



Brüssel, den 29.3.2019
COM(2019) 161 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der
langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen**

I. EINLEITUNG

Der erste Bericht der Kommission („Bericht von 2011“)¹ über die Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG („Richtlinie“)² wurde in Erfüllung der Berichtspflicht nach Artikel 24 der Richtlinie am 28. September 2011 veröffentlicht. In diesem wurde deutlich gemacht, dass es bei Drittstaatsangehörigen an Wissen über die Rechtsstellung der langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU und die damit verbundenen Rechte mangelt, und dass es viele Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht gibt (zum Beispiel restriktive Auslegung ihres Anwendungsbereichs, zusätzliche Einreisebedingungen, hohe Verwaltungsgebühren, illegale Hindernisse für die Mobilität innerhalb der EU, Verwässern des Rechts auf Gleichbehandlung und des Ausweisungsschutzes).

Der vorliegende zweite Bericht bietet einen aktualisierten Überblick darüber, wie die Mitgliedstaaten³ die Richtlinie umgesetzt und angewandt haben, und enthält erstmals Informationen über die Anwendung der Richtlinie 2011/51/EU⁴, durch die die Richtlinie 2003/109/EG geändert und ihr Anwendungsbereich auf Personen, die internationalen Schutz genießen, erweitert wurde. Die Mitgliedstaaten hatten bis zum 20. Mai 2013 Zeit, die Richtlinie 2011/51/EU in nationales Recht umzusetzen. Die Kommission leitete Vertragsverletzungsverfahren gegen 11 Mitgliedstaaten ein, weil diese die Richtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt oder die Kommission nicht angemessen über die Annahme nationaler Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie unterrichtet hatten. Acht dieser Verfahren sind abgeschlossen.

Dieser Bericht wurde auf der Grundlage einer von einem externen Auftragnehmer im Zeitraum 2014-2016 durchgeführten Untersuchung sowie anderer Quellen, darunter Beschwerden⁵, Petitionen, Informationsaustausch mit Mitgliedstaaten und Vertragsverletzungsverfahren, erstellt.

Statistischer Überblick

Im Bericht von 2011 wurden die geringen Auswirkungen hervorgehoben, die die Richtlinie in vielen Mitgliedstaaten hatte, sodass wenige langfristige Aufenthaltsberechtigungen – EU ausgestellt wurden, davon 80 % von nur vier Mitgliedstaaten⁶. Im Jahr 2017 konnte zwar eine höhere Inanspruchnahme festgestellt werden (3 055 411 ausgestellte langfristige Aufenthaltsberechtigungen – EU im Vergleich zu 1 208 557 im Jahr 2008), jedoch entfällt ein noch höherer Prozentsatz der ausgestellten langfristigen Aufenthaltsberechtigungen – EU auf dieselben vier Mitgliedstaaten (90 %), wobei allein Italien 73 % ausgestellt hat⁷. Diese geringe Inanspruchnahme kann auf das mangelnde Wissen über die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten, und zwar nicht nur bei Drittstaatsangehörigen, sondern

¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, KOM(2011) 585 endgültig.

² Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

³ Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich sind nicht an die Richtlinie gebunden.

⁴ Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen, ABl. L 132 vom 19.5.2011, S. 1.

⁵ Die meisten bei der Kommission eingereichten Beschwerden betreffen: aus verschiedenen Gründen (Erfüllung der Voraussetzungen für die Erteilung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten, insbesondere feste und regelmäßige Einkünfte und Zeiten der Abwesenheit) abgelehnte Anträge, unverhältnismäßig hohe Verwaltungsgebühren, Gleichbehandlung, Format des Aufenthaltstitels, Anerkennung von Berufsqualifikationen sowie Mobilität innerhalb der EU.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

⁷ Daten von Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

auch bei den Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten, zurückgeführt werden, sowie auf den „Wettbewerb“ mit seit Langem eingeführten nationalen Aufenthaltstiteln, die nach Artikel 13 der Richtlinie zulässig sind (21 von 25 Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Aufenthaltstitel beibehalten).

