

Unterschiede und Gemeinsamkeiten des Status von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union. Das Desiderat unionsrechtlicher Bürgerrechte für Drittstaatsangehörige

Bearbeitet von  
Till Bellinghausen

1. Auflage 2012. Buch. 322 S. Hardcover  
ISBN 978 3 631 63291 8  
Format (B x L): 14,8 x 21 cm  
Gewicht: 520 g

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Europarecht > Europäisches Unionsrecht, Verträge, Institutionen, EMRK](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text "beck-shop.de" in a bold, red, sans-serif font. Above the "i" in "shop" are three red dots of increasing size. Below the main text, the words "DIE FACHBUCHHANDLUNG" are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

TILL BELLINGHAUSEN



# *Civitas Europaea*

Unterschiede und Gemeinsamkeiten des Status  
von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen  
in der Europäischen Union

Das Desiderat unionsrechtlicher Bürgerrechte  
für Drittstaatsangehörige

LESEPROBE



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

# 1. Einleitung

*Der Paß ist der edelste Teil von einem Menschen. Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zustand wie ein Mensch. Ein Mensch kann überall zustandkommen, auf die leichtsinnigste Art und ohne gescheiten Grund, aber ein Paß niemals. Dafür wird er auch anerkannt, wenn er gut ist, während ein Mensch noch so gut sein kann und doch nicht anerkannt wird.*

– Bertolt Brecht, Flüchtlingsgespräche, 1941 –

Für das Migrationskonzept der Europäischen Union gab es zwei Meilensteine. Im Jahr 1993 führte die Europäische Gemeinschaft im Vertrag von Maastricht<sup>1</sup> die Unionsbürgerschaft ein. Im Amsterdamer Vertrag<sup>2</sup> aus dem Jahr 1999 folgten mit der Einführung des Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts erstmals gemeinschaftliche Kompetenzen betreffend Drittstaatsangehöriger. Migrationspolitik und Migrationsrecht liegen seither nicht mehr allein in nationalstaatlicher Kompetenz. Hinzu gekommen sind unionsrechtliche Regelungen, die auf eine Harmonisierung der Einwanderungs- und Asylbestimmungen im unionseuropäischen Rechtskreis abzielen.

Anders ausgedrückt ist zuerst der Blick nach „innen“ gerichtet und die Unionsbürgerschaft für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten entwickelt worden. In einem zweiten Schritt kamen nach „außen“ wirksame Rechtsetzungskompetenzen hinzu, die sowohl Drittstaaten als auch deren Staatsangehörige betreffen.

Dies ist eine bemerkenswerte Entwicklung. Es war keineswegs selbstverständlich, dass die Mitgliedstaaten auch in diesem Bereich Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen würden. Schließlich ist die Frage des Zugangs zum eigenen Staatsgebiet und mithin auch die Zusammensetzung der eigenen Bevölkerung, ein absolutes Kernelement nationalstaatlicher Souveränität. Die „Öffnung“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in diesem höchst sensiblen Politikbereich kann daher als nahezu sensationell bezeichnet werden. Dieser Eindruck wird noch verstärkt, wenn konstatiert wird, dass jeder Mitgliedstaat völlig andere Vorstellungen von „richtiger“ und „angemessener“ Migrationspolitik hat. Die Mitgliedsstaaten vertreten aus den verschiedensten Gründen bisweilen sehr unterschiedliche Ansätze in ihrem Umgang mit Migration.<sup>3</sup> Der europäische

---

1 ABl. EG Nr. C 191 vom 29.07.1992.

2 ABl. EG Nr. C 340/1 vom 10.11.1997.

3 Vgl. etwa die Kolonisationshistorie des Vereinigten Königreichs und Frankreichs im Vergleich zur jüngeren deutschen oder polnischen Geschichte.

Kontinent ist nicht nur reich an Geschichte, sondern auch und vor allem reich an historisch gewachsener, kultureller, sprachlicher, politischer und rechtlicher Vielfalt. Nicht umsonst hat sich die EU selbst den Leitspruch „In Vielfalt geeint“ gegeben.<sup>4</sup>

Gleichwohl scheint eine unionseuropäische Regelung der Migration, ein gemeineuropäisches<sup>5</sup> Migrationsmanagement aus vielerlei Hinsicht erforderlich. Gerade die Notwendigkeit eines gemeineuropäischen Migrationskonzepts<sup>6</sup> mutet dabei, zumindest in einigen Mitgliedstaaten durchaus seltsam an. Nicht wenige Mitgliedsstaaten waren bis vor kurzem noch Auswanderungsländer oder haben sich zumindest nicht als Einwanderungsland gesehen.<sup>7</sup> Überdies stehen die Zeichen der Zeit vermeintlich ungünstig. Zu den im Bereich der Migration ohnehin bekannten sozialen Problemen, wie Fremdenfeindlichkeit, Integrations- und Sprachschwierigkeiten sowie vermeintlichen finanziellen Belastungen der Aufnahmegesellschaften, kommt das seit den Ereignissen vom 11. September 2001 signifikant erhöhte Sicherheitsbedürfnis der europäischen Staaten.<sup>8</sup> Darüber hinaus befinden sich die europäischen Staaten zurzeit in einer möglicherweise folgeschweren Finanzkrise.

