



Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Inneres und Sport

Behörde für Inneres und Sport, Johannisswall 4, 20095 Hamburg

An

die Bezirksämter

das Einwohner-Zentralamt

Staatsrat
Volker Schiek

Johannisswall 4
20095 Hamburg

Telefon (040) - 4 28 39 - 48 06
Telefax (040) - 4 28 39 - 29 06
volker.schiek@bis.hamburg.de

Hamburg, den

11.3.2013

Fachanweisung nach § 45 Abs.2 des Bezirksverwaltungsgesetzes der Behörde für Inneres zum Ausländerrecht Nr. 2/2013

Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen

Vorbemerkung

Jeder Bürgerin und jedem Bürger der Europäischen Union steht grundsätzlich das elementare und persönliche Recht zu, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.¹ Diese Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen stellt eine der Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes dar. Die Gewährleistung der Freizügigkeit ist Ziel der europarechtlichen Vorschriften und Rechtsprechung sowie ihrer Umsetzung in die nationale Rechtsordnung. Das Freizügigkeitsrecht folgt damit grundlegend anderen Vorgaben und Zielsetzungen als das ordnungsrechtlich geprägte Aufenthaltsgesetz für Drittstaatenangehörige.

Maßgeblich für die Behandlung von Unionsbürgern und ihren freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen ist vor allem die Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeitsrichtlinie oder Unionsbürgerrichtlinie), deren Umsetzung für Deutschland durch das Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) erfolgte.

Die vorliegende Fachanweisung soll die Regelungen zum Freizügigkeitsrecht, hier insbesondere auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum FreizügG/EU (VV-FreizügG/EU), ergänzen und für

¹ Art.18 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)

Hamburg konkretisieren, um den Anwenderinnen und Anwendern unabhängig von einem unterschiedlichen Erfahrungshintergrund und fachlichen Kenntnissen einen praktischen Handlungsleitfaden zu liefern. Ziel der Fachanweisung ist es, die gängigen Standardfälle regeln, so dass für abweichende Situationen weiterhin individuelle Lösungen möglich sind.

1. Freizügigkeit bei EU-Bürgern

Unionsbürger² erhalten ab dem 29.01.2013 keine gesonderte Bescheinigung über das Bestehen ihres Freizügigkeitsrechts mehr. Als Nachweis darüber, dass sie sich in Deutschland aufhalten und hier von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, dient ihnen künftig die meldebehördliche Meldebescheinigung. Damit sie diesen Umstand auch gegenüber Dritten belegen können, die von ihnen möglicherweise weiterhin die Vorlage einer Freizügigkeitsbescheinigung erwarten, ist ihnen bei der meldebehördlichen Anmeldung das anliegende Informationsblatt auszuhändigen (Anlage 1).

Da es also in der Regel gar nicht mehr zu einem Kontakt der Unionsbürger mit der Ausländerbehörde kommen wird, ist es auch nicht mehr erforderlich eine Akte anzulegen, sofern nicht Unterlagen eingehen, die für eine ausländerbehördliche Entscheidung über das Nichtbestehen oder den Verlust der Freizügigkeitsberechtigung relevant sind. Solange dies nicht der Fall ist, genügen die in Paula(GO!) zu den Unionsbürgern gespeicherten Daten der in Nr. 5.1.2.4 VV-FreizügG/EU vorgesehenen Aktenführungspflicht.

2. Prüfungsmaßstab der Freizügigkeitsvoraussetzungen für drittstaatenangehörige Familienangehörige

Familienangehörige von Unionsbürgern, die selbst nicht Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind (Drittstaatenangehörige), haben durch Vorlage entsprechender Unterlagen (z.B. Heiratsurkunde, Geburtsurkunde, Lebenspartnerschaftsurkunde) nachzuweisen, dass sie Familienangehörige im Sinne des § 3 FreizügG/EU sind und mit dem Unionsbürger eine schutzwürdige tatsächliche Beziehung führen, wobei dies nicht zwangsläufig auch eine gemeinsame Wohnung voraussetzt. Zu den Familienangehörigen zählen auch gleichgeschlechtliche Lebenspartner, die Ehegatten im Freizügigkeitsgesetz/EU in Bezug auf ihr Recht auf Einreise und Aufenthalt als Familienangehörige von Unionsbürgern gleichgestellt worden sind (vgl. § 3 Abs. 2 Nummer 1 FreizügG/EU), damit ist auch Nr. 3.6 VV-FreizügG/EU überholt und nicht mehr anwendbar. Infol-

² Gemeint sind **Staatsangehörige der EU-Staaten** Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern **sowie Staatsangehörige der EWR-Staaten** Island, Liechtenstein und Norwegen

ge dieser Änderung haben auch die Verwandten in absteigender Linie von Lebenspartnern, die noch nicht 21 Jahre alt sind, das Recht auf Einreise und Aufenthalt nach dem FreizügG/EU.

Darüber hinaus müssen Familienangehörige Nachweise vorzulegen, dass der stammberichtigte Unionsbürger, von dem die Freizügigkeit abgeleitet werden soll, selbst die Freizügigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Die Art der beizubringenden Nachweise richtet sich nach der Fallgruppe, welcher der Unionsbürgers angehört:

2.1. Arbeitnehmer/Berufsauszubildende (§ 2 Abs.2 Nr.1 FreizügG/EU)

- Beschäftigung, die in der Regel mindestens 10 Wochenstunden umfassen muss (Arbeitgeberbescheinigung, aktuelle Verdienstabrechnung oder Arbeitsvertrag). In Ausnahmefällen kann aber auch eine Tätigkeit mit weniger als 10 Wochenstunden als Arbeitnehmertätigkeit anerkannt werden, wenn das Arbeitsverhältnis nach seinen Rahmenbedingungen, insbesondere hinsichtlich Urlaubsanspruch und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall als ordnungsgemäße Beschäftigung anzusehen ist.³
- Nachweis über ein bestehendes Berufsausbildungsverhältnis (Ausbildungsvertrag oder Bescheinigung der Ausbildungsstelle)
- soweit erforderlich⁴ Arbeitserlaubnis-EU oder Arbeitsberechtigung-EU

2.2. Niedergelassene selbstständige Erwerbstätige (§ 2 Abs.2 Nr.2 FreizügG/EU)

- Nachweis über die Ausübung einer selbstständigen oder freiberuflichen Tätigkeit in Deutschland durch Vorlage der Steuernummer und Gewerbeanmeldung (bei anmeldepflichtigen Tätigkeiten) oder sonstiger erforderlicher Genehmigungen wie z.B. Approbation oder Kammerzulassung.

2.3. Arbeitssuchende (§ 2 Abs.2 Nr.1 FreizügG/EU)

- Nachweise über die Bemühungen zur Arbeitssuche (Bescheinigung der Arbeitsagentur bzw. des Job-Centers oder im Ausnahmefall Nachweise über Bewerbungen).

2.4. Studierende⁵ (§ 2 Abs.2 Nr.5 i.V.m. § 4 FreizügG/EU)

- Immatrikulationsbescheinigung
- Nachweis Krankenversicherungsschutz (entfällt bei Studierenden an staatlichen Hochschulen, da dort eine Immatrikulation nur bei Nachweis des Krankenversicherungsschutzes erfolgt).

³ Vgl. EuGH, Urteil vom 4. 2. 2010 – Rs. C-14/ 09 [Genc] zum Arbeitnehmerbegriff.

⁴ Eine Arbeitserlaubnis-EU oder Arbeitsberechtigung-EU benötigen bis längstens zum 31.12.2013 die Staatsangehörigen von Bulgarien und Rumänien

⁵ Zur maßgeblichen Definition des Begriffs „Studierende“ vgl. Ziffer 4.2.1 VV-FreizügG/EU

- *Hinweis: Der Familiennachzug zu Studierenden ist auf die Kernfamilie, also Ehegatte oder Lebenspartner sowie Kinder, denen Unterhalt gewährt wird, beschränkt!*

2.5. Nicht Erwerbstätige (§ 2 Abs.2 Nr.5 i.V.m. § 4 FreizügG/EU)

- Nachweis ausreichender Existenzmittel in Mindesthöhe des aktuellen Regelsatzes nach SGB II zuzüglich der Wohnungskosten (z.B. durch Rentenbescheid, Verpflichtungserklärung).
- Nachweis ausreichenden Krankenversicherungsschutzes (vgl. Ziffer 4.1.1 VV-FreizügG/EU)