II. KONFORMITÄT DER UMSETZUNGSMASSNAHMEN

Anwendungsbereich – Artikel 3

Artikel 3 bestimmt den Anwendungsbereich der Richtlinie und eine Reihe von Ausschlüssen (d. h. Situationen, in denen die Richtlinie keine Anwendung findet). Im Bericht von 2011 wurde ein besonderes Problem bei der Umsetzung in mehreren Mitgliedstaaten hervorgehoben, das mit dem Ausschluss von Drittstaatsangehörigen zusammenhing, die nur vorübergehend einreisen durften (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe e), wobei einige Mitgliedstaaten diese Ausnahme sehr weit auslegten. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat die Bedeutung dieser Vorschrift klargestellt, indem er feststellte, dass die Richtlinie von ihrem Anwendungsbereich „Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen, die zwar rechtmäßig und gegebenenfalls ununterbrochen sind, aber a priori nicht den *Willen* dieser Personen widerspiegeln, im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten langfristig ansässig zu sein“, ausschließt, sowie dass „sich aus der förmlichen Begrenzung einer Aufenthaltsgenehmigung für sich genommen nicht [ergibt], ob der Drittstaatsangehörige möglicherweise ungeachtet einer solchen Begrenzung in dem Mitgliedstaat langfristig ansässig wird“⁸. Während der EuGH letztlich feststellte, dass die individuelle Bewertung der Zulässigkeit solcher Ausschlüsse in der Verantwortung der nationalen Gerichte verbleibt, sind bei der Kommission keine Beschwerden über einen angeblichen Missbrauch dieses Ausschlusses durch die Mitgliedstaaten eingereicht worden.

Der ursprüngliche Ausschluss von Flüchtlingen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie wurde im Jahr 2011 aufgehoben⁹; jedoch ist die Richtlinie nach wie vor nicht auf Drittstaatsangehörige anwendbar, die eine andere Form des Schutzes als die in der Asylenerkennungsrichtlinie¹⁰ festgelegte genießen (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c). Die Frage, wie ein nationaler Schutzstatus von anderen nationalen Aufenthaltstiteln unterschieden werden sollte, ist durch die Rechtsprechung des EuGH oder nationaler Gerichte bisher noch nicht abschließend geklärt worden.

Dauer des Aufenthalts – Artikel 4

Drittstaatsangehörige müssen sich vor der Stellung des entsprechenden Antrags fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates aufgehalten haben. Im Bericht von 2011 wurde hervorgehoben, dass einige Mitgliedstaaten den Begriff des „rechtmäßigen“ Aufenthalts restriktiv auslegen könnten, insbesondere durch den Ausschluss von Inhabern bestimmter Visa oder Aufenthaltstitel. Die Kommission hat einen dieser Fälle untersucht, eine nationale Rechtsvorschrift, wonach Antragsteller für eine langfristige Aufenthaltsberechtigung im Besitz eines nationalen dauerhaften Aufenthaltstitels sein müssen. Nach Austausch von Informationen mit der Kommission hat der betreffende Mitgliedstaat seine Rechtsvorschriften geändert und in Einklang mit der Richtlinie gebracht.

⁸ Urteil vom 18. Oktober 2012 in der Rechtssache C-502/10 (*Singh*).

⁹ Richtlinie 2011/51/EU.

¹⁰ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).

Im Falle von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, sieht die Richtlinie vor, dass mindestens die Hälfte des Zeitraums zwischen dem Tag der Einreichung des Antrags, aufgrund dessen dieser internationale Schutz gewährt wurde, und dem Tag der Ausstellung des Aufenthaltstitels, wenn dieser Zeitraum 18 Monate nicht übersteigt, in die Berechnung des Zeitraums einbezogen wird (Artikel 4 Absatz 2). Die meisten Mitgliedstaaten beziehen die Hälfte dieses Zeitraums ein, während andere¹¹ die Einbeziehung des gesamten Zeitraums vorsehen.

Bisher wurden bei der Kommission keine Beschwerden betreffend die fehlerhafte Umsetzung von Artikel 4 Absatz 1a eingereicht, in dem festgelegt ist, dass die Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen, in denen der internationale Schutz nach der Asylenerkennungsrichtlinie aberkannt wurde, die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten nicht gewähren.

Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten – Artikel 5

In Artikel 5 sind die Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten festgelegt, nämlich dass der Antragsteller nachweisen muss, dass er über feste und regelmäßige Einkünfte, die für seinen eigenen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen ausreichen, und eine Krankenversicherung verfügt, sowie (optional), dass er Integrationsanforderungen erfüllt.

Die meisten Mitgliedstaaten haben den nationalen Mindestlohn oder das Existenzminimum als Schwellenwert zur Bewertung der Bedingung fester und regelmäßiger Einkünfte eingeführt. Manche Mitgliedstaaten definieren auch die Höhe der notwendigen Einkünfte für die Familienangehörigen von langfristig Aufenthaltsberechtigten. Wie der EuGH in Bezug auf die Richtlinie 2003/86/EG über die Familienzusammenführung klargestellt hat¹², dürfen die Mitgliedstaaten kein Mindesteinkommen vorgeben, unterhalb dessen jede Familienzusammenführung abgelehnt würde, und dies ohne eine konkrete Prüfung der Situation des einzelnen Antragstellers. Diese Auslegung kann auch auf die Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte angewandt werden.