Neben diese globalpolitischen Determinanten trat ferner eine europäische „Integrationskrise“. Zu Beginn des neuen Jahrtausends (2002) hatten die Mitgliedsstaaten, die Europäischen Institutionen und die damaligen Beitrittskandidaten den Europäischen Verfassungskonvent ins Leben gerufen, damit sich die wachsende

---

4 Der Leitspruch „In Vielfalt geeint“ war zunächst als eines der Symbole der Europäischen Union gedacht und sollte neben der Europaflagge, und Beethovens bzw. Schillers „Ode an die Freude“ als Symbol der EU Anwendung finden. Die Verwendung war auch, in der Präambel sowie in Art. 8 – I des Verfassungsvertrages vorgesehen, wurde jedoch nicht in den Vertrag von Lissabon übernommen. Hier hat es lediglich in Form einer Erklärung von Mitgliedstaaten Eingang gefunden, vgl. Erklärung Nr. 52 ABl. EU Nr. C 115/355 vom 09.05.08: *„Belgien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und die Slowakei erklären, dass die Flagge mit einem Kreis von zwölf goldenen Sternen auf blauem Hintergrund, die Hymne aus der „Ode an die Freude“ der Neunten Symphonie von Ludwig van Beethoven, der Leitspruch „In Vielfalt geeint“, der Euro als Währung der Europäischen Union und der Europatag am 9. Mai für sie auch künftig als Symbole die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser zum Ausdruck bringen.“*

5 Der Begriff geht zurück auf Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, S. 261 ff.

6 Auf die bisweilen übliche Teilung zwischen Wirtschaftsmigranten und Flüchtlingen wird hier noch verzichtet, vgl. dazu jedoch die Ausführungen im Ersten und Zweiten Teil.

7 Vgl. für das Beispiel Deutschland, Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2003, S. 232 ff.

8 Dass es sich bei den Terroranschlägen in New York nicht um eine US-amerikanische, sondern eine globale Angelegenheit handelt, haben die Anschläge in Madrid (11.03.2004) und London (07.07.2005) auf traurige aber unmissverständliche Art und Weise bewiesen.

Europäische Union einen neuen Gründungsvertrag geben konnte.<sup>9</sup> Trotz feierlicher Signatur durch die Staats- und Regierungschefs am 28. Oktober 2004 im symbolträchtig gewählten Rom scheiterte der Vertrag an „seinen“ Bürgern. Sowohl das französische als auch das niederländische Volk lehnte den Verfassungsvertrag in Referenden ab. Die Europäische Union geriet in eine Krise, die durch die umfangreiche Osterweiterung nicht einfacher wurde. Es bedurfte dringend weiterer Vertragsreformen, um die EU überhaupt handlungsfähig zu halten. Erst am 13. Dezember 2007 auf dem europäischen Ratsgipfel in Lissabon wurde ein neuartiger, die EU grundlegend reformierender Änderungsvertrag unterzeichnet. Der Vertrag von Lissabon<sup>10</sup> ähnelt zwar dem vorangegangenen Verfassungsvertrag enthält jedoch keine Integrationssymbolik, sondern ist weitaus nüchterner geraten. Auch der Vertrag von Lissabon war im Sommer 2008 „in Gefahr“, als das irische Volk ihn in einem Referendum zunächst ablehnte. Schließlich trat der Lissabonner Vertrag nach einer Wiederholung des irischen Referendums zum 1. Dezember 2009 in Kraft.<sup>11</sup>

Seither sind die Europäischen Gemeinschaften gewissermaßen in der Europäischen Union „aufgegangen“ und es existiert nunmehr die (neugegründete) EU mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit. Das Lissabonner Vertragswerk besteht aus zwei Verträgen, dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Außerdem hat auch die Grundrechtecharta Primärrechtsqualität erlangt. Zu den Neuerungen des Vertrags von Lissabon zählt überdies unter anderem die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der EU,<sup>12</sup> der Ausbau der Kompetenzen des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta sowie die Regelung eines Unionsaustritts.<sup>13</sup>