Bei den Fallgruppen 2.3., 2.4. und 2.5. oder bei Familienangehörigen nach § 3 Abs.2 Nr.2 FreizügG/EU (Gewährung von Unterhalt) ist auch für den drittstaatenangehörigen Familienangehörigen die Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes nachzuweisen. Besitzt der Unionsbürger ein Daueraufenthaltsrecht (vgl. § 4a FreizügG/EU), entfällt eine Prüfung seiner Freizügigkeitsvoraussetzungen und der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung für den drittstaatenangehörigen Familienangehörigen, wenn es sich um den Nachzug des Ehegatten oder Lebenspartners, eines minderjährigen ledigen Kindes oder des Elternteiles eines minderjährigen ledigen Unionsbürgers handelt.

Ein Familiennachzug ist über die hier beschriebenen Fallkonstellationen hinaus auch dann möglich, wenn nicht der Unionsbürger seinen Familienangehörigen Unterhalt einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes gewährt, sondern umgekehrt der Familienangehörige dem Unionsbürger.⁶ Dies gilt auch bereits für die entsprechende geplante Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch den Drittstaatenangehörigen, welche erst begonnen werden kann, sobald der Drittstaatenangehörige als Familienangehöriger eine Aufenthaltskarte und der Unionsbürger eine Freizügigkeitsbescheinigung erhalten.⁷

Des Weiteren ist zu beachten, dass das Freizügigkeitsrecht des drittstaatenangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers unabhängig davon besteht, ob sich der Drittstaatenangehörige in einem EU-Mitgliedstaat bereits rechtmäßig aufhält und ob die Eheschließung mit dem Unionsbürger vor oder nach der Zuwanderung in die Gemeinschaft erfolgt ist.⁸ Visumsverstöße von drittstaatenangehörigen Familienangehörigen sollen nicht sanktioniert werden.

⁶ Als Beispiel ist die Entscheidung des EuGH v.19.10.04 - Rs.C-200/02 [Chen] zu sehen, nach der die drittstaatenangehörige Mutter zur Ausübung der Personensorge für ihr irisches Kleinkind und bei Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ebenfalls freizügigkeitsberechtigt ist.

⁷ Siehe hierzu z.B. Urteil des VG München v. 27.09.07(M 10 K 06.1564) zur Erteilung einer Aufenthaltskarte, um die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts zu erfüllen

⁸ Vgl. Urteil des EuGH v. 25.07.08 - Rs.C-127/08 [Metock u.a.], mit dem die bisherige, anderslautende Auffassung des EuGH in der Entscheidung [Akrich], Urteil vom 29.03.2003 - Rs. C-109/01 revidiert wurde.

Wenn Unionsbürger gleichzeitig mit ihren Familienangehörigen aus Drittstaaten einreisen und umgehend vorsprechen, ist den Familienangehörigen für die Dauer der Prüfung die Bescheinigung gem. § 5 Abs. 2 Satz 2 FreizügG/EU⁹ auszuhändigen.

3. Nachweis der Voraussetzungen für sonstige Freizügigkeitsrechte

3.1 Daueraufenthaltsrecht (§4a FreizügG/EU)

Unionsbürger und drittstaatenangehörige Familienangehörige erwerben nach fünfjährigem ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet das voraussetzungslose Daueraufenthaltsrecht, wenn während dieser Zeit Freizügigkeitsvoraussetzungen durchgehend erfüllt gewesen sind, was durch entsprechende Nachweise zu belegen ist¹⁰. Auf den tatsächlichen Besitz einer Freizügigkeitsbescheinigung oder Aufenthaltskarte-EU kommt es dabei nicht an. Anrechenbar sind auch Zeiten vor dem EU-Beitritt des jeweiligen Herkunftsstaats, in denen der Aufenthalt nach dem AufenthG erlaubt war und von denen die Betroffenen nachweisen können, dass sie im Einklang mit den Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 der Freizügigkeitsrichtlinie zurückgelegt wurden. Für die großzügigere Auslegung im Sinne von Nr. 4a.1 VV-FreizügG/EU besteht nach der Rechtsprechung des BVerwG¹¹ kein Raum mehr, diese Vorschrift ist deshalb nicht mehr anzuwenden.

3.2. Sonderfälle

Zusätzlich zu den sich direkt aus der Freizügigkeitsrichtlinie und dem FreizügG/EU ergebenden Freizügigkeitsvoraussetzungen kann ein Aufenthaltsrecht auch aus Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) oder nationaler Gerichte abgeleitet werden. Beispielhaft sei hier die Unterhaltsgewährung für den Unionsbürger durch den Drittstaatenangehörigen genannt.¹² Durch die sich insbesondere aufgrund der Rechtsprechung des EuGH dynamisch weiterentwickelnde Ausgestaltung des Freizügigkeitsrechts ist auch in Zukunft mit weiteren entsprechenden neuen Fallkonstellationen zu rechnen.

3.3 Aufenthaltsrechte nach dem AufenthG (§ 11 Abs.1 und 2 FreizügG/EU)

Die Regelungen des FreizügG/EU haben Anwendungsvorrang vor dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Das AufenthG ist jedoch dann zu berücksichtigen, wenn es eine günstigere Rechtsstellung vermittelt als das FreizügG/EU. Neben der Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel nach dem AufenthG zu erhalten,¹³ ist insbesondere bei bestehenden Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt von praktischer Bedeutung.¹⁴

⁹ (in Paula(GO!) Nr. AA22b)

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 31.05.2012 (10 C 8.12) im Anschluss an EuGH, Urteil vom 21.12.2011 –Rs. C-424/10 u.a., Ziolkowski u.a..

¹¹ Siehe oben in Fußnote 9.

¹² Vgl. Urteil des EuGH v.19.10.04 - Rs.C-200/02 [Chen] und Ziffer 3.2.2.2 VV-FreizügG/EU oder VG München v.27.09.2007 - M 10 K 06.1564 zur Erteilung einer Aufenthaltskarte, um die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts zu erfüllen

¹³ Mögliche Anwendungsfälle für Aufenthaltstitel nach dem AufenthG sind beispielsweise nicht freizügigkeitsberechtigte, deutsch-verheiratete Unionsbürger oder auch Drittstaatenangehörige, die sich nach Aufhebung der Ehe mit einem Unionsbürger nicht auf ein Bleiberecht nach § 3 Abs.5 FreizügG/EU berufen können, jedoch durch § 31 AufenthG begünstigt sind.

¹⁴ Beispiele sind Bulgaren, Rumänen, die auch durch § 9 BeschVerfV oder § 29 Abs.5 AufenthG begünstigt sind oder Studierende, denen studentische Nebentätigkeiten zu erlauben sind.

4. Aufenthaltskarten und sonstige Dokumente nach § 5 FreizügG/EU

Drittstaatenangehörige Familienangehörige erhalten eine Aufenthaltskarte¹⁵, sobald sie die Freizügigkeitsvoraussetzungen nachgewiesen haben (vgl. Ziffer 2). Die Aufenthaltskarte wird regelmäßig für fünf Jahre ausgestellt. Es ist der bundeseinheitlich vorgegebene Vordruck zu verwenden.¹⁶

Wenn drittstaatenangehörige Familienangehörige die für die Ausstellung einer Aufenthaltskarte erforderlichen Angaben gemacht haben, soll ihnen eine entsprechende Bescheinigung ausgestellt werden (siehe Anlage 5).

Daueraufenthaltsberechtigte Unionsbürger erhalten eine Bescheinigung des Daueraufenthaltsrechts und daueraufenthaltsberechtigte drittstaatenangehörige Familienangehörige erhalten eine Daueraufenthaltskarte; hierfür sind die bundeseinheitlich vorgegebenen Vordrucke zu verwenden.¹⁷