Die Kommission hat bei mehreren Mitgliedstaaten geprüft, ob bei der Bewertung der Anforderungen für Einkünfte eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit stattfindet. In einem dieser Fälle hat der betroffene Mitgliedstaat (MT) nach einem Vertragsverletzungsverfahren sein Recht geändert, indem eine Flexibilitätsklausel eingeführt wurde, die die zuständigen nationalen Behörden verpflichtet, vor einer Entscheidung über die Ablehnung oder Annahme eines Antrags *alle relevanten Umstände* des Einzelfalls zu prüfen.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten verlangt von Antragstellern für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten die Erfüllung von Integrationsbedingungen¹³, in der Regel die Kenntnis ihrer Amtssprache. Manche Mitgliedstaaten verlangen auch den Besuch von Staatsbürgerkurse¹⁴. Im Fall „P&S“¹⁵ hat der EuGH die Möglichkeit für Mitgliedstaaten untersucht, *nach* dem Erwerb der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten Integrationsanforderungen zu verlangen, und entschieden, dass die Richtlinie solche Anforderungen nicht ausschließt, sofern sie nicht zu einem Entzug der Rechtsstellung führen.

¹¹ DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

¹² Urteil vom 4. März 2010 in der Rechtssache C-578/08 (*Chakroun*).

¹³ AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

¹⁴ BE – Flandern, FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ Urteil vom 4. Juni 2015 in der Rechtssache C-579/13 (*P&S*).

Öffentliche Ordnung und öffentliche Sicherheit – Artikel 6

Alle Mitgliedstaaten haben diesen optionalen Ablehnungsgrund umgesetzt, jedoch werden oft unterschiedliche Terminologien verwendet und unterschiedliche Schwellenwerte für Vorverurteilungen festgelegt. Hingegen haben nicht alle Mitgliedstaaten¹⁶ die im zweiten Satz von Artikel 6 Absatz 1 festgelegten Kriterien umgesetzt, die eine Berücksichtigung der persönlichen Lage des Antragstellers bei der Entscheidung verlangen. Dies könnte bei konkreten Ablehnungen durch die zuständigen Behörden zu Problemen hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen führen. Jedoch sind bei der Kommission bisher zu dieser Frage keine Beschwerden eingereicht worden.

Beizufügende Unterlagen – Artikel 7 Absatz 1

Im Bericht von 2011 wurde als ein Problem einiger nationaler Rechtsvorschriften hervorgehoben, dass die Nichteinreichung von Unterlagen, die ausreichenden Wohnraum nachweisen, als Grund für die Ablehnung eines Antrags angesehen wird. Nach den verfügbaren Informationen über die Umsetzung dieser Bestimmung in den Mitgliedstaaten, die sich für die Anforderung eines solchen Nachweises entschieden haben, scheint es, dass in den meisten Fällen der Nachweis von ausreichendem Wohnraum als eine Voraussetzung für den Erwerb der Rechtsstellung angesehen wird. Da diese Frage vom EuGH noch nicht geklärt wurde, ist es in der Literatur strittig, ob diese Umsetzung mit der Richtlinie vereinbar ist¹⁷.

Nach einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta, dessen Rechtsvorschriften verlangten, dass die Unterkunft nicht mit Personen gemeinsam genutzt werden dürfte, die keine Familienangehörigen waren, hat Malta seine Rechtsvorschriften geändert, um sie in Einklang mit der Richtlinie zu bringen.

Frist für die Antragsbearbeitung – Artikel 7 Absatz 2

Während alle Mitgliedstaaten die in Artikel 7 Absatz 2 festgelegte Bearbeitungsfrist von sechs Monaten ordnungsgemäß umgesetzt haben, wird sie in der Praxis in vielen Mitgliedstaaten nicht eingehalten. Vor allem nach der Flüchtlingskrise, die 2015 begann, wurden aus den Mitgliedstaaten, in denen die für die Bearbeitung von Anträgen auf langfristige Aufenthaltsberechtigungen verantwortlichen nationalen Behörden ebenfalls für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständig sind (z. B. in Schweden), längere Bearbeitungszeiten gemeldet.

Nach Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Richtlinie richten sich etwaige Folgen der Nichteinhaltung der Frist von sechs Monaten nach dem nationalen Recht. Diese Vorschrift wurde von der Mehrheit der Mitgliedstaaten korrekt umgesetzt: in den meisten Fällen durch Verweis auf allgemeine Verwaltungsvorschriften; in anderen Fällen¹⁸ durch besondere Bestimmungen. Wie im Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2011/98/EU über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis¹⁹ hervorgehoben, sind die angewandten Maßnahmen in manchen Mitgliedstaaten offenbar ungenügend und können zu Rechtsunsicherheit und übermäßig langen Bearbeitungszeiten führen.

Bearbeitungsgebühren

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

¹⁷ Siehe Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law. A Commentary, 2. Aufl., S. 468.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2011/98/EU, COM(2019) 160.

Anders als neuere Richtlinien über legale Migration enthält die Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte keine Vorschriften zu den Bearbeitungsgebühren. Jedoch wurde im Bericht von 2011 betont, dass bei übertrieben hohen Gebühren von einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und von einer unrechtmäßigen Zusatzbedingung für die Einreise gesprochen werden kann, die den „effet utile“ der Richtlinie gefährdet.

Dies hat der EuGH in zwei Urteilen bestätigt²⁰, in denen er feststellte, dass „deren Höhe (...) jedoch weder bezwecken noch bewirken [darf], dass ein Hindernis für die Erlangung der durch diese Richtlinie verliehenen Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten geschaffen wird, da andernfalls sowohl das mit der Richtlinie verfolgte Ziel als auch ihr Geist beeinträchtigt würden“²¹. Der Gerichtshof fügte hinzu, dass zur Beurteilung der Angemessenheit solcher Gebühren verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt werden sollten, darunter: 1) die finanziellen Auswirkungen der Gebühren für den Antragsteller sowie 2) die tatsächlichen Kosten für die Bearbeitung der Anträge und die Ausstellung des Aufenthaltstitels, auch verglichen mit den Kosten für die Ausstellung ähnlicher Dokumente für Staatsangehörige und Unionsbürger.

Auf dieser Grundlage leitete die Kommission gegen eine Reihe von Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen unverhältnismäßig hoher Gebühren ein (die ggf. auch andere Richtlinien über legale Migration betrafen)²²: die Niederlande, Italien, Bulgarien und Griechenland – diese Verfahren wurden nach Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften, durch die die Gebühren auf ein angemessenes Maß gesenkt wurden, abgeschlossen, – und Portugal, dessen Verfahren noch läuft.

Langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU – Artikel 8

Alle Mitglieder haben Artikel 8 über die Form und Gültigkeitsdauer der langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU korrekt umgesetzt. Was die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels betrifft, haben sich die meisten Mitgliedstaaten²³ für eine fünfjährige Gültigkeitsdauer entschieden, andere dagegen für eine Gültigkeit bis zu zehn Jahren oder eine unbegrenzte Gültigkeit²⁴.

Während Artikel 8 vorsieht, dass die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels mindestens fünf Jahre betragen muss, besteht die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten als solche, wenn sie einmal erworben wurde, auf Dauer, wobei die Bedingungen für ihren Entzug in Artikel 9 festgelegt sind.

In langfristige Aufenthaltsberechtigungen – EU von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, einzutragende Hinweise – Artikel 8 Absätze 4 bis 6 und Artikel 19a

Wenn die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten einer Person verliehen wird, der internationaler Schutz gewährt wird, sollte der Aufenthaltstitel einen Hinweis enthalten, der den Namen des Staates enthält, der den Schutz gewährt hat (oder, im Fall von Mobilität innerhalb der EU, in den der Schutz verlagert wurde). Nach Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen für die

²⁰ Urteil vom 26. April 2012 in der Rechtssache C-508/10, *Kommission / Niederlande*; und Urteil vom 2. September 2015 in der Rechtssache C-309/14 (*CGIL & INCA*).

²¹ C-508/10, Rn. 69.

²² Insbesondere die Studentenrichtlinie 2004/114/EG, die Forscherrichtlinie 2005/71/EG, die Hochqualifizierten-Richtlinie 2009/50/EG, die Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis 2011/98/EU, die Saisonarbeiterrichtlinie 2014/36/EU und die ICT-Richtlinie 2014/66/EU.

²³ AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

Richtlinie 2011/51/EU haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften geändert, um die vollständige Umsetzung der betreffenden Vorschriften sicherzustellen. Bei der Kommission sind bisher keine Beschwerden bezüglich der korrekten Umsetzung dieser Vorschriften eingereicht worden.

Entzug oder Verlust der Rechtsstellung – Artikel 9

Artikel 9 ist von den Mitgliedstaaten insgesamt korrekt umgesetzt worden, mit einigen kleineren Problemen.

Nach Artikel 9 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass eine Abwesenheit von ihrem Hoheitsgebiet von mehr als 12 aufeinander folgenden Monaten oder eine Abwesenheit aus spezifischen Gründen oder in Ausnahmesituationen nicht den Entzug oder den Verlust der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten bewirken. Einige Mitgliedstaaten²⁵ haben diese Möglichkeit genutzt, indem sie vorsehen, dass eine Abwesenheit von mehr als 12 aufeinander folgenden Monaten vom Gebiet der EU regelmäßig zum Verlust der Rechtsstellung führt, während sie gleichzeitig die Möglichkeit einer längeren Abwesenheit aufgrund von außergewöhnlichen Umständen vorsehen. Hingegen haben sich andere Mitgliedstaaten für einen längeren Zeitraum als Regel entschieden (z. B. Finnland für einen Zeitraum von zwei Jahren, der unter besonderen und außergewöhnlichen Umständen weiter verlängert werden kann, und Frankreich für drei Jahre).

Artikel 9 Absatz 3 erlaubt den Entzug der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in Fällen, in denen der langfristig Aufenthaltsberechtigte eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung darstellt, ohne dass diese Bedrohung eine Ausweisung im Sinne von Artikel 12 rechtfertigt. Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat sich dafür entschieden, diese Möglichkeit umzusetzen²⁶.

Artikel 9 Absatz 3a gestattet den Mitgliedstaaten, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu entziehen, wenn sie aufgrund internationalen Schutzes erworben wurde und dieser Schutz nach bestimmten Vorschriften der Asylenerkennungsrichtlinie aberkannt wurde (weil die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, davon hätte ausgeschlossen werden sollen oder Tatsachen falsch dargestellt oder verschwiegen hat, die für die Erteilung des Schutzstatus entscheidend waren). Bei der Kommission sind keine Beschwerden hinsichtlich der fehlerhaften Umsetzung dieser Bestimmung durch die Mitgliedstaaten eingereicht worden.

Artikel 9 Absatz 5 sieht ein „vereinfachtes Verfahren“ für die Wiedererlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten vor. Die Mitgliedstaaten genießen bei der Umsetzung dieser Vorschrift einen weiten Ermessensspielraum, weil die Voraussetzungen und das Verfahren sich nach dem nationalen Recht bestimmen. Jedoch bestehen diese Bedingungen in manchen Fällen aus exzessiven Anforderungen, die dem Ziel eines vereinfachten Verfahrens nicht zu entsprechen scheinen (z. B. verlangt Belgien einen Aufenthalt von 15 Jahren vor der Ausreise).

Verfahrensgarantien – Artikel 10

Was die Verfahrensgarantien nach Artikel 10 betrifft, regeln einige Mitgliedstaaten²⁷ Verfahren für langfristig Aufenthaltsberechtigte in ihren Einwanderungsvorschriften, während andere²⁸ nur auf allgemeine Verwaltungsvorschriften verweisen. Die Kommission hat

²⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

²⁶ AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO.

²⁸ AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

kürzlich ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Rumänien wegen einer angeblichen Verletzung der Pflicht, ablehnende Entscheidungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit zu begründen, eingeleitet und argumentiert, dass der Antragsteller selbst in Fällen, in denen die relevanten Informationen dem Staatsgeheimnis unterliegen, ein Recht hat, die wesentlichen Inhalte der Informationen zu erfahren, um sein Recht auf Anfechtung der Entscheidung ausüben zu können.

Gleichbehandlung – Artikel 11

Wie bereits im Bericht von 2011 betont, haben mehrere Mitgliedstaaten in ihren Einwanderungsvorschriften keine spezifischen Umsetzungsmaßnahmen für den Gleichbehandlungsgrundsatz angenommen, sondern verlassen sich eher auf die allgemeinen Vorschriften zu Beschäftigung, Bildung oder sozialer Sicherheit, oft in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Das Fehlen ausdrücklicher Umsetzungsmaßnahmen kann zu Schwierigkeiten bei der korrekten Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf nationaler Ebene führen, wie zahlreiche bei der Kommission eingereichte Beschwerden in diesem Bereich bestätigen.

Was den Zugang zu Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeit betrifft, so haben die meisten Mitgliedstaaten²⁹ Beschränkungen eingeführt, die den Zugang zur Erwerbstätigkeit, auch wenn diese nur zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist, begrenzen. Die Kommission hat Maßnahmen gegen einige Mitgliedstaaten ergriffen, wenn sie der Meinung war, dass deren Vorschriften über den Anwendungsbereich der Ausnahme hinausgingen. Nach einem Meinungsaustausch zwischen der Kommission und den nationalen Behörden im Jahr 2014 hat ein Mitgliedstaat seine Rechtsvorschriften geändert, die Drittstaatsangehörigen, einschließlich langfristig Aufenthaltsberechtigten, keinen Zugang zum öffentlichen Verkehrssektor und dem nationalen Öffentlichen Dienst gewährten. 2018 hat die Kommission wegen einer nationalen Rechtsvorschrift, die langfristig Aufenthaltsberechtigte vom Beruf des Tierarztes ausschließt, gegen Ungarn ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Was den Zugang zu sozialer Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz betrifft, hat der EuGH den Anwendungsbereich der in Artikel 11 Absatz 4 vorgesehenen Ausnahme für die Beschränkung auf „Kernleistungen“ klargestellt³⁰ und festgestellt, dass diese den Mitgliedstaaten erlaubt, die Gleichbehandlung zu beschränken, mit Ausnahme von Leistungen der Sozialhilfe und des Sozialschutzes, die dazu beitragen, es dem Einzelnen zu erlauben, seine Grundbedürfnisse wie Nahrung, Wohnung und Gesundheit zu befriedigen.

Für die durch Artikel 4a eingeführte Bestimmung, wonach Einschränkungen der Gleichbehandlung unbeschadet der Vorschriften der Asylanerkenntnisrichtlinie gelten, war keine besondere Anforderung für die Umsetzung notwendig. Bei der Kommission sind keine Beschwerden hinsichtlich der fehlerhaften Umsetzung dieser Bestimmung eingereicht worden.

Ausweisungsschutz – Artikel 12

Artikel 12 der Richtlinie ist von den meisten Mitgliedstaaten korrekt umgesetzt worden. Allerdings haben einige³¹ die Bestimmung nicht ausdrücklich umgesetzt, dass die Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit gegenwärtig und hinreichend schwer

²⁹ BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

³⁰ Urteil vom 24. April 2012 in der Rechtssache C-571/10 (*Kamberaj*).

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

sein sollte. Außerdem haben einige Mitgliedstaaten³² nicht alle in Absatz 3 vorgesehenen Faktoren vollständig umgesetzt. In einem kürzlich entschiedenen Fall³³ kam der EuGH zu dem Schluss, dass die spanischen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie insofern nicht übereinstimmen, als sie die Berücksichtigung der in Artikel 12 Absatz 3 vorgesehenen Faktoren bei Ausweisungsentscheidungen nach einer Verurteilung wegen einer Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr geahndet wird, nicht vorsehen.

Die Absätze 3a, 3b, 3c und 6 von Artikel 12 sehen für Entscheidungen über die Ausweisung von Personen, denen in einem anderen Mitgliedstaat internationaler Schutz gewährt wurde, besondere Regelungen vor. Bei der Kommission sind bisher keine Beschwerden bezüglich der fehlerhaften Umsetzung dieser Vorschriften eingereicht worden.

Günstigere nationale Bestimmungen/Verhältnis zu nationalen dauerhaften Aufenthaltstiteln – Artikel 13

Im Bericht von 2011 wurde die Gefahr eines Wettstreits zwischen nationalen und EU-Titeln hervorgehoben, der nicht zwangsläufig dazu führt, dass günstigere Bedingungen auf die Drittstaatsangehörigen angewandt werden, da ein Vergleich zwischen den jeweiligen Vorteilen und Nachteilen der beiden Titel schwierig ist. Dieses Problem wurde durch die Ergebnisse einer 2016 durchgeführten Ad-hoc-Anfrage des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)³⁴ bestätigt, in der hervorgehoben wurde, dass in manchen Fällen nationale Daueraufenthaltstitel, auch wenn sie unter günstigeren Voraussetzungen erteilt werden (z. B. weniger als fünf Jahre Aufenthalt oder keine Einkommensvoraussetzungen), weniger Rechte auf Gleichbehandlung oder geringeren Schutz vor Ausweisung bieten.

In diesem Zusammenhang hat der EuGH inzwischen die Auslegung von Artikel 13 geklärt³⁵, der trotz seines Titels den Mitgliedstaaten nicht das Recht gibt, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten unter günstigeren Bedingungen zu gewähren, sondern vielmehr das parallele Fortbestehen hiervon verschiedener nationaler langfristiger oder dauerhafter Aufenthaltstitel erlaubt. Mit Ausnahme von vier Mitgliedstaaten (Österreich, Italien, Luxemburg und Rumänien) haben alle Mitgliedstaaten parallele nationale Titel beibehalten.

Bedingungen für den Aufenthalt und die Arbeit in einem anderen Mitgliedstaat – Artikel 14, 15, 16 und 18

Im Bericht von 2011 wurde die Umsetzung und Anwendung der Vorschriften der Richtlinie über die Mobilität innerhalb der EU als eines der problematischsten Themen hervorgehoben. Es wurde auch auf die sehr geringe Zahl von langfristig Aufenthaltsberechtigten hingewiesen, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt hatten (weniger als 50 pro Mitgliedstaat). Laut verfügbaren (Teil)-Daten des EMN³⁶ werden die von der Richtlinie vorgesehenen Rechte auf Mobilität innerhalb der EU offenbar nach wie vor wenig genutzt. Dies könnte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass das Recht nicht automatisch besteht, sondern von einer Reihe einzelner Bedingungen abhängt (siehe unten). Wie zahlreiche bei der Kommission eingereichte Beschwerden belegen, machen diese Bedingungen und ihre strikte

³² AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

³³ Urteil vom 7. Dezember 2017 in der Rechtssache C-636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

³⁴ EMN Ad-Hoc Query Nr. 2016.1000 on national residence permits of permanent or unlimited validity.

³⁵ Urteil vom 17. Juli 2014 in der Rechtssache C-469/13 (*Tahir*).

³⁶ Intra-EU mobility of third-country nationals, EMN Study 2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, S. 48-49.

Anwendung durch die meisten Mitgliedstaaten die tatsächliche Ausübung des Rechts auf Mobilität innerhalb der EU in der Praxis sehr schwierig.

Artikel 14 Absatz 2 sieht vor, dass in einem ersten Mitgliedstaat langfristig Aufenthaltsberechtigte aus folgenden drei Gründen das Recht auf Aufenthalt in einem zweiten Mitgliedstaat haben: Ausübung einer Erwerbstätigkeit, Absolvierung eines Studiums oder einer Berufsausbildung, für sonstige Zwecke. Während manche Mitgliedstaaten³⁷ nicht auf „sonstige Zwecke“ verweisen, werden diese in anderen Mitgliedstaaten in einer erschöpfenden Liste aufgeführt³⁸, was zu einer restriktiven Anwendung der Vorschrift führen kann.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten³⁹ haben nach Artikel 14 Absatz 3 entschieden, für langfristig Aufenthaltsberechtigte aus anderen Mitgliedstaaten, die den Aufenthalt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit beantragen, eine Arbeitsmarktpflicht anzuwenden.

Artikel 14 Absatz 4 der Richtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Gesamtzahl der Personen, denen ein Aufenthaltsrecht gewährt werden kann, zu begrenzen, sofern solche Begrenzungen bei Annahme der Richtlinie in den geltenden Rechtsvorschriften vorgesehen waren. Nur drei Mitgliedstaaten⁴⁰ haben diese Möglichkeit angewandt.

Artikel 14 Absatz 5 Unterabsatz 2 erlaubt es den Mitgliedstaaten, langfristig Aufenthaltsberechtigte aus anderen Mitgliedstaaten als Saisonarbeiter zuzulassen – eine Kategorie, die von der Saisonarbeiter-Richtlinie 2014/36/EU, die nur auf außerhalb der EU ansässige Drittstaatsangehörige anwendbar ist, nicht abgedeckt wird. Diese Möglichkeit wurde von vier Mitgliedstaaten⁴¹ angewandt.

Alle Mitgliedstaaten haben beschlossen, die in Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie vorgesehene Bedingung, dass Antragsteller feste und regelmäßige Einkünfte nachweisen müssen, anzuwenden. Einige Mitgliedstaaten⁴² haben feste Beträge (die dem nationalen Mindesteinkommen entsprechen) eingeführt, die, wenn sie mit dem vom EuGH in der Rechtssache *Chakroun*⁴³ bestätigten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein sollen, unter Berücksichtigung der besonderen Umstände jedes Einzelfalls angewandt werden müssen.

Gemäß Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten von langfristig Aufenthaltsberechtigten verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen, sofern sie nicht schon im ersten Mitgliedstaat Integrationsanforderungen erfüllen mussten. Fünf Mitgliedstaaten⁴⁴ haben beschlossen, diese Möglichkeit anzuwenden.

Nach Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie haben der Ehepartner und minderjährige Kinder das Recht, den langfristig Aufenthaltsberechtigten zu begleiten oder ihm nachzureisen, sofern die Familie bereits im ersten Mitgliedstaat bestand. Einige Mitgliedstaaten haben zusätzliche Anforderungen eingeführt, die ein Hindernis für die Ausübung der Mobilität darstellen können. Zum Beispiel verpflichtet Tschechien Familienangehörige, einen Antrag zusammen mit zusätzlichen Unterlagen, wie einem Strafregisterauszug und einem umfassenden Gesundheitsbericht, vorzulegen. In Deutschland können Familienangehörige nur nachreisen,

³⁷ EE, EL.

³⁸ HR, RO.

³⁹ AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

⁴⁰ AT, IT, RO.

⁴¹ DE, EE, ES, HR.

⁴² BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

⁴³ Urteil vom 4. März 2010 in der Rechtssache C-578/08 (*Chakroun*).

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

wenn der langfristig Aufenthaltsberechtigte über ausreichenden Wohnraum verfügt; in Estland hat ein Ehepartner das Recht zur Nachreise nur, wenn er bereits im ersten Mitgliedstaat seinen Aufenthalt hatte.

Gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, das Recht, den langfristig Aufenthaltsberechtigten zu begleiten oder ihm nachzureisen, auf andere Familienangehörige als den Ehepartner oder minderjährige Kinder auszudehnen. Diese Möglichkeit wurde von einigen Mitgliedstaaten⁴⁵ umgesetzt.