Angesichts dieser jüngsten Umwälzungen und Verwerfungen scheinen die Bedingungen für die Schaffung eines elaborierten und fairen europäischen Mi-

---

9 Ausführliche Informationen auf: <http://european-convention.eu.int/> (13.05.2010).

10 ABl. EU 2007 Nr. C 306/01 vom 17.12.2007.

11 Der Vertrag von Lissabon hat ferner eine neue Nummerierung des AEUV (vormals EGV) mit sich gebracht. Im Folgenden wird daher nach Möglichkeit die aktuelle „Nummer“ der jeweiligen Regelungen verwendet. Vgl. hierzu auch die Synopse im Anhang.

12 Vgl. hierzu auch das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, abrufbar auf: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html) (13.05.2010).

13 Zur Entwicklung vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon vgl. auch *Wuermeling*, „Der Reformvertrag – das Ende der Verfassungsvision?“, in: Pernice (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, S. 25 ff., Berlin, 2007, abrufbar auf: [www.whi-berlin.de/documents/Lissabon.pdf](http://www.whi-berlin.de/documents/Lissabon.pdf) (13.05.2010).

grationskonzepts keineswegs optimal. Was also hat die Mitgliedstaaten dazu veranlasst, die Migrationspolitik und nicht unerhebliche Teile der Rechtssetzungskompetenzen in diesem Bereich abzugeben? Warum arbeitet die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an einem europäischen Migrationskonzept?<sup>14</sup>

Die Gründe hierfür sind ebenso vielfältig wie mehrdimensional. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit lässt sich aus den folgenden Thesen genügend Motivation und Anlass entnehmen, den Themenkomplex Migration gemeineuropäisch anzugehen:

- Migration kann in der globalisierten Welt nicht mehr mit rein nationalen Mitteln begegnet werden.
- Die gegenläufige demographische Entwicklung in der EU einerseits und ihren Nachbarregionen andererseits gibt der Einwanderung eine neue Bedeutung.
- Es besteht, nicht zuletzt aufgrund des Wohlstandsgefälles zwischen der EU und ihren Nachbarregionen, ein Wanderungsdruck. Auf eine klare und durchsichtige gesetzliche Regelung der Migration kann auch aufgrund der Unvermeidbarkeit weiterer Zuwanderung nach Europa nicht verzichtet werden.
- Die Europäische Union muss ihre, auch gegenüber Migranten bestehenden, menschenrechtlichen Verpflichtungen erfüllen.
- Eine gemeineuropäische Regelung der Migration ist nicht zuletzt infolge der weitestgehend geöffneten Grenzen (Schengen) in der EU unabdingbar.
- Migration ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Es herrscht ein globaler Wettbewerb um die „besten Köpfe“.
- Migration spielt geopolitisch, etwa im Vergleich mit den USA und anderen Einwanderungsregionen eine eminent wichtige Rolle.
- Migration und Integration sind nicht rein juristisch zu regeln, es bedarf auch politischer und vor allem kultureller Hebel.

Da nunmehr die „Integrations- bzw. Reformkrise“ überstanden ist, wächst die Hoffnung, dass die EU der Migrationsthematik alsbald wieder mehr Aufmerksamkeit schenken wird. Dies gilt, obwohl gar nicht von migrationspolitischem Stillstand gesprochen werden kann. Die Entwicklungen in den „Nuller“ Jahren haben die weitere europäische Integration und somit auch die Arbeit der Institutionen zwar auf der einen Seite gelähmt. Andererseits hatten die Mitgliedsstaaten nicht wenige Kompetenzen bereits in den Neunziger Jahren des letzten

---

14 Vgl. den Europäischen Rat von Tampere (15./16.10.1999), SN 200/99, Rn. 11: „*Die Europäische Union benötigt ein umfassendes Migrationskonzept...*“, abrufbar auf: [http://ec.europa.eu/archives/european-council/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/archives/european-council/index_de.htm) (07.05.2010); den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, Ratsdokument 13440/08, abrufbar auf <http://register.consilium.europa.eu/> (06.05.2010); sowie zuletzt das Stockholmer Programm für ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Ratsdokument 5731/10, abrufbar auf <http://register.consilium.europa.eu/> (06.05.2010).

Jahrtausends „europäisiert“. Folge war und ist, dass die europäischen Institutionen, insbesondere die Europäische Kommission trotz allem an einem unionalen Migrationskonzept gearbeitet hat.<sup>15</sup>

Nichtsdestotrotz ist eine praktikable Vertragsgrundlage, wie sie der Vertrag von Lissabon darstellt, notwendige Voraussetzung jedes effizienten und zielgerichteten unionalen Handelns. Jetzt kann der Europäische Rat, können die europäischen Institutionen das gemeineuropäische Migrationssystem weiter entwickeln. Die politische Grundlage hierfür gibt zunächst das im Dezember 2009 vereinbarte Stockholmer Programm vor.<sup>16</sup>

Ziel einer fortgeführten europäischen Migrations- und Integrationspolitik kann nur eine weitere Unionalisierung des gemeineuropäischen Migrationskonzepts sein. Dabei muss gegenüber den Drittstaatsangehörigen insbesondere eine faire und den europäischen Ansprüchen an Menschenrechtsschutz gerecht werdende Behandlung garantiert werden. Dies gilt im Hinblick auf Flüchtlinge sowie für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige. Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich hauptsächlich mit Letzteren.

In dieser Arbeit soll nun anhand der zuvor genannten Thesen untersucht werden, wie sich die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten der Thematik nähern und inwieweit das europäische Migrationskonzept konturiert ist. Dabei ist zu beachten, dass das Migrationsrecht infolge der immer weiter fortschreitenden Abkehr der Betrachtung desselben als Gefahren- und Abwehrrecht<sup>17</sup> in zunehmendem Maße eine interdisziplinäre Dimension gewinnt. Auch eine originär juristische Arbeit kommt daher nicht mehr ohne die Beschäftigung und die Erkenntnisse anderer Wissenschaftsdisziplinen wie etwa der Politikwissenschaft, der Sozialwissenschaft, der Geschichts- und der Demographieforschung aus. Notwendig ist vielmehr ein interdisziplinärer Ansatz. Dieser wird zunächst eine Bestandsaufnahme vollziehen und die bestehende Konzeption bewerten sowie letztendlich in das entwickelte Konzept einfließen.

Mithin sollen, um den Ausgangspunkt der nachfolgenden Erörterungen festzulegen, einige Grundbegriffe mit denen gearbeitet wird, bestimmt und so ihr gegenwärtig verwendetes Verständnis verdeutlicht werden. Sodann wird auf die historische Entwicklung der „europäischen Migration“ eingegangen und versucht, das aktuelle Migrationspotenzial einzuschätzen (Erster Teil). In der Folge wird die Entwicklung der europäischen Migrationspolitik und des EU-Migrationsrechts nachgezeichnet (Zweiter Teil). Sodann schließt sich ein konkreter

---

15 Vgl. die Ausführungen im Zweiten Teil.

16 Stockholmer Programm für ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Ratsdokument 5731/10, abrufbar auf <http://register.consilium.europa.eu/> (06.05.2010).

17 So die herkömmliche Klassifizierung in der deutschen Rechtslehre, die das Ausländerrecht als Teil des besonderen Verwaltungsrecht, mithin als Gefahrenabwehrrecht einordnet.

Vergleich der aktuellen Rechtslage an. Freilich wird hierbei nicht auf das gesamte Einwanderungs- und Asylsystem eingegangen, sondern der Vergleich zwischen Unionsbürgern und langfristig und rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen gezogen. Angesichts der Vielfalt der verschiedenen Rechtsstellungen der Drittstaatsangehörigen in der EU, es gibt neben den zum langfristigen Aufenthalt berechtigten etwa vorübergehend geschützte Personen, Studenten, Saisonarbeiter oder auch Touristen, würde eine Ausweitung auf sämtliche Drittstaatsangehörige, den gegebenen Rahmen sprengen. Der Fokus wird auf langfristig Aufenthaltsberechtigte gelegt. Diesen sollte bereits infolge ihrer rechtmäßigen Aufenthaltszeit der Zugang zu Unionsbürgerrechten eröffnet werden.

Die Kommission und der Rat haben dementsprechend mehrfach betont, dass die Rechte der hier behandelten Drittstaatsangehörigen, denjenigen der Unionsbürger so weit wie möglich angeglichen werden sollen.<sup>18</sup> Es wird daher untersucht, wieweit diese Angleichung bereits vorangeschritten ist und an welcher Stelle Verbesserungen möglich bzw. erforderlich sind (Dritter Teil). Zum Abschluss wird ein eigenes Bürgerrechtskonzept entwickelt, dass ein neues Migrations- und Integrationsinstrument darstellen soll (Vierter Teil).

---

18 Vgl. zuletzt im Stockholmer Programm für ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Ratsdokument 5731/10 S. 105, abrufbar auf <http://register.consilium.europa.eu/> (06.05.2010).