

Bundesrat

Drucksache 622/95

28.09.95

EU - In

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Reisefreiheit Staatsangehöriger von
Drittländern innerhalb der Gemeinschaft

KOM(95) 346 endg.; Ratsdok. 9674/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 28. September 1995 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 24. August 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt eine Beschlußfassung durch den Rat im Juni 1996 an.

Einleitung

Die Kommission hatte in ihrem Arbeitsprogramm für 1995 angekündigt, sie werde im Bereich der Freizügigkeit drei ergänzende Vorschläge zur Verwirklichung des in Artikel 7 a EG-Vertrag verankerten Ziels vorlegen.

Diese drei Vorschläge zur Ergänzung der Rechtsvorschriften, die die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union beseitigen sollen, werden am 12 Juli 1995, in einem gemeinsamen Verfahren erlassen. Zusammen mit den anderen bereits angenommenen oder noch in der Beratung befindlichen Maßnahmen werden sie die vollständige Realisierung dieses Ziels ermöglichen.

Artikel 7 a legt der Union eine klare, unbedingte Pflicht auf, in diesem Bereich tätig zu werden. Mit der Vorlage dieser Vorschläge kommt die Kommission darüber hinaus auch den legitimen Erwartungen des Europäischen Parlaments und der Bürger der Europäischen Union nach.

Die unwiderrufliche Anwendung des Schengener Übereinkommens durch sieben Mitgliedstaaten (B, D, E, F, L, NL und P) seit dem 26. März 1995 zeigt nach der ersten Anwendungsphase, daß der Mechanismus trotz einiger "Kinderkrankheiten" insgesamt zufriedenstellend funktioniert; nur ein Mitgliedstaat mußte bisher zu Ausnahmeregelungen greifen. Die betreffenden Mitgliedstaaten haben festgestellt, daß Schengen nicht zu einem Sicherheitsdefizit geführt hat; die Mehrzahl dieser Mitgliedstaaten ist sogar der Ansicht, daß das Sicherheitsniveau im Raum ohne Binnengrenzen dank der Begleitmaßnahmen gestiegen ist. Schengen ist daher der Beweis dafür, daß es möglich ist, einen Raum zu schaffen, in dem Freiheit und Sicherheit gleichermaßen gewährleistet sind.

Bei den drei Vorschlägen, zu denen auch der vorliegende Entwurf gehört, handelt es sich um folgende Maßnahmen:

1. Vorschlag für eine Richtlinie zur Umsetzung des Grundsatzes der Abschaffung der Personenkontrollen: Dieser auf Artikel 100 EG-Vertrag gestützte Vorschlag, der die einhellige Zustimmung des Rats erfordert, wird die tatsächliche Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen gewährleisten. Die Richtlinie kann erst dann in Kraft treten, wenn alle Begleitmaßnahmen anwendbar sind. Die Begleitmaßnahmen sind unabdingbar, um einen hohen Grad an Sicherheit innerhalb des Raums ohne Binnengrenzen zu gewährleisten, und die Kommission wünscht, daß sie so schnell wie möglich umgesetzt werden. Es handelt sich hierbei u. a. um das Übereinkommen von Dublin über die Bestimmung des zuständigen Staats für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags, den Übereinkommensentwurf über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen, den Verordnungsvorschlag zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, die Verordnung des Rats

über eine einheitliche Visagegestaltung und um den Übereinkommensentwurf zu einem gemeinsamen europäischen Informationssystem.

2. Vorschlag für eine Richtlinie zur Anpassung der abgeleiteten Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit der Unionsbürger (und ihrer Familienangehörigen): Dieser auf die Artikel 49, 54 Absatz 2 und 63 Absatz 2 EG-Vertrag gestützte Vorschlag bringt das Sekundärrecht mit der unter Ziff. 1 genannten Richtlinie zur Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Einklang. Erst wenn letztere in Kraft getreten ist, wird die Richtlinie zur Anpassung der abgeleiteten Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit wirksam.
3. Vorschlag für eine Richtlinie, mit der Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, das Recht zuerkannt wird, sich für eine kurze Dauer in das Gebiet der anderen Mitgliedstaaten zu begeben ("Reisefreiheit"): Bei diesem auf Artikel 100 EG-Vertrag gestützten Vorschlag handelt es sich um die letzte auf Unionsebene bisher nicht erfaßte Begleitmaßnahme zur Beseitigung der Personenkontrollen. Er bedeutet einen wichtigen Fortschritt in der Behandlung der Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und innerhalb der Gemeinschaft reisen möchten, sowie für Familienangehörige von Unionsbürgern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen.

Dieser Vorschlag betrifft weder die erste Einreise eines Drittstaatsangehörigen in das Gebiet der Europäischen Union, noch die Entscheidung eines Mitgliedstaats, einen längerfristigen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet zu gestatten, noch nationale Entscheidungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu einer selbständigen Tätigkeit.

Wie andere Begleitmaßnahmen auch (z. B. das Dubliner Übereinkommen, dessen Ratifizierung noch nicht ganz abgeschlossen ist) kann die Richtlinie über die Reisefreiheit bereits angewendet werden, bevor die Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft sind.

BEGRÜNDUNG

1. Allgemeines

A. Die Reisefreiheit

a. Der Binnenmarkt und die "Reisefreiheit"

1. Gemäß Artikel 7a EG-Vertrag trifft die Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen, um den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist.
2. Ein wesentlicher Aspekt des Binnenmarktes ist, daß jede Person, die sich rechtmäßig im Gebiet dieses Marktes aufhält, an jedem beliebigen Ort innerhalb dieses Marktes Waren erwerben oder Dienstleistungen erhalten kann. Ein Binnenmarkt wie die Gemeinschaft kann nicht ordnungsgemäß funktionieren, wenn die Freizügigkeit in diesem Gebiet behindert wird; die wirtschaftlichen Vorteile, die aus der Integration der Inlandsmärkte in einen großen Binnenmarkt zu erwarten sind, können nicht optimal genutzt werden, wenn sich bestimmte Personen in diesem Markt nicht frei und unbehindert bewegen können.

Dies gilt im materiellen Sinne, wenn beispielsweise Beförderungsmittel fehlen. Aus diesem Grund sind im Vertrag über die Europäische Union ergänzend zum EG-Vertrag Bestimmungen über den Ausbau transeuropäischer Netze vorgesehen.

Aber die wirtschaftlichen Nachteile sind genauso spürbar, wenn der freie Personenverkehr innerhalb des Binnenmarktes durch eine unterschiedliche Rechtslage beeinträchtigt wird, die Anlaß zu Kontrollen und Verfahren gibt, welche die Freizügigkeit behindern oder erschweren.

3. Wie die Kommission wiederholt erklärt hat - insbesondere in ihrer Mitteilung vom 8. Mai 1992 zur Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen⁽¹⁾ - setzt die Verwirklichung des Binnenmarktes, d.h. eines Raums ohne Binnengrenzen, auch voraus, daß alle Kontrollen an den Binnengrenzen unabhängig von ihrer Form und ihrer Begründung abgeschafft werden. Nach der Definition des Binnenmarktes muß dieses Ziel in bezug auf alle Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit verwirklicht werden: jede andere Auslegung würde Artikel 7a EGV um seine nützliche Wirkung bringen.
4. Die Errichtung des Binnenmarktes erfordert daher, daß alle Personen, die sich rechtmäßig in einem Teilgebiet dieses Marktes aufhalten, grundsätzlich das Recht haben, sich in andere Teilgebiete dieses Marktes zu begeben, und bei Überschreiten der Binnengrenzen dieses Marktes keine Kontrollen vorgenommen werden.

⁽¹⁾ SEK(92) 877 endg.

b. Die Unionsbürger

5. Artikel 8a EGV sieht vor, daß die Unionsbürger das Recht haben, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Beschränkungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Dieses Recht wird ihnen aufgrund ihrer Eigenschaft als Bürger der Union gewährt und hängt nicht von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ab. Damit ist im Vertrag über die Europäische Union ein Zustand, der bereits seit Annahme der Richtlinie 90/364/EWG über das Aufenthaltsrecht am 28. Juni 1990 im Rat bestand, rechtlich verankert.

Was insbesondere die Einreise in das und den Kurzaufenthalt in dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats anbelangt, so hat der Gerichtshof bereits für Recht erkannt⁽²⁾, daß "die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im allgemeinen ein Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten haben, wenn sie von den verschiedenen Freiheiten Gebrauch machen, die ihnen der Vertrag verleiht, insbesondere von der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, die nach nunmehr ständiger Rechtssprechung sowohl dem Dienstleistenden als auch dem Dienstleistungsempfänger zusteht".

6. Vorbehaltlich der Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung sind die Personenkontrollen an den Binnengrenzen nunmehr das einzige Hindernis für die Freizügigkeit der Unionsbürger innerhalb der Gemeinschaft; obwohl mitunter immer noch Kontrollen bei Überschreiten einer Binnengrenze vorgenommen werden, haben die Unionsbürger das Recht, nach einfacher Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates einzureisen (Artikel 3 der Richtlinie 73/148/EWG), denn sie müssen den Behörden des Aufnahmestaates nur dann angeben (und gegebenenfalls die nötigen Nachweise erbringen), zu welchem Zweck sie sich im Gebiet dieses Mitgliedstaates aufhalten, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis beantragen, d.h. wenn sie sich in dem Aufnahmestaat niederlassen wollen. So lange sich ein Unionsbürger vorübergehend als Tourist im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält, sind keinerlei Formalitäten vorgesehen⁽³⁾.

Die Freizügigkeit der Unionsbürger innerhalb des Binnenmarktes wird also lediglich durch die noch bestehenden Personenkontrollen an den Binnengrenzen behindert.

c. Die Staatsangehörigen von Drittländern

7. Für Staatsangehörige von Drittländern sieht die Lage anders aus. Sie unterliegen nicht nur wie die Unionsbürger bei Überschreiten einer Binnengrenze der Gemeinschaft der Kontrolle der Mitgliedstaaten, sondern - und dies ist entscheidender - das Einreise- und Aufenthaltsrecht selbst für Kurzaufenthalte, für Staatsangehörige dritter Länder wird durch innerstaatliche Vorschriften der Mitgliedstaaten geregelt, die weder harmonisiert noch koordiniert sind.

⁽²⁾ Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-68/89, Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-2637 (Randnummer 10).

⁽³⁾ In Ausnahmefällen kann eine Einreiseerklärung verlangt werden (Artikel 4 Absatz 2 dritter Unterabsatz der Richtlinie 73/148/EWG).

Folglich müssen Staatsangehörige von Drittländern, die sich rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, bei Reisen in einen anderen Mitgliedstaat, der ebenfalls Teil des Binnenmarktes ist, die Auflagen und Verfahren dieses Mitgliedstaates beachten⁽⁴⁾. So sind insbesondere Staatsangehörige zahlreicher Drittländer verpflichtet, bei den Behörden jedes Mitgliedstaats, in den sie einreisen oder durch dessen Gebiet sie reisen möchten, ein Visum zu beantragen.

Die Familienangehörigen der Unionsbürger, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen, genießen ebenfalls das Einreise- und Aufenthaltsrecht der genannten Bürger, aber es handelt sich um abgeleitete Rechte; dieses Recht beschränkt sich deshalb auf die Familienangehörigen, die Staatsangehörige von Drittländern sind und bei denen ein Verwandtschaftsgrad zu einem Bürger besteht, der sein Freizügigkeitsrecht ausübt. Außerdem kann gemäß dem abgeleiteten Gemeinschaftsrecht im Bereich des freien Personenverkehrs aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit für diese Familienangehörigen die Visapflicht gelten.

8. An dieser Lage wird sich auch nach Inkrafttreten der Verordnung zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen (nachstehend die "Visa-Verordnung" genannt), und des Übereinkommens über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten (nachstehend das "Außengrenzen-Übereinkommen" genannt), die von der Kommission am 10. Dezember 1993 vorgeschlagen wurden, nichts ändern⁽⁵⁾. Diese Rechtstexte betreffen ausschließlich das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten.

Allerdings sind in den Vorlagen zwei Grundsätze verankert, die für den vorliegenden Vorschlag als Modell sehr wichtig sind. Zum einen enthalten sie den Grundsatz der Gleichwertigkeit der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltstitel und der Visa; danach kann der Staatsangehörige eines Drittlandes, der im Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels ist, die Außengrenzen der Mitgliedstaaten aufgrund dieses Aufenthaltstitels überschreiten und ist nicht mehr verpflichtet, hierfür ein Visum zu beantragen. Zum anderen ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Visa vorgesehen; diesem Grundsatz zufolge berechtigt ein von einem Mitgliedstaat ausgestelltes Visum einen Drittstaatsangehörigen zum Überschreiten der Außengrenzen der übrigen Mitgliedstaaten. Selbstverständlich gilt dies nur für Visa, die nach einheitlichen Kriterien erteilt wurden und somit für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft gültig sind.

Folglich wird ein Staatsangehöriger eines Drittlandes, der für das Überschreiten einer Außengrenze eines Mitgliedstaates der Visumpflicht unterliegt, diese Grenze aufgrund eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels oder Visums überschreiten können, sofern die anderen Einreisevoraussetzungen eingehalten werden.

⁽⁴⁾ Eine Ausnahme bildet die in den Benelux-Staaten geltende Regelung, wonach Drittausländer, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder eines von den Behörden eines Benelux-Staates ausgestellten Sichtvermerks sind, ohne weitere Formalitäten in das Hoheitsgebiet der beiden anderen Länder einreisen können.

Dieselbe Lösung ist auch in den Artikeln 19 bis 21 des Übereinkommens zur Durchführung des Schengener Abkommens vom 19. Juni 1990 vorgesehen.

⁽⁵⁾ ABl. Nr. C 11 vom 15. 1.1994, S. 6 und 15.

9. Für Staatsangehörige von Drittstaaten, die mit einem Visum in einen Mitgliedstaat eingereist sind und während ihres Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat einen Kurzbesuch in einem anderen Mitgliedstaat durchführen wollen, sowie für Staatsangehörige von Drittstaaten, die sich mit einem Aufenthaltstitel in einem Mitgliedstaat aufhalten und einen anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft besuchen wollen, fehlt eine vergleichbare Regelung.

Wenn sich daran nichts ändert, werden Staatsangehörige aus den Drittländern, für die der zu besuchende Mitgliedstaat eine Visumspflicht vorsieht, vor der Reise weiterhin die erforderlichen Schritte unternehmen müssen, um ein Visum des betreffenden Mitgliedstaates zu erhalten, selbst wenn diese Personen im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates ihren rechtmäßigen Wohnsitz haben und selbst wenn es sich um Familienangehörige eines Unionsbürgers handelt⁽⁶⁾.

Diese Situation widerspräche jeglicher Logik: Einerseits könnte eine Person nach den oben genannten Rechtstexten in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates auf der Grundlage eines von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitels oder Visums einreisen, wenn sie direkt aus einem Drittland kommt; andererseits hätte diese selbe Person nicht das Recht, in das Hoheitsgebiet des genannten Mitgliedstaats einzureisen, wenn sie aus einem anderen Mitgliedstaat der Union käme, in dem sie sich rechtmäßig befindet.

10. Die unterschiedlichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die mangelnde Koordinierung führen unmittelbar dazu, daß bestimmte innergemeinschaftliche Reisen unterbleiben. Die Formalitäten, die erforderliche Einschaltung einer Botschaft oder eines Konsulats, die sich nicht unbedingt in der Nähe des Wohnorts befinden, und die Tatsache, daß man mitunter persönlich vorstellig werden muß, sowie die Kosten, die Fristen oder sogar die Verweigerung eines Visums sind ausreichende Gründe dafür, daß bestimmte innergemeinschaftliche Reisen nicht unternommen werden. Dies gilt vor allem für Kurzaufenthalte in einem benachbarten Mitgliedstaat.

Daher ist eines der Ziele des Binnenmarktes, nämlich daß die Verbraucher Waren zum Eigenverbrauch dort erwerben können, wo ihnen die Bedingungen am günstigsten erscheinen - was bis auf einige Ausnahmen für bestimmte verbrauchsteuerpflichtige Erzeugnisse durch eine entsprechende Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften über die indirekte Besteuerung erreicht worden ist -, noch nicht in vollem Umfang verwirklicht. Angesichts der großen Zahl von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten, sind wirtschaftliche Auswirkungen nicht auszuschließen.

⁽⁶⁾ Vgl. Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 73/148/EWG; das Gemeinschaftsrecht sieht derzeit lediglich vor, daß für Familienangehörige eines Unionsbürgers die Sichtvermerke kostenlos erteilt werden (Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 73/148/EWG) und daß die Mitgliedstaaten diesen Personen zur Erlangung der geforderten Sichtvermerke alle Erleichterungen gewähren (Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 73/148/EWG).

Die gleiche Feststellung gilt - möglicherweise in noch stärkerem Maße - für die Erbringung von Dienstleistungen in der Gemeinschaft. In erster Linie ist davon der Tourismus betroffen. Da es für einen in einem Mitgliedstaat ansässigen Staatsangehörigen eines Drittstaates häufig einfacher ist, in sein Herkunftsland als in einen anderen Mitgliedstaat zu reisen, ergeben sich daraus zweifelsohne Nachteile für den Tourismus. Im allgemeinen sind die Probleme, auf die Staatsangehörige von Drittländern bei der Reise in einen anderen Mitgliedstaat stoßen, ein Hemmnis für den freien Verkehr von Dienstleistungen durch die in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen Erbringer von Dienstleistungen.

Darüber hinaus stellt die derzeitige Lage ein Hindernis für die Erbringung von Dienstleistungen europäischer Unternehmen dar, die Arbeitnehmer mit der Staatsangehörigkeit eines Drittlandes beschäftigen. Bietet sich einem solchen Unternehmen Gelegenheit, eine Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat als dem Niederlassungsstaat zu erbringen, so muß das Unternehmen für diese Arbeitnehmer entweder ein Visum beantragen oder darauf verzichten, die Arbeiten von den normalerweise dafür vorgesehenen Arbeitskräften ausführen zu lassen; in beiden Fällen wird der freie Dienstleistungsverkehr behindert.

11. Schließlich wird die fehlende Koordinierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Einreise und den Kurzaufenthalt von Staatsangehörigen aus Drittstaaten generell als einer der Hauptgründe dafür angeführt, daß an den Binnengrenzen zur Zeit weiterhin Personenkontrollen für Staatsangehörige aus Drittländern und somit auch für Unionsbürger durchgeführt werden.

Auch unabhängig von den wirtschaftlichen Kosten dieser Situation ist die Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen an den Binnengrenzen erforderlich, damit das Ziel des Artikels 7a EGV, die Errichtung eines Binnenmarktes, d.h. eines Raums ohne Binnengrenzen, voll verwirklicht wird.

Ein System von Kontrollen und Formalitäten läßt sich insbesondere mit dem freien Verkehr von Dienstleistungen schlecht vereinbaren, der aufgrund seiner Art zeitlich begrenzt und aus den verschiedenen, unter B behandelten Gesichtspunkten betroffen ist.

12. Aus all diesen Gründen ist die Koordinierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in dem Sinne, daß Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die sich regelmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, das Recht auf Kurzaufenthalte im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates zuerkannt wird, und somit die Freizügigkeit im Binnenmarkt ihre volle Wirkung entfalten kann, nicht nur eine wirtschaftlich nützliche Maßnahme, sondern auch ein auf rechtlicher Ebene notwendiger Schritt.
13. Erst kürzlich hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 23. Februar 1994 an den Rat und das Europäische Parlament über die Zuwanderungs- und Asylpolitik⁽⁷⁾ unter Punkt 127 auf folgendes hingewiesen:

⁽⁷⁾ KOM(94) 23 endg.

"In ihrer Mitteilung "Einwanderung" (1991)⁽⁸⁾ machte die Kommission auch deutlich, daß es mit dem Konzept des europäischen Binnenmarktes unvereinbar sei, die Ausübung bestimmter Rechte von der Staatsangehörigkeit abhängig zu machen. Eine erste wichtige Änderung wäre es, den Drittland-Angehörigen unionsweit Freizügigkeit zu gewähren, sofern sie im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind, wodurch die derzeitigen Visumspflichten entfielen. Im Übereinkommen von Schengen ist dieses Recht vorgesehen, doch gilt es nur für die Unterzeichnerstaaten. Nach Überzeugung der Kommission sollte Freizügigkeit indes unionsweit gesichert werden. Zu dieser Hinsicht hat sie einerseits, was das Überschreiten der Außengrenzen anbelangt, vorgeschlagen, den Aufenthaltsgenehmigungen von Drittstaat-Angehörigen, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässig sind, den gleichen Wert wie einem Visum zu geben. Dieser Vorschlag ist in dem Entwurf eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten enthalten, der dem Rat vorgelegt wurde. Um es Drittstaat-Angehörigen, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässig sind, zu erlauben, für Kurzaufenthalte frei innerhalb der Union zu reisen, beabsichtigt die Kommission andererseits, einen Vorschlag vorzulegen, der es ihnen erlauben würde, ohne Visum in das Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaates einzureisen, selbst wenn dieser Mitgliedstaat sonst für Staatsangehörige der in Frage kommenden Drittländer ein Visum verlangen würde".

14. Dieser Vorschlag berücksichtigt die von der Kommission vorgelegten Vorschläge für das "Außengrenzen-Übereinkommen" und die "Visa"-Verordnung, mit denen der externe Teil der Reisefreiheit bereits geregelt ist. Von nun an gelten für die Reisefreiheit drei Rechtstexte gemäß der Kompetenzverteilung zwischen dem EG-Vertrag nach der Änderung durch den EUV und dem Titel VI EUV.

Diese drei Rechtstexte sind kohärent auszulegen und anzuwenden.

B. Rechtsgrundlage

15. Wie der Gerichtshof festgestellt hat⁽⁹⁾, muß sich die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Gemeinschaft insbesondere auf das Ziel und den Inhalt des Rechtsaktes stützen.

Aus den obigen Ausführungen wird klar ersichtlich, daß das Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie die Verwirklichung des Binnenmarktes, eines Raums ohne Binnengrenzen, und insbesondere die Erleichterung des freien Verkehrs von Waren, Personen und Dienstleistungen sowie die Beseitigung einer der Ursachen für die Aufrechterhaltung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen ist.

Inhalt der vorgeschlagenen Richtlinie ist die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Einreise und Kurzaufenthalt von Drittausländern, die sich bereits rechtmäßig im Staatsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten und denen - unter bestimmten Bedingungen - durch die Gewährung der Reisefreiheit in der Gemeinschaft das Recht auf einen Kurzaufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat zuerkannt werden soll.

⁽⁸⁾ Mitteilung über die Einwanderung (SEK(91) 1857 endg.).

⁽⁹⁾ Urteil vom 11. Juni 1991; Rechtssache C-300/89, Slg. 1991, S. I-2867.

16. Die Verwirklichung der Ziele des Artikels 7a EGV erfolgt auf Grundlage des Artikels 100a EGV, wenn der Vertrag keine spezifischere Vorschrift enthält. Wegen der in Artikel 100a Absatz 2 aufgeführten Ausnahmen kann dieser Artikel allerdings nicht als Grundlage für die vorgeschlagene Richtlinie dienen, da in dieser Bestimmungen über den Personenverkehr enthalten sind.

Da es sich bei Artikel 100a EGV um eine Abweichung von Artikel 100 EGV handelt und genauere vertragliche Grundlagen nicht vorhanden sind (siehe unten Punkt 2), ist die vorgeschlagene Richtlinie auf Artikel 100 EGV zu stützen.

Ihr Ziel ist die Harmonisierung und Koordinierung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich - wie oben ausgeführt - unmittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.

17. Artikel 59 zweiter Unterabsatz EGV kann nicht als allgemeine Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Richtlinie herangezogen werden, da hiernach der Rat mit qualifizierter Mehrheit die Gemeinschaftsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr auch auf Erbringer von Dienstleistungen ausdehnen kann, die die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und in der Gemeinschaft ansässig sind. Dieser Richtlinienentwurf hingegen ist nicht für diese Situation gedacht, weil die Reisefreiheit unabhängig von der Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit gewahrt wird. Wird allerdings der freie Verkehr der Drittstaaten innerhalb der Union erleichtert, so wird natürlich auch indirekt das Ziel verfolgt, Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr, die sich aus einem System der Personenkontrolle ergeben, zu beseitigen. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt⁽¹⁰⁾, daß zur Erbringung einer Dienstleistung sich sowohl der Leistende in den Mitgliedstaat, in dem der Leistungsempfänger ansässig ist, begeben kann, als auch umgekehrt dieser in den Mitgliedstaat, in dem der Erbringer ansässig ist. Auch wenn hiervon nicht ausdrücklich in Artikel 60 EGV die Rede ist, stellt der zweite Fall die notwendige Ergänzung zur Freizügigkeit des Dienstleistungserbringers dar. Der geltenden Rechtsprechung des Gerichtshofs zufolge gilt der freie Dienstleistungsverkehr sowohl für die Erbringer als auch für die Empfänger von Dienstleistungen.

Hieraus kann gefolgert werden, daß der - mit qualifizierter Mehrheit beschließende - gemeinschaftliche Gesetzgeber, wenn er über die Kompetenz zur Ausdehnung der Dienstleistungsfreiheit auf die Dienstleistungserbringer verfügt, die Staatsangehörige von Drittländern und in der Gemeinschaft ansässig sind (Artikel 59 zweiter Unterabsatz EGV), er auch berechtigt ist, sie auf die Dienstleistungsempfänger auszudehnen. Die uneingeschränkte Ausdehnung der Dienstleistungsfreiheit auf die Dienstleistungsempfänger, die Staatsangehörige von Drittländern sind, würde im übrigen ein Hemmnis für die freie Erbringung von Dienstleistungen durch Unionsbürger beseitigen, die in den anderen Mitgliedstaaten ansässig sind. Da der freie Dienstleistungsverkehr eine der Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes ist, kann sich eine solche Maßnahme - sofern keine genauere Vertragsbestimmung vorhanden ist - auf Artikel 100 EGV gründen.

⁽¹⁰⁾ Urteil vom 31. Januar 1984, verbundene Rechtssache 286/82 und 26/83, Luisi, Slg. 1984, S. 377 (Rn. 10).

18. Die Beseitigung der Hindernisse für die Dienstleistungsfreiheit der Unternehmen, die Drittausländer⁽¹¹⁾ beschäftigen, könnte über eine auf Artikel 63 Absatz 2 EGV gestützte Richtlinie erreicht werden, da es sich im Unterschied zu der in Artikel 59 zweiter Unterabsatz vorgesehenen Situation um eine Maßnahme mit dem Ziel der Beseitigung eines Hindernisses für Dienstleistungserbringer handelt, die bereits von Artikel 59 erster Unterabsatz EGV erfaßt wird. Weil es sich bei Unternehmen, die ausländische Arbeitnehmer beschäftigen, zwar um einen gewiß wichtigen, nicht aber den wichtigsten der von dem vorliegenden Vorschlag betroffenen Fälle handelt, hält die Kommission es für sinnvoller, diesen Fall zusammen mit den anderen Fällen im Rahmen einer umfassenden Vorschrift zu lösen.
19. Um den Unionsbürgern die Möglichkeit zu geben, frei zu reisen, hat das abgeleitete Recht auch ihren Familienangehörigen ein Einreise- und Aufenthaltsrecht übertragen. Es handelt sich um ein abhängiges Recht, das heißt, daß die Familienangehörigen dieses Recht besitzen, wenn der Unionsbürger, zu dem sie in einer Verwandtschaftsbeziehung stehen, sein Recht auf freien Verkehr wahrnimmt.

Dieses Einreise- und Aufenthaltsrecht wird den Familienangehörigen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gewährt. Das geltende abgeleitete Recht erlaubt den Mitgliedstaaten allerdings, die Familienangehörigen, die Staatsangehörige von Drittländern sind, der Visapflicht zu unterwerfen.

Die Aufhebung der Visapflicht für die Familienangehörigen - durch den Grundsatz der Gleichwertigkeit des Aufenthaltstitels und des Visums und durch die gegenseitige Anerkennung der Visa - beseitigt ein Hemmnis für den freien Verkehr der Unionsbürger selbst.

Da die Situation der Familienangehörigen von Unionsbürgern nur eine der durch diesen Vorschlag betroffenen Situationen ist und dieser Vorschlag ihnen im übrigen ein autonomes Reiserecht gibt, hält die Kommission es für angebracht, diese Situation in einer horizontalen Maßnahme zusammen mit den anderen hier genannten Situationen zu regeln und nicht mehrere Einzelinstrumente einzusetzen. Im Hinblick auf die Familienangehörigen würde es sich insbesondere um Instrumente auf der Grundlage der Artikel 8a, 49, 54 Absatz 2 und 63 Absatz 2 handeln.

20. Schließlich könnte darauf verwiesen werden, daß gemäß Artikel 3 EGV in seiner durch den Unionsvertrag ergänzten Fassung "die Tätigkeit der Gemeinschaft ... t) Maßnahmen (im) Fremdenverkehr" umfaßt. Da im Vertrag keine Zuständigkeit für die zur Verwirklichung dieses Gemeinschaftsziels erforderlichen Maßnahmen vorgesehen ist, müßte sich eine Maßnahme zur Förderung des Tourismus in der Gemeinschaft - wie im vorliegenden Fall die Gewährung der Reisefreiheit innerhalb der Gemeinschaft für sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhaltende Drittausländer - auf

⁽¹¹⁾ Vgl. Urteil vom 9. August 1994, Rs. C-43/93, Van der Elst gegen OMI, Slg. 1994, S. I-3803.

Artikel 235 EGV stützen. Allerdings ist der Rückgriff auf Artikel 235 als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nur gerechtfertigt, wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlaß dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht⁽¹²⁾. Wie oben ausgeführt, kann die vorgeschlagene Richtlinie auf Artikel 100 EGV gestützt werden.

21. Diese Richtlinie betrifft nur die Einreise und den freien Verkehr von Personen, die sich bereits rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, im Gebiet der Mitgliedstaaten, nicht aber die Ersteinreise eines Drittausländers in die Gemeinschaft, die Entscheidung eines Mitgliedstaates, einen kürzeren oder längeren Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet zu erlauben und erst recht nicht die einzelstaatlichen Entscheidungen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt oder zu selbständigen Tätigkeiten.
22. Da der Richtlinienentwurf, wie oben ausgeführt, inhaltlich in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fällt, kann der Vorschlag nicht Grundlage eines Rechtsaktes des Rates aufgrund Artikel K.3 sein. In Artikel B EUV setzt sich die Europäische Union "die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seine Weiterentwicklung" zum Ziel. In Artikel M EUV, wonach der Unionsvertrag (vorbehaltlich der in ihm enthaltenen Änderungsbestimmungen) den EG-Vertrag unberührt läßt, wird dieser Grundsatz bestätigt. Schließlich ist der Grundsatz, daß die Organe nicht die freie Wahl zwischen dem Gemeinschaftsrecht und Titel VI EUV haben, sondern verpflichtet sind, bestehende Gemeinschaftskompetenzen auszuüben, ausdrücklich in Artikel K.1 festgehalten ("unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft").
23. Daher ist die Kommission der Auffassung, daß der vorliegende Richtlinienentwurf, mit dem allen Personen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, das Recht auf einen Kurzaufenthalt in den übrigen Mitgliedstaaten gewährt und ein Beitrag zur Beseitigung der Kontrollen dieser Reiseströme an den Binnengrenzen der Gemeinschaft geleistet werden soll, auf Artikel 100 EGV zu stützen ist.

C. Schlußfolgerung

24. Aus dem oben Ausgeführten ergibt sich:
 - die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten müssen in dem Sinne koordiniert werden, daß Staatsangehörige von Drittländern, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, das Recht erhalten, sich für Kurzaufenthalte in das Gebiet anderer Mitgliedstaaten zu begeben; es handelt sich um eine der erforderlichen Begleitmaßnahmen der Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen;
 - die Angleichung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf den internen Teil der "Reisefreiheit", der in diesem Vorschlag behandelt wird, ist die unerläßliche Ergänzung der Angleichung der Rechtsvorschriften für ihren externen Teil, die mit den von der Kommission vorgelegten Vorschlägen für die "Visa"-Verordnung und das "Außengrenzen"-Übereinkommen bereits konkret formuliert wurden;

⁽¹²⁾ Urteil vom 26. März 1987, Rs. 45/86, Kommission gegen Rat, Slg. 1987, S. 1493 (Rn. 13).

- da Artikel 100 EGV die geeignete Rechtsgrundlage für diese Angleichung der Rechtsvorschriften darstellt, hat diese gesetzgeberische Initiative in Form einer Richtlinie zu erfolgen.

II. Kommentar zu den Artikeln

Artikel 1

25. Artikel 1 Absatz 1 enthält den Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen von Drittländern das Recht gewähren, innerhalb der Gemeinschaft zu reisen. Präzisiert wird, daß dieses Recht nur den Personen gewährt wird, deren Anwesenheit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates rechtmäßig ist. Personen, die unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Union eingereist sind oder sich dort unrechtmäßig aufhalten, genießen die Reisefreiheit nicht.

Es wird auch ausgeführt, daß die Reisefreiheit kein absolutes Recht darstellt. Dieses Recht wird nur unter den insbesondere in den Artikeln 3 und 4 festgesetzten Voraussetzungen gewährt.

26. Die Reisefreiheit als Begleitmaßnahme zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen ist nur den Angehörigen von Drittländern zu gewähren, die nicht bereits ein Einreise- und Aufenthaltsrecht (für kurze oder lange Aufenthalte) für das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats besitzen.

Unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit besitzen die Familienangehörigen der Unionsbürger bereits ein Einreise- und Aufenthaltsrecht, wenn sie den Unionsbürger begleiten, mit dem sie eine verwandtschaftliche Beziehung verbindet; für andere Staatsangehörige von Drittstaaten gelten die Verträge zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und Drittländern (beispielsweise das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum), die ihnen bereits unter den in den einschlägigen Texten vorgesehenen Voraussetzungen ein Einreise- und Aufenthaltsrecht zuerkennen. So bestimmt Artikel 1 Absatz 2, daß diese Richtlinie die bereits zuerkannten Rechte bestimmter Kategorien von Staatsangehörigen von Drittländern hinsichtlich Einreise und Aufenthalt nicht beeinträchtigt.

Herauszustellen ist, daß die Staatsangehörigen von Drittländern, die in einer Verwandtschaftsbeziehung zu den Unionsbürgern stehen, aufgrund dieser Richtlinie ein autonomes Einreiserecht für einen Kurzaufenthalt besitzen werden. Der Verwandtschaftsgrad wird in Artikel 10 der Verordnung Nr. 1612/68⁽¹³⁾ definiert.

Das geltende Gemeinschaftsrecht gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, für Familienangehörige mit der Staatsangehörigkeit eines Drittlands die Visapflicht vorzuschreiben. Nach diesem Vorschlag in Verbindung mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht werden die Mitgliedstaaten die Visapflicht für Familienangehörige nicht mehr vorsehen können, die Inhaber eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels sind (vgl. Richtlinienentwurf des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 68/360 und 74/148, und insbesondere Absatz 5 seiner Begründung).

⁽¹³⁾ ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968.

27. Artikel 1 Absatz 3 zufolge berührt die Reisefreiheit weder die Regelung für einen Aufenthalt langer Dauer, noch die Regelung für den Zugang zur Beschäftigung und zu selbständigen Tätigkeiten, die auf Staatsangehörige von Drittländern Anwendung finden. Diese Regelungen werden je nach den Kategorien von Staatsangehörigen von Drittländern durch das Gemeinschaftsrecht (beispielsweise für die Familienangehörigen von Unionsbürgern) oder durch die innerstaatlichen Rechtsvorschriften bestimmt.

Artikel 2

28. Artikel 2 Absatz 1 definiert den Begriff der "Reisefreiheit". Es handelt sich um das Recht:

- die Binnengrenzen der Gemeinschaft zu überschreiten; das Überschreiten der Außengrenzen wird durch das "Außengrenzen"-Übereinkommen und die Verordnung [Visa] auf der Grundlage von Artikel 100c des Vertrags geregelt;
- für einen kurzen Zeitraum durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu reisen oder sich in diesem aufzuhalten; die Definition erläutert den Begriff des Kurzaufenthalts nicht; die Dauer des Aufenthalts auf der Grundlage der Reisefreiheit ist je nach Kategorien der Begünstigten unterschiedlich (vergleiche Kommentar zu den Artikeln 3 und 4);

Dieser Vorschlag berührt somit die von den Mitgliedstaaten festgelegten Bedingungen für die Einreise und den langfristigen Aufenthalt von Staatsangehörigen von Drittländern nicht; ebensowenig berührt er die Bestimmungen der Mitgliedstaaten für den Zugang zur Beschäftigung und zu selbständigen Tätigkeiten (vergleiche Artikel 1 Absatz 3).

Der obengenannten Definition zufolge benötigen die betroffenen Personen für die Ausübung der Reisefreiheit kein Visum des/der anderen Mitgliedstaats/en, in dem/denen sie dieses Recht in Anspruch nehmen wollen.

- die Staatsangehörigen von Drittländern, die einen von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitel besitzen, können somit die Reisefreiheit auf der Grundlage dieser Aufenthaltserlaubnis in Anspruch nehmen (vergleiche Artikel 3 Absatz 1);
- die Personen, die ein von einem Mitgliedstaat gemäß der Verordnung aufgrund von Artikel 100c ausgestelltes Visum besitzen, können sich auf der Grundlage des genannten Visums in einen anderen Mitgliedstaat begeben (vergleiche Artikel 4 Absatz 1).

29. Unter Aufenthaltstitel ist jedes von den Behörden eines Mitgliedstaats ausgestellte Dokument oder jede Genehmigung zu verstehen, die einer Person erlaubt, sich in diesem Mitgliedstaat aufzuhalten. Da es innerhalb eines Mitgliedstaates verschiedene Aufenthaltstitel gibt, verfügt Artikel 2 Absatz 2, daß die Reisefreiheit auf der Grundlage der Dokumente ausgeübt werden kann, die in der gemäß Artikel 3 Absatz 4 zu meldenden Liste aufgeführt sind.

30. Unter "Visum" sind nur die Visa zu verstehen, die in der gesamten Gemeinschaft gelten. Nicht alle Visa ziehen notwendigerweise die Reisefreiheit nach sich. Das "Außengrenzen"-Übereinkommen sieht je nach Ausmaß ihrer territorialen Gültigkeit verschiedene Visa-Arten vor: einige Visa gelten im gesamten Gemeinschaftsgebiet, die territoriale Gültigkeit anderer Visa beschränkt sich auf das Gebiet des Mitgliedstaats, der sie ausgestellt hat. Ein solches Visum kann unter anderem aus humanitären Gründen für eine Person ausgestellt werden, die die für die Erteilung eines gemeinsamen Visums erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt.

Aufgrund seiner Besonderheit rechtfertigt ein solches Visum die Gewährung der Reisefreiheit durch die anderen Mitgliedstaaten nicht.

Die gegenseitige Anerkennung der Visa gilt nur für Visa, die im gesamten Unionsgebiet gültig sind, d.h. für die Visa, die gemäß den in dem Außengrenzen-Übereinkommen harmonisierten Kriterien für die Ausstellung erteilt wurden.

Diese Visa werden somit auf der Grundlage des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung der Visa sowohl für das Überschreiten der Außen- als auch der Binnengrenzen dienen.

31. Für den Begriff des "Staatsangehörigen eines Drittlands" gilt die Negativdefinition: es handelt sich um jede Person, die nicht Bürger der Union im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 EGV ist. Somit fallen auch die Staatenlosen unter diesen Begriff.

Artikel 3

32. Artikel 3 betrifft die Reisefreiheit der Staatsangehörigen von Drittländern, die Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels sind. Artikel 4 betrifft die Reisefreiheit von Personen, die im Gebiet eines Drittlands ansässig und für einen Kurzaufenthalt mit einem - gegebenenfalls mit einem Visum versehenen - Paß in das Unionsgebiet eingereist sind.
33. Den Inhabern eines Aufenthaltstitels gewähren die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 Absatz 1 die Reisefreiheit.

Diese Personen dürfen während eines Zeitraums von drei Monaten im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten reisen. Dieser Dreimonats-Zeitraum ist ein Maximal-Zeitraum und kann verkürzt werden, wenn die Gültigkeit des genannten Titels früher ausläuft. In Artikel 3 Absatz 1 zweiter Unterabsatz erster Gedankenstrich wird bestimmt, daß die betroffenen Personen bei Inanspruchnahme der Reisefreiheit im Besitz eines gültigen Aufenthaltstitels sein müssen.

Im Entwurf des "Außengrenzen"-Übereinkommens steht als Voraussetzung für die Reisefreiheit der Besitz eines Aufenthaltstitels, "sofern die Gültigkeitsdauer bei der Einreise noch mehr als vier Monate beträgt".

Diese Einschränkung wurde in dem vorliegenden Vorschlag nicht aufgegriffen. Sie würde im Raum ohne Grenzen zu absurden Situationen führen: eine Person im Besitz eines Aufenthaltstitels mit einer Gültigkeitsdauer unter vier Monaten müßte gegebenenfalls ein Visum beantragen, um sich in diesem Zeitraum in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, während sie nach Verlängerung oder Erneuerung ihres Aufenthaltstitels erneut reisen könnte, ohne ein Visum beantragen zu müssen.

Im übrigen ist der Nutzen einer derartigen Restriktion sehr beschränkt, wenn man berücksichtigt, daß Artikel 3 Absatz 3 verfügt, daß die Mitgliedstaaten die hier genannten Personen erneut zulassen müssen, "auch wenn die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels ausgelaufen ist".

34. Unter die Gruppe der Personen, die im Besitz eines von einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 3 Absatz 1 ausgestellten Aufenthaltstitels sind, fallen auch die Personen, die zur Zeit aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit durch die Mitgliedstaaten von der Visapflicht befreit sind und lediglich mit ihrem Personalausweis oder Paß für einen Kurzaufenthalt in das Gebiet jedes Mitgliedstaats einreisen dürfen.

Die Festlegung der Dauer des Aufenthalts im Rahmen der Reisefreiheit im Binnenmarkt könnte ihre derzeitigen Rechte im Hinblick auf Kurzaufenthalte einschränken.

Es handelt sich allerdings um eine recht unbedeutende Einschränkung, da diese Personen nach jeder Rückkehr in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der den Aufenthaltstitel ausgestellt hat, unverzüglich erneut drei Monate lang im Gebiet anderer Mitgliedstaaten reisen dürfen.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten zufolge ein Aufenthaltstitel bei ununterbrochener Abwesenheit von dem Gebiet während eines Zeitraums von mehr als drei Monaten erlischt.

35. In Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 2 sind die übrigen Bedingungen für die Ausübung der Reisefreiheit aufgelistet. Es handelt sich um Bedingungen für den Zugang zum Gebiet nach dem Entwurf des "Außengrenzen"-Übereinkommens, die an ihre Anwendung auf den Verkehr innerhalb des Gemeinschaftsgebiets angepaßt wurden.

Gemäß Absatz 1 zweiter Unterabsatz erster Gedankenstrich haben Personen, die die Reisefreiheit genießen, im Besitz ihres Aufenthaltstitels und eines Reisedokuments zu sein, das ihre Identität bescheinigt; die beiden Dokumente müssen gültig sein.

Der zweite Gedankenstrich betrifft die Voraussetzung des gesicherten Lebensunterhalts.

36. Der Mitgliedstaat, der einer Person einen Aufenthaltstitel ausgestellt hat, ist als erster für die Anwesenheit der betreffenden Person im Unionsgebiet verantwortlich. Deshalb verfügt Artikel 3 Absatz 3, daß dieser Mitgliedstaat verpflichtet ist, die betreffende Person erneut in seinem Hoheitsgebiet zuzulassen, wenn sie sich unrechtmäßig im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält.

Wie oben dargelegt wurde (Randnummer 33), besteht diese Verpflichtung zur Rückübernahme auch nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des genannten Aufenthaltstitels.

Die Bedingungen für die Rückübernahme sind im Anhang dieses Vorschlags definiert. Die Kommission hat in diesem Anhang die im Rahmen von Artikel 8 Absatz 3 des "Außengrenzen"-Übereinkommens ausgearbeiteten "Rücknahme"-Bedingungen aufgegriffen.

