011. Shirley McCarthy gegen Secretary of State for the Home Department. Ersuchen um Vorabentscheidung: Supreme Court of the United Kingdom – Vereinigtes Königreich. Rechtssache C-325/09, in: Sammlung der Rechtsprechung 2011.

Urteil des Gerichtshofes (Dritte Kammer) vom 7. Oktober 2010. Secretary of State for Work and Pensions gegen Tous Lassel. Ersuchen um Vorabentscheidung: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) – Vereinigtes Königreich. Rechtssache C-162/09, in: Sammlung der Rechtsprechung 2010.

Wirtschafts- und Sozialausschuss (2002). Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ (2002/C 149/12), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 149 vom 21. 6. 2002, S. 46-50.

10.2. Rechtsquellen

Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetiteln (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG) – BGBl I 2005/100, BGBl I 2005/157, BGBl I 2006/99 und BGBl I 2008/4

Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 – FrG) – BGBl I 1997/75 idF BGBl I 1998/86, I 1998/158 und I 2000/34

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 1997 – AsylG) – BGBl I 1997 idF BGBl I 1994/4 (AsylG-Novelle 1998)

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 – AsylG 2005) – BGBl I 2005/100, BGBl I 2007/75 und BGBl I 2008/4

Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG) – BGBl I 2005/100, BGBl I 2005/157, BGBl I 2006/31, BGBl I 2006/99 und BGBl I 2008/4

10.3. Literatur

Alegre, Susie/den Boer, Monika/Callovi, Guiseppo/Peers, Steve/Pineda Polo, Cristina (2005). The Hague Programme. Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU, EPC Working Paper No.15, Brussels: European Policy Center.

Alter, Karen J. (2009). The European Court's Political Power Across Time and Space, in: Northwestern University School of Law: Law and Economics No. 09-03, <http://ssrn.com/abstract=1334328> [2011-08-23].

Alter, Karen J. (1998). Who are the "Masters of the Treaty"? European Governments and the European Court of Justice, in: *International Organization* 52, 1, Winter 1998, S. 121-147.

Auel, Katrin (2006). Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 293-318.

Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.) (2006). *Theorien der europäischen Integration*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Börzel, Tanja A. (2005). Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hg.): *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 45-69.

Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hg.) (2005). *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Castles, Stephen/Miller, Mark J. (2009). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 4. Auflage, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hg.) (2006). *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz.

Ecker, Julia (2008). *Familienzusammenführung. Die Umsetzung der Richtlinie 2003/86/EG in Österreich*, Wien: Verlag Österreich.

Falkner, Gerda (2006). Zur "Europäisierung" des österreichischen politischen Systems, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz.

Falkner, Gerda/ Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone/Treib, Oliver (2007). In Search of the Worlds of Compliance: Promises and Pitfalls of Quantitative Testing, in: *Reihe für Politikwissenschaft* 113, Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).

Falkner, Gerda/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone/Treib, Oliver (2002). Opposition Through the Backdoor? The Case of Non-Compliance with EU Directives, in: *Reihe für Politikwissenschaft* 83, Wien: Insitut für Höhere Studien (IHS).

Falkner, Gerda/Laftan, Birgit (2005). The Europeanization of Austria and Ireland: Small can be Difficult?, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hg.): The Member States of the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 209-228.

Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone (2005). Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge: Cambridge University Press.

Garrett, Geoffrey/Kelemen, P. Daniel/Schulz, Heiner (1998). The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union, in: International Organization 52, 1, Winter 1998, S. 149-176,

Halter, Ulrich (2006). Integration durch Recht, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 399-419).

Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (2005). Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.

Knill, Christoph (2005). Die EU und die Mitgliedstaaten, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, S. 153-180.

Kohler Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004). Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lipps, Maren Bettina (1999). Niederlassungsrecht und Unionsbürgerschaft für Drittstaater in der Europäischen Union? Eine vergleichende Studie zur Aufenthaltsverfestigung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Pfetsch, Frank R. (2005). Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse, 3. Auflage, München: Wilhelm Fink Verlag.

Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2006). Das politische System der EU, Wien: WUV.

Rabenschlag, David (2009). Leitbilder der Unionsbürgerschaft. Die Auslegung der Unionsbürgerschaft durch den EuGH im Spiegel umstrittener Konzeptionen eines europäischen Bürgerrechts, Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Ranacher Christian/Staudigl, Fritz (2007). Einführung in das EU-Recht, Wien: Facultas.

Steuneberg, Bernard/Toshkov, Dimitar (2009). Comparing transposition in the 27 member states of the EU: the impact of the discretion and legal fit, in: Journal of European Public Policy 16:7, October 2009, S. 951-970.

Strunz, Jan-Henning (2004). Die Freizügigkeit der Personen in der Europäischen Union. Münster: Lit-Verlag.

Thomson, Robert (2009). Same effects in different world: the transposition of EU directives, in: *Journal of European Public Policy* 16:1, January 2009, S. 1-18.

Treib, Oliver (2008). Implementing and complying with EU governance outputs, in: *Living Reviews in European Governance*, Vol. 3 (2008), No. 5, <http://livingreviews.org/lreg-2008-5> [2011-08-23].