5. Verlust der Freizügigkeitsvoraussetzungen nach § 5 oder § 6 FreizügG/EU und Wiedereinreisesperren

Die Feststellung des Verlusts der Freizügigkeitsvoraussetzungen nach § 5 Abs.5 FreizügG/EU ist eine im Einzelfall zu treffende Ermessensentscheidung. Dabei ist zu beachten, dass ein Verbot der Wiedereinreise und des Aufenthalts im Bundesgebiet nach § 7 Abs. 2 FreizügG/EU nur für Unionsbürger gilt, denen nach § 6 Abs.1 FreizügG/EU aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit das Freizügigkeitsrecht entzogen wurde, nicht jedoch in den Fällen des § 5 Abs.5 FreizügG/EU. Selbst bei einer rechtskräftigen Feststellung des Verlusts und der Weigerung des Betroffenen, das Bundesgebiet zu verlassen, stehen den Ausländerbehörden deshalb faktisch keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, um ausreisepflichtige Unionsbürger, die nicht strafällig geworden sind, dauerhaft aus dem Bundesgebiet fernzuhalten. Dieser Umstand ist bei Berücksichtigung einer Entscheidung nach § 5 Abs.5 FreizügG/EU zu beachten und sollte dazu führen, den Verlust der Freizügigkeit nur im Einzelfall festzustellen, z.B. bei Täuschungen hinsichtlich des Vorliegens der Freizügigkeitsvoraussetzungen.

Die Feststellung des Verlusts des Freizügigkeitsrechts nach § 6 FreizügG/EU ist nur nach Maßgabe strenger rechtlicher Anforderungen möglich, die in Nr. 6 ff. VV-FreizügG/EU aufgeführt sind. Unionsbürgern oder drittstaatenangehörigen Familienangehörigen, bei denen der Verlust des Freizügigkeitsrechts nach § 6 FreizügG/EU festgestellt wurde und deren Einreisesperre noch nicht befristet ist, dürfen nicht in das Bundesgebiet einreisen und erhalten auch keine Freizügigkeitsbescheinigung oder Aufenthaltskarte, solange die Einreisesperre fortbesteht. Gleiches gilt bei noch

¹⁵ Nach § 11 Abs. 1 Sätze 3 bis 7 FreizügG/EU werden Aufenthaltskarten und Daueraufenthaltskarten ab dem 1.9.2011 regelhaft als Chipkarte im Format des elektronischen Aufenthaltstitels ausgestellt.

¹⁶ Siehe Anlage D15 der AufenthV

¹⁷ Siehe Anlagen D14a und D16 der AufenthV

Information für Unionsbürger und Angehörige der EWR-Staaten¹
zu den Änderungen im Freizügigkeitsgesetz/EU

Seit dem 29. Januar 2013 erhalten Sie als Unionsbürger und Angehörige der EWR-Staaten keine Freizügigkeitsbescheinigung der Ausländerbehörde mehr. Dies ergibt sich aus Artikel 1 Nr. 5 b) des Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer aufenthaltsrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013 (BGBl. S. 86), durch den die deklaratorische Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger (Freizügigkeitsbescheinigung) zur finanziellen Entlastung der kommunalen Verwaltungen und zur Verringerung von Bürokratieaufwand abgeschafft wurde.

Als Nachweis darüber, dass Sie sich als Unionsbürger oder Angehörige der EWR-Staaten in Deutschland aufhalten und hier von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, dient Ihnen künftig die meldebehördliche Meldebescheinigung.

Nach Erwerb des Daueraufenthaltsrechts nach § 4a Freizügigkeitsgesetz/EU können Sie als Unionsbürger oder Angehörige der EWR-Staaten eine entsprechende ausländerbehördliche Bescheinigung bei der Ausländerabteilung Ihres zuständigen Bezirksamtes beantragen. Der Erwerb des Daueraufenthaltsrechts setzt in der Regel voraus, dass Sie sich fünf Jahre lang in Deutschland aufgehalten und dabei die Voraussetzungen für die Freizügigkeit (etwa als Arbeitnehmer) erfüllt haben, wofür Sie entsprechende Nachweise erbringen müssen.

Für Ihre Familienangehörigen, die selbst keine Unionsbürger oder EWR-Staatsangehörigen sind, sondern einem Drittstaat angehören, ändert sich nichts. Sie erhalten weiterhin eine Aufenthaltskarte von der Ausländerbehörde, nachdem sie dort ihre Eigenschaft als Ihre Familienangehörige sowie das Bestehen Ihrer Freizügigkeitsvoraussetzungen durch geeignete Urkunden nachgewiesen haben. Auch Ihre Familienangehörigen, die einem Drittstaat angehören, können nach Erwerb des Daueraufenthaltsrechts eine Daueraufenthaltskarte bei der Ausländerabteilung Ihres zuständigen Bezirksamtes beantragen.

Stand: Januar 2013

¹¹ Angesprochen sind **Staatsangehörige der EU-Staaten** Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern **sowie Staatsangehörige der EWR-Staaten** Island, Liechtenstein und Norwegen