37. Aufgrund der Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen kann die Einhaltung der Bedingungen nach Artikel 3 Absatz 1 an diesen Grenzen nicht überprüft werden. Stellen allerdings die zuständigen Behörden anlässlich einer Kontrolle innerhalb des Hoheitsgebiets fest, daß eine Person eine oder mehrere dieser Bedingungen nicht erfüllt, so kann diese Person aus dem Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ausgewiesen werden. Die Möglichkeit der Ausweisung einer Person, die die Reisefreiheit in Anspruch nimmt, wird auf die Fälle ausgedehnt, in denen die betroffene Person eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der internationalen Beziehungen des Mitgliedstaats darstellt, in dem sie diese Reisefreiheit in Anspruch nimmt.
38. Da die Rückübernahme und die Ausweisung nach Artikel 3 Absätze 2 und 3 ausschließlich den Verkehr innerhalb der Gemeinschaft betreffen (Ausweisung in und Rückübernahme durch den Mitgliedstaat, der den Aufenthaltstitel erteilt hat) und die logische Folge der Reisefreiheit darstellen, fallen diese Aspekte ebenfalls unter die Gemeinschaftskompetenz auf der Grundlage von Artikel 100.

Was die Gründe anbetrifft, die die Ausweisung einer Person rechtfertigen können, die die Reisefreiheit in Anspruch nimmt, ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 1 Absatz 2 die Rechte unberührt läßt, die das Gemeinschaftsrecht den Staatsangehörigen von Drittländern zuerkennt, die Familienangehörige von Unionsbürgern sind.

In Anwendung dieser Bestimmung können die Gründe, die die Ausweisung nach Artikel 3 Absatz 3 rechtfertigen können, nicht absolut gegenüber einem Staatsangehörigen eines Drittlands geltend gemacht werden, der ein Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist und der diesen begleitet, während dieser sein Recht auf freien Verkehr ausübt, die Familienangehörigen können die Richtlinie 64/221 des Rates vom 25.2.1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, für sich geltend machen.

39. Aus dem oben genannten Grund (Randnummer 29) führt Absatz 4 für jeden Mitgliedstaat ein Melde- und Veröffentlichungsverfahren einer Liste der von ihm erteilten Aufenthaltstitel ein, auf deren Grundlage die Reisefreiheit in Anspruch genommen werden kann.

Die Veröffentlichung der Listen der hier genannten Titel wird auch der Klarheit und Rechtssicherheit der Begünstigten der Reisefreiheit dienen.

Bei der Erstellung der Liste der genannten Aufenthaltstitel gewährleisten die Mitgliedstaaten die Kohärenz dieser Liste und der Listen der Dokumente, die im Rahmen der Durchführungsmodalitäten des Außengrenzen-Übereinkommens erstellt werden und für das Überschreiten der Außengrenzen gelten.

Es wäre in der Tat widersprüchlich, wenn einerseits ein von einem Mitgliedstaat ausgestellter Aufenthaltstitel des Modells X gemäß den Durchführungsmodalitäten des vom Rat erlassenen Übereinkommens ausreichte, um die Außengrenzen der Mitgliedstaaten zu überschreiten, andererseits aber gemäß den im Rahmen dieser Richtlinie erstellten Listen dieser Aufenthaltstitel X desselben Mitgliedstaats für das Überschreiten einer Binnengrenze nicht genüge.

Die von den Mitgliedstaaten sicherzustellende Kohärenz besteht somit mindestens in der Aufnahme der Aufenthaltstitel sowie der für das Überschreiten der Außengrenzen gültigen Dokumente in die hier genannte Liste, auf deren Grundlage die Reisefreiheit ausgeübt werden kann. Nichts allerdings steht einem Hinzufügen weiterer Titel entgegen, die für die Reisefreiheit innerhalb der Union zugrundegelegt werden können, ohne das Überschreiten der Außengrenzen zu erlauben.

Artikel 4

40. Artikel 4 betrifft die Reisefreiheit von zwei Kategorien von Staatsangehörigen von Drittländern, denen ein Kurzaufenthalt im Gebiet eines Mitgliedstaats erlaubt wird:

1. Staatsangehörige von Drittländern, die der Visapflicht aller Mitgliedstaaten gemäß Artikel 1 Absatz 1 und dem Anhang der Verordnung ... zur Bestimmung der Drittländer unterworfen sind, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen;
2. Staatsangehörige von Drittländern, für die jeder Mitgliedstaat beschließt, ob er gemäß Artikel 1 Absatz 2 erster Satz der genannten Verordnung ein Visum fordert oder nicht; unter diese Kategorie fallen sowohl Personen, die von der Visapflicht durch alle Mitgliedstaaten befreit wurden, als auch Personen, die nur durch eine beschränkte Anzahl von Mitgliedstaaten befreit wurden.

41. Das Außengrenzen-Übereinkommen gibt den Inhabern eines von einem Mitgliedstaat erteilten Visums, das von den anderen anzuerkennen ist, kein Einreiserecht in das Gebiet der Mitgliedstaaten. Ein Visum begründet kein Einreiserecht; bei dem Überschreiten der Außengrenzen unterliegt der Inhaber eines Visums einer Kontrolle, um zu überprüfen, ob alle Bedingungen für den Zugang zum Hoheitsgebiet erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall (beispielsweise wenn er nicht über ausreichende Mittel für den Lebensunterhalt verfügt), so wird der Inhaber des Visums nach Annullierung des Visums zurückgewiesen.

Hingegen begründet diese Richtlinie - wenn auch unter bestimmten Bedingungen - ein Recht für Staatsangehörige von Drittstaaten, zu einem Kurzaufenthalt in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu reisen.

Es handelt sich um Personen, die gemäß dem Außengrenzen-Übereinkommen bei ihrer Einreise in die Union gründlich kontrolliert wurden.

42. Artikel 4 Absatz 1 bezieht sich auf die Personen der oben genannten ersten Kategorie: Personen, die von seiten aller Mitgliedstaaten der Visapflicht unterworfen sind.

Diese Personen können die Reisefreiheit auf der Grundlage eines Visums (zur Definition des Begriffs "Visum" vergleiche Artikel 2, 3") in Anspruch nehmen, das von einem Mitgliedstaat erteilt wurde und für das gesamte Unionsgebiet gilt; d.h., daß ein anderer Mitgliedstaat für das Überschreiten der Binnengrenzen und einen Kurzaufenthalt in seinem Gebiet nicht fordern darf, daß eine solche Person im Besitz eines von seinen eigenen Behörden erteilten Visums ist.

Im Hinblick auf die im Rahmen der Reisefreiheit **genehmigte** Dauer des Aufenthalts bestimmt der zweite Unterabsatz, daß sich diese Dauer auf den durch das Visum genehmigten Aufenthalt beschränkt.

Für die Ausübung der Reisefreiheit gelten die Bedingungen, die auch für die Inhaber eines Aufenthaltstitels gelten (vergleiche oben Randnummer 35).

43. Artikel 4 Absatz 2 bezieht sich auf die Staatsangehörigen von Drittländern, die von allen Mitgliedstaaten von der Visapflicht befreit sind. Die Mitgliedstaaten gewähren ihnen die Reisefreiheit in ihren Gebieten während einem Zeitraum von höchstens drei Monaten im Laufe eines Zeitraums von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der ersten Einreise. Diese Einschränkung leitet sich aus der Dauer des Kurzaufenthalts ab, wie sie im Recht der meisten Mitgliedstaaten sowie in der Verordnung (Visum) und dem Außengrenzen-Übereinkommen definiert wurde; wer sich im Verlauf eines Sechsmonate-Zeitraums für mehr als drei Monate in einen Mitgliedstaat begeben will, ist im allgemeinen verpflichtet, einen Aufenthaltstitel zu beantragen.

Die Bedingungen für die Ausübung der Reisefreiheit durch die hier genannten Personen entsprechen den Bedingungen, die für die Inhaber eines Aufenthaltstitels festgesetzt wurden (vergleiche oben Randnummer 35).

44. Artikel 4 Absatz 3 macht die Regelung des zweiten Absatzes auf die Staatsangehörigen von Drittländern anwendbar, für die nur einige Mitgliedstaaten die Visapflicht vorsehen. Dabei handelt es sich um eine Übergangssituation, Artikel 100c Absatz 1 EGV zielt auf die völlige Harmonisierung der Visapolitik ab.

Der zweite Unterabsatz enthält eine spezifische Bestimmung für diese Personenkategorie, die für die Einreise in das Hoheitsgebiet einiger Mitgliedstaaten kein Visum benötigt, für die Einreise in andere Mitgliedstaaten allerdings doch ein Visum braucht: haben diese Personen kein Visum erhalten, so beschränkt sich die Reisefreiheit auf das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, die für sie keine Visapflicht vorsehen; wurde ihnen ein Visum erteilt, so erstreckt sich die Reisefreiheit auf das Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten, sofern es sich um ein Visum nach Artikel 2 des Verordnungsvorschlags handelt (vergleiche oben Randnummer 30).

Der Aufenthalt im Gebiet der Mitgliedstaaten, die ein Visum fordern, beschränkt sich auf die Dauer des durch das Visum genehmigten Aufenthalts.

45. Im Gegensatz zu Artikel 3 im Hinblick auf die Inhaber eines von einem Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitels enthält Artikel 4 keine allgemeinen Bestimmungen für die Rückübernahme und die Ausweisung von Staatsangehörigen von Drittländern. Dies erklärt sich dadurch, daß die hier genannten Personen grundsätzlich in ein Drittland ausgewiesen werden müssen und diese Frage somit in den Bereich des "Außengrenzen"-Übereinkommens fällt. Um allerdings deutlich zu machen, daß die Reisefreiheit kein absolutes Recht darstellt, und aufgrund der Tatsache, daß die Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Drittlands, der sich zu einem Kurzaufenthalt in der Union befindet, in bestimmten Fällen in einen anderen Mitgliedstaat erfolgen kann, ist vorzusehen, daß die Staatsangehörigen von Drittstaaten, deren Kurzaufenthalt in einem Mitgliedstaat genehmigt wurde, aus dem Gebiet des Mitgliedstaats ausgewiesen werden dürfen, in dem sie die Reisefreiheit in Anspruch nehmen. Als Rechtfertigung für die Ausweisung gelten mutatis mutandis die Gründe, die die Ausweisung eines Staatsangehörigen eines Drittlandes rechtfertigen können, der einen von einem Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitel besitzt.

Artikel 5

46. Der Reisefreiheit wird als begleitende Maßnahme zur Öffnung der Binnengrenzen gewährt. Die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen impliziert allerdings nicht, daß die Mitgliedstaaten innerhalb ihres Gebiets nicht eine Kontrolle der Anwesenheit der Personen in ihrem Hoheitsgebiet aufrecht erhalten oder einführen können.

So verfügt Artikel 5 nach dem Muster des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts im Bereich der Freizügigkeit der Staatsangehörigen aus der Gemeinschaft und ihrer Familienangehörigen (vergleiche insbesondere Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968, ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968), daß die Mitgliedstaaten von den Personen, die die Reisefreiheit in Anspruch nehmen, fordern können, daß sie ihre Anwesenheit im Hoheitsgebiet melden.

Im Hinblick auf das Ziel des Artikels 7a des Vertrags können die Mitgliedstaaten natürlich den betroffenen Personen nicht auferlegen, sich an den Binnengrenzen zu melden.

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES
über die Reisefreiheit Staatsangehöriger von
Drittländern innerhalb der Gemeinschaft

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Artikel 7a des Vertrags sieht die Verwirklichung des Binnenmarkts vor, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des Vertrags gewährleistet ist.

Zur Verwirklichung dieses Ziels haben die Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats befinden, das Recht zuzuerkennen, sich für einen Kurzaufenthalt in das Gebiet der anderen Mitgliedstaaten zu begeben; würde diese Reisefreiheit nicht gewährt, so wären die Mitgliedstaaten mit der Präsenz von Personen in anderen Mitgliedstaaten konfrontiert, die nicht das Recht hätten, in ihr Hoheitsgebiet einzureisen, was eine Beibehaltung der Kontrollen an den Binnengrenzen rechtfertigen könnte.

Die Angleichung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten wirkt sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts aus.

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels für einen Staatsangehörigen eines Drittlands durch einen Mitgliedstaat, die diesen Staatsangehörigen ermächtigt, seinen Wohnsitz in diesem Staat zu nehmen, ist ein mit ausreichenden Garantien versehener Akt, aufgrund dessen die anderen Mitgliedstaaten diese Person nicht mehr dem Erfordernis zu unterwerfen brauchen, vor der Einreise ein von ihren eigenen Behörden ausgestelltes Visum zu erhalten, und infolgedessen sie ihm somit die Reisefreiheit gewähren; jeder Mitgliedstaat kann die betroffene Person in den Mitgliedstaat ausweisen, der den Aufenthaltstitel ausgestellt und zur Wiederezulassung der Person verpflichtet ist, wenn diese sich unrechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet aufhält, wenn sie die Voraussetzungen für die Reisefreiheit nicht erfüllt oder eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der internationalen Beziehungen dieses Staates darstellt.

Verfügt ein Staatsangehöriger eines Drittlands ohne Wohnsitz in der Gemeinschaft über ein von einem Mitgliedstaat ausgestelltes Visum, das ihm erlaubt, die Außengrenzen aller Mitgliedstaaten zu überschreiten, weil es in der gesamten Gemeinschaft gültig und von den Mitgliedstaaten zu diesem Zweck gegenseitig anerkannt ist, so verfügt jeder Mitgliedstaat über ausreichende Sicherheiten, um der betreffenden Person die Reisefreiheit zu gewähren; dasselbe Recht ist a fortiori den Staatsangehörigen von Drittländern zu gewähren, die die Außengrenzen überschreiten können, ohne der Visumpflicht unterworfen zu sein; in jedem Fall hat jeder Mitgliedstaat das Recht, einen Staatsangehörigen eines Drittlands auszuweisen, wenn dieser sich unrechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet aufhält, wenn er die Bedingungen für die Wahrnehmung der Reisefreiheit nicht erfüllt oder eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der internationalen Beziehungen dieses Staates darstellt.

Die Personen, die die Reisefreiheit in Anspruch nehmen, dürfen nicht zu einer Belastung der sozialen Fürsorge des Mitgliedstaats werden, den sie besuchen; deshalb ist dieses Recht an die Voraussetzung zu knüpfen, daß ausreichende Mittel für die Durchführung der Reise zur Verfügung stehen.

Diese Richtlinie ist Teil eines Pakets gemeinschaftlicher und nationaler Bestimmungen zur Regelung der Rechtslage der Staatsangehörigen von Drittländern in den Mitgliedstaaten; deshalb muß die Tragweite dieser Richtlinie genau bestimmt werden -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

1. Die Mitgliedstaaten gewähren den Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, unter den durch diese Richtlinie festgesetzten Bedingungen das Recht, im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten zu reisen.
2. Diese Richtlinie berührt nicht die Rechte,
 - die das Gemeinschaftsrecht den Staatsangehörigen von Drittländern, die Familienangehörige von Unionsbürgern sind, zuerkennt;
 - die - unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit - den Staatsangehörigen von Drittländern und ihren Familienangehörigen gewährt werden, die aufgrund von Verträgen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und diesen Ländern im Hinblick auf Einreise und Aufenthalt in die einzelnen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte besitzen wie die Unionsbürger.
3. Diese Richtlinie berührt nicht die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts oder die innerstaatlichen Rechtsvorschriften für
 - anderen Aufenthalt als Kurzaufenthalt,
 - den Zugang zur Beschäftigung und zu selbständigen Tätigkeiten,die für die Staatsangehörigen von Drittländern gelten.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie gilt als:

1. "Reisefreiheit"

das Recht, die Binnengrenzen der Gemeinschaft zu überschreiten und für einen kurzen Zeitraum durch das Gebiet eines Mitgliedstaates zu reisen oder sich dort aufzuhalten, ohne daß der Begünstigte ein Visum des oder der Mitgliedstaaten benötigt, in deren Gebiet dieses Recht in Anspruch genommen wird.

2. "Aufenthaltstitel":

jeder von den Behörden eines Mitgliedstaats ausgestellte und auf der in Artikel 3 Absatz 4 genannten Liste stehende Titel oder jede Genehmigung, die einer Person erlaubt, sich in seinem Gebiet aufzuhalten.

3 "Visum im Sinne von Artikel 2 Nummer 3":

das Visum, das in der gesamten Gemeinschaft gilt und für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten gegenseitig anerkannt ist.

4. "Staatsangehörige von Drittländern":

jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 des Vertrages ist.

Artikel 3

1. Die Mitgliedstaaten gewähren den Staatsangehörigen von Drittländern, die Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat erteilten gültigen Aufenthaltstitels sind, die Reisefreiheit.

Diese Personen können während eines ununterbrochenen Zeitraums von höchstens drei Monaten im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten reisen, sofern sie die nachstehenden Voraussetzungen erfüllen:

- sie müssen ihren gültigen Aufenthaltstitel und ein gültiges Reisedokument mit sich führen;
- sie müssen über ausreichende Mittel für den Lebensunterhalt verfügen, sowohl für die Dauer des geplanten Aufenthalts oder der geplanten Durchreise als auch für die Rückkehr in den Mitgliedstaat, der den Aufenthaltstitel ausgestellt hat, oder für die Reise in ein Drittland, in dem ihre Einreise garantiert wird;

2. Die Mitgliedstaaten lassen jede Person, der sie einen Aufenthaltstitel erteilt haben und die sich unrechtmäßig im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält, nach den im Anhang stehenden Bedingungen und Modalitäten wieder zu, auch wenn die Gültigkeitsdauer des genannten Titels verstrichen ist.

3. Ein Staatsangehöriger eines Drittlandes, der Inhaber eines von einem Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitels ist und die Reisefreiheit ausübt, kann ausgewiesen werden, wenn er die in Absatz 1 genannten Bedingungen nicht erfüllt oder wenn er eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit oder die internationalen Beziehungen des Mitgliedstaats darstellt, in dem er diese Reisefreiheit in Anspruch nimmt.
4. Die Mitgliedstaaten melden der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die Liste der Dokumente, die sie als Aufenthaltstitel für Zwecke dieses Artikels ausstellen, sowie jede Änderung dieser Liste.

Die Kommission veröffentlicht die Listen sowie die möglichen späteren Änderungen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Artikel 4

1. Die Mitgliedstaaten gewähren den Staatsangehörigen von Drittländern die Reisefreiheit, die Inhaber eines Visums im Sinne von Artikel 2 Nummer 3 sind.

Diese Personen können während des durch dieses Visum genehmigten Zeitraums im Gebiet der Mitgliedstaaten reisen, sofern sie ein Reisedokument mit dem gültigen Visum mit sich führen und die in Artikel 3 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich genannte Voraussetzung erfüllen.

2. Die Mitgliedstaaten gewähren den Staatsangehörigen von Drittländern, die von allen Mitgliedstaaten von der Visumspflicht befreit sind, die Reisefreiheit.

Diese Personen dürfen während eines Zeitraums von höchstens drei Monaten im Verlauf eines Sechsmonats-Zeitraums ab dem Zeitpunkt der ersten Einreise in das Hoheitsgebiet eines der Mitgliedstaaten im Gebiet der Mitgliedstaaten reisen, sofern sie ein gültiges Reisedokument mit sich führen und die in Artikel 3 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich genannte Voraussetzung erfüllen.

3. Absatz 2 gilt auch für die Staatsangehörigen von Drittländern, die der Visumspflicht von seiten einiger Mitgliedstaaten unterliegen.

Deren Reisefreiheit beschränkt sich allerdings auf die Gebiete der Mitgliedstaaten, die die Staatsangehörigen der betreffenden Drittländer von der Visumspflicht befreit haben, außer wenn diese Inhaber eines Visums im Sinne von Artikel 2 Nummer 3 sind.

Im letztgenannten Fall beschränkt sich der Aufenthalt im Gebiet der Mitgliedstaaten, in denen die Visumspflicht gilt, auf den durch das Visum genehmigten Zeitraum.

4. Dieser Artikel läßt das Recht jedes Mitgliedstaats unberührt, den Aufenthalt eines Staatsangehörigen eines Drittlands in seinem Hoheitsgebiet über drei Monate hinaus zu erlauben.

5. Ein zu einem Kurzaufenthalt in der Gemeinschaft zugelassener Staatsangehöriger eines Drittlands, der die Reisefreiheit in Anspruch nimmt, kann ausgewiesen werden, wenn er die in den Absätzen 1 oder 2 genannten Voraussetzungen - je nachdem, ob er der Visumpflicht unterliegt oder nicht - nicht erfüllt oder wenn er eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit oder die internationalen Beziehungen des Mitgliedstaats darstellt, in dem er diese Reisefreiheit in Anspruch nimmt.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten können den Personen, die die Reisefreiheit in Anspruch nehmen, auferlegen, ihre Anwesenheit in ihrem Gebiet zu melden.

Artikel 6

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens zum 31. Dezember 1996 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten Vorschriften nach Absatz 1 erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 7

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Artikel 8

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG

Bedingungen und Modalitäten für die Wiederezulassung durch die Mitgliedstaaten von Staatsangehörigen von Drittländern, die im Besitz eines von ihnen erteilten Aufenthaltstitels sind und sich unrechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten
(Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie)

1. Diese Bestimmungen für die Wiederezulassung finden auf Staatsangehörige von Drittländern Anwendung, die einen Aufenthaltstitel im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 besitzen und die Reisefreiheit in Anspruch nehmen, sich jedoch unrechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten.

Von diesen Bestimmungen bleibt nach dem Dubliner Asylübereinkommen die bestehende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Wiederezulassung von Asylbewerbern unberührt, die sich unrechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten.

2. Ist eine unter Punkt 1 fallende Person aus einem anderen Mitgliedstaat für einen Kurzaufenthalt oder zur Durchreise gemäß Artikel 3 Absatz 1 in einen Mitgliedstaat eingereist und hält sich dort illegal auf, so hat sich diese Person unverzüglich in den Mitgliedstaat zu begeben, für den sie einen Aufenthaltstitel besitzt, es sei den, daß ihr gestattet wird, sich in ein anderes Land zu begeben, in dem ihre Einreise gesichert ist.

Ein Staatsangehöriger eines Drittlands, der sich in ein anderes Land begeben will, hat beispielsweise in Form einer Einreiserlaubnis oder eines gültigen Visums nachzuweisen, daß er in dieses Land einreisen darf und daß er über die notwendigen Mittel - beispielsweise in Form eines Fahr- oder Flugscheins oder anderer Reisedokumente, in Form von Barmitteln oder Bankguthaben - für die Reise in dieses Land und seinen Aufenthalt dort verfügt.

3. Weigert sich ein Staatsangehöriger eines Drittlands, der sich unrechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, das Land zu verlassen, so sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihn nach den nachstehenden Grundsätzen wieder zuzulassen.

Ist die betreffende Person im Besitz eines gültigen Aufenthaltstitels für einen anderen Mitgliedstaat, so ist der Mitgliedstaat, der diesen Aufenthaltstitel erteilt hat, zur Wiederezulassung der betreffenden Person verpflichtet.

Darüber hinaus lassen die Mitgliedstaaten einen Staatsangehörigen eines Drittlands gemäß Artikel 3 Absatz 2 binnen eines Zeitraums von bis zu zwei Monaten nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels wieder zu.

Voraussetzung für die Pflicht zur Wiederezulassung ist, daß die Behörden, die die unrechtmäßige Anwesenheit der betreffenden Person in dem Mitgliedstaat festgestellt haben, innerhalb eines Monats einen Antrag auf Wiederezulassung stellen.

4. Die Wiederezulassung muß erfolgen auf Antrag der zuständigen Behörden des ersuchenden Mitgliedstaats, der nachweist, daß die betreffende Person Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels für den um Wiederezulassung ersuchten Mitgliedstaat ist.

622/95

Ein Mitgliedstaat, an den ein Antrag nach Punkt 3 gerichtet wird, muß diesen innerhalb von acht Tagen beantworten. In Ermangelung einer Reaktion innerhalb dieser Frist ist davon auszugehen, daß der Mitgliedstaat mit der Wiedenzulassung einverstanden ist, es sei denn, er hat ausdrücklich eine Fristverlängerung von einer Woche erbeten.

Der ersuchte Mitgliedstaat muß die Person, mit deren Wiedenzulassung er einverstanden ist, innerhalb eines Zeitraums von einem Monat wieder zulassen. Diese Frist kann durch eine Vereinbarung zwischen den beiden betroffenen Mitgliedstaaten verlängert werden, wenn der um Fristverlängerung ersuchende Mitgliedstaat einen ausdrücklichen, begründeten Antrag stellt.

Die Mitgliedstaaten übermitteln sich die Verzeichnisse, in denen die für die Bearbeitung von Anträgen auf Wiedenzulassung zuständigen Behörden sowie die Grenzübergangsstellen aufgeführt sind, an denen die Wiedenzulassung erfolgen kann.

5. Die durch die Wiedenzulassung verursachten Kosten werden von der betreffenden Person getragen. Ist sie dazu nicht in der Lage, werden die Kosten bis zum Wiedenzulassungsort grundsätzlich von dem Mitgliedstaat übernommen, der die Wiedenzulassung beantragt hat

15.12.95

Beschluß des Bundesrates

- a) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Reisefreiheit
Staatsangehöriger von Drittländern innerhalb der Gemeinschaft
KOM(95) 346 endg.; Ratsdok. 9674/95
Drucksache: 622/95
- b) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Beseitigung der
Personenkontrollen an den Binnengrenzen
KOM(95) 347 endg.; Ratsdok. 9674/95
Drucksache: 623/95
- c) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG zur Aufhebung
der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der
Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Ge-
meinschaft und der Richtlinie 73/148/EWG zur Aufhebung der
Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der
Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der
Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs
KOM(95) 348 endg.; Ratsdok. 9674/95
Drucksache: 624/95

Der Bundesrat hat in seiner 692. Sitzung am 15. Dezember 1995 gemäß §§ 3 und 5
EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat unterstreicht die herausragende Bedeutung der Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union für die vollständige Verwirklichung des Binnenmarktes.
2. Der Bundesrat hält es für unverzichtbar, angemessene Ausgleichsmaßnahmen zur Abwendung möglicher Sicherheitsverluste zu realisieren, bevor die Personenkontrollen vollständig aufgehoben werden.
3. Er vertritt ferner die Auffassung, daß über die in den Vorlagen genannten "Begleitmaßnahmen" hinaus weitere Ausgleichsmaßnahmen zu schaffen sind. Dabei ist eine Orientierung am Schengener Vertragswerk unter gleichzeitiger Berücksichtigung der in diesem Rahmen bereits erkennbaren Regelungsdefizite sachgerecht.
4. Eine Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union setzt im Interesse der Inneren Sicherheit voraus, daß die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen realisiert sind.

Mit Blick auf eine effiziente grenzüberschreitende Kooperation der Strafverfolgungsbehörden reichen die genannten Ausgleichsmaßnahmen nicht aus.

Zu fordern sind insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit, des Informationsaustausches und der Rechtshilfe. Dabei ist unbedingt zu vermeiden, daß sich die im Schengener Vertragswerk erkannten Mängel und Defizite wiederholen.