Tomei, Verónica (2001). *Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa*, Stuttgart: Lucius&Lucius.

11 Anhang

11.1. Abstract in deutscher Sprache

Die vorliegende Arbeit behandelt die Europäisierung im Bereich des Fremdenrechts in Österreich am Beispiel der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG.

Im Jahr 2004 wurde die Richtlinie 2004/38/EG verabschiedet, die das Recht der Freizügigkeit für Unionsbürger/innen und deren Familienangehörigen regelt. In das österreichische Recht wurde diese Richtlinie im Rahmen des Fremdenrechtspakets 2005 umgesetzt. Allerdings beantragte der Verwaltungsgerichtshof eine Vorabentscheidung im Fall *Sahin*, die im Jahr 2008 vom EuGH dahingehend entschieden wurde, dass Österreich die Richtlinie 2004/38/EG im Hinblick auf die Freizügigkeit von Familienangehörigen nicht korrekt implementiert hatte. Im Fall *Metock* wurde der Grundstein für diese Entscheidung gelegt. Weitere Neuregelungen im österreichischen Fremdenrecht wurden im Jahr 2011 vorgenommen. In diesem Zusammenhang gibt die Arbeit einen Überblick über die Europäisierung des österreichischen Fremdenrechts, die Entstehung und den Inhalt der Richtlinie 2004/38/EG sowie verschiedene Rechtssachen, die vom EuGH in Zusammenhang mit dieser Richtlinie entschieden wurden.

In der Arbeit wird weiters die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in das nationalstaatliche österreichische Recht analysiert. Dabei wird geklärt, welche Fehler bei der Umsetzung der Richtlinie in österreichisches Recht gemacht wurden und was die Gründe dafür sind, sowie die Auswirkungen der EuGH-Entscheidung in der Rechtssache *Sahin*. In der Arbeit werden vor allem die Konzepte von *Compliance*, Europäisierung und Unionsbürgerschaft verwendet.

11.2. Abstract in englischer Sprache

This thesis is about the Europeanization of Austrian law concerning the status of foreigners, using the example of the implementation of the Directive 2004/38/EC.

The Directive 2004/38/EC was passed in the year 2004 and regulates the right of free movement of citizens of the Union and their family members. This directive was implemented into Austrian law within the “Fremdenrechtspaket 2005”. However, the “Verwaltungsgerichtshof” applied to the European Court of Justice for a preliminary hearing in the *Sahin* case. The European Court of Justice decided in this case, that Austria had not correctly transposed the Directive 2004/38/EC in connection with the right of free movement for family members. The basis for this decision was laid out in the *Metock* case. Further new regulations were introduced into the Austrian law concerning foreigners in 2011. In this regard this thesis provides an overview concerning the Europeanization of Austrian law on foreigners, the development and the contents of Directive 2004/38/EC as well as several cases in relation to the directive, which were decided by the European Court of Justice.

The transposition of Directive 2004/38/EC into Austrian law is also analysed in this thesis. In this regard it will be explained which mistakes were made transposing the Directive into Austrian law and their reasons, as well as the consequences of the decision of the European Court of Justice in the *Sahin* case. In the thesis the concepts of compliance, Europeanization and citizenship of the European Union are used.

11.3. Lebenslauf

Name: SCHRÖDL Judith

Adresse: 2700 Wiener Neustadt, Kurze Gasse 3/2/6

Nationalität: Österreich

Geburtsdatum: 28.2.1986

Familienstand: Ledig

Ausbildung

seit Oktober 2004:	Diplomstudium der Politikwissenschaften an der Universität Wien
seit Oktober 2004	Studium der Geschichtswissenschaften an der Universität Wien
September 2000 – Juni 2004	Bundes-Oberstufenrealgymnasium 2700 Wiener Neustadt
September 1996 – Juni 2000	Bundesgymnasium Babenbergerring 2700 Wiener Neustadt
September 1992 – Juni 2000	Privatvolksschule Sta. Christiana 2700 Wiener Neustadt

Weitere Qualifikationen

seit 2009:	Delegierte in den Diözesanjugendrat der Evangelischen Jugend in Niederösterreich und stellvertretende Delegierte für die Diözese Niederösterreich in den Evangelischen Jugendrat für Österreich der Evangelischen Jugend in Österreich
seit 06/2007:	Ehrenamtliche Kinder und Jugendarbeit in der Evangelischen Pfarrgemeinde 2700 Wiener Neustadt
06-07/2007:	Sprachaufenthalt in Frankreich
08-09/2005 :	Sprachaufenthalt in England
08-09/2004:	Sprachaufenthalt in Irland

2002-2008: Ehrenamtliche Betreuungstätigkeit auf zweiwöchigen Kinderferienlagern der Evangelischen Jugend Wien

Beruflicher Werdegang

seit 03/2007: Lehrtätigkeit bei der Schülerhilfe 2700 Wiener Neustadt in den Fächern Englisch, Deutsch und Französisch

07/2006 – 02/2007: Geringfügige Beschäftigung bei OGM – Österreichische Gesellschaft für Marketing 1010 Wien

Persönliche Fähigkeiten und Kompetenzen:

Muttersprache: Deutsch

Fremdsprachenkenntnisse: Englisch, Französisch