Nach Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie muss der zweite Mitgliedstaat dem langfristig Aufenthaltsberechtigten einen verlängerbaren Aufenthaltstitel ausstellen, wenn die Bedingungen erfüllt sind, und dem ersten Mitgliedstaat seine Entscheidung mitteilen. Einige Mitgliedstaaten⁴⁶ haben jedoch diese Informationsverpflichtung in ihren Rechtsvorschriften nicht umgesetzt.

Gleichbehandlung im zweiten Mitgliedstaat – Artikel 21

Nach Artikel 21 der Richtlinie wird den Inhabern des Titels, sobald sie den Aufenthaltstitel im zweiten Mitgliedstaat erhalten haben, in diesem Mitgliedstaat Gleichbehandlung in den Bereichen und unter den Bedingungen des Artikels 11 gewährt, einschließlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Gleichbehandlung für einen Zeitraum von höchstens 12 Monaten auf bestimmte unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeiten zu beschränken. Nach einem Meinungs austausch zwischen der Kommission und den nationalen Behörden hat ein Mitgliedstaat seine Rechtsvorschriften geändert, die von Familienangehörigen langfristig Aufenthaltsberechtigter verlangten, auch nach den ersten 12 Monaten ihres Aufenthalts eine nur für einen bestimmten Arbeitsplatz oder Sektor gültige Arbeitsgenehmigung zu besitzen.

Nach Artikel 21 Absatz 2 können Mitgliedstaaten den Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit in Bezug auf Inhaber eines Aufenthaltstitels für Studienzwecke oder zu sonstigen Zwecken beschränken. Diese Möglichkeit wird in fünfzehn Mitgliedstaaten angewandt.⁴⁷

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seit 2011 hat sich der Stand der Umsetzung der Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte unionsweit verbessert, auch dank der zahlreichen von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren und der Urteile des EuGH. Jedoch untergraben einige herausragende Probleme nach wie vor die vollständige Erreichung der wesentlichen Ziele der Richtlinie, d. h. ein echtes Instrument zur Integration von Drittstaatsangehörigen zu schaffen, die langfristig in den Mitgliedstaaten ansässig sind⁴⁸, und zur Verwirklichung des Binnenmarktes beizutragen⁴⁹.

Was das erste Ziel betrifft, so wurde festgestellt, dass die meisten Mitgliedstaaten die Nutzung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nicht aktiv beworben haben und dass sie nach wie vor nahezu ausschließlich nationale langfristige Aufenthaltstitel ausstellen,

⁴⁵ AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

⁴⁶ AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

⁴⁷ AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

⁴⁸ Erwägungsgrund 12, wie vom EuGH in der Rechtssache C-508/10, Kommission / Niederlande, Randnummer 66 bestätigt.

⁴⁹ Erwägungsgrund 18, wie vom EuGH in der Rechtssache C-508/10, Kommission / Niederlande, Randnummer 66 bestätigt.

wenn Drittstaatsangehörige nicht ausdrücklich um den EU-Aufenthaltstitel ersuchen. Im Jahr 2017 waren in den an die Richtlinie gebundenen 25 Mitgliedstaaten rund 3,1 Millionen Drittstaatsangehörige im Besitz einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU, gegenüber 7,1 Millionen im Besitz einer nationalen langfristigen Aufenthaltsberechtigung⁵⁰. Wenn, wie in der Fachliteratur betont wird, bestätigt würde, dass die nationalen Einwanderungsbehörden aktiv die nationalen Aufenthaltstitel anstatt des EU-Titels bewerben, würde dies den *effet utile* der Richtlinie untergraben⁵¹.

Die Kommission wird diesen Aspekt der Umsetzung der Richtlinie beobachten und die Mitgliedstaaten ersuchen, die langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU als ein Instrument aufzugreifen, das für die Integration von Drittstaatsangehörigen vorteilhaft ist.

Was das zweite Ziel betrifft, so hat die Art und Weise, wie die meisten Mitgliedstaaten die Vorschriften der Richtlinie über die Mobilität innerhalb der EU umgesetzt haben, nicht wesentlich zur Verwirklichung des Binnenmarktes beigetragen. Nur wenige langfristige Aufenthaltsberechtigte haben von ihrem Recht Gebrauch gemacht, in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen. Das liegt auch daran, dass in manchen Fällen dieses Recht von gleich vielen Bedingungen wie ein neuer Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels abhängt, oder dass die zuständigen nationalen Behörden nicht über ausreichende Kenntnis der Verfahren verfügen, oder dass sie es schwierig finden, mit den entsprechenden Behörden in anderen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten ersuchen, die Umsetzung der Vorschriften über die Mobilität innerhalb der EU zu verbessern, auch durch Förderung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Behörden.

Die Kommission wird die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten entsprechend ihren Befugnissen nach den Verträgen weiter beobachten und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen einleiten, die auch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren umfassen.

⁵⁰ Daten von Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

⁵¹ Siehe Hailbronner/Thym, S. 497.