

Annika Kramer

Unionsrechtliche Grenzen
passbeschränkender Maßnahmen aus
finanziellen Gründen

Masterarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2017 GRIN Verlag
ISBN: 9783668544499

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/375202>

Annika Kramer

Unionsrechtliche Grenzen passbeschränkender Maßnahmen aus finanziellen Gründen

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Westfälische Hochschule Gelsenkirchen, Bocholt, Recklingshausen

Masterarbeit

Titel der Arbeit // Title of Thesis

**Unionsrechtliche Grenzen passbeschränkender Maßnahmen aus
finanziellen Gründen**

Akademischer Abschlussgrad: Grad, Fachrichtung (Abkürzung) // Degree

Master of Laws (LL.M.)

Autorenname

Kramer, Annika

Studiengang // Course of Study

Wirtschaftsrecht

Fachbereich // Department

Wirtschaftsrecht

Abgabedatum // Date of Submission

29. Juni 2017

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Schutz der Ausreisefreiheit	4
I. Verfassungsrechtlicher Schutz	4
1. Art. 11 Abs. 1 Grundgesetz	4
2. Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz	4
II. Europarechtlicher Schutz	4
1. Art. 21 Abs. 1 AEUV	4
2. Art. 45 Abs. 1 GRCh	6
3. Sekundärrechtliche europarechtliche Vorschriften	7
III. Völkerrechtliche Verankerungen	9
B. Nationale gesetzliche Einschränkungsmöglichkeiten des unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechts aus finanziellen Gründen	11
I. Passversagung und Passentziehung	11
1. Verstoß gegen steuerliche Verpflichtungen	13
2. Verstoß gegen die Unterhaltspflicht	19
II. Beschränkung des Passes	22
III. Beschränkung des Personalausweises	24
IV. Konsequenzen passbeschränkender Maßnahmen und Zuwiderhandlungen	26
C. Europarechtskonforme Auslegung der nationalen gesetzlichen Einschränkungsmöglichkeiten des unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechts aus finanziellen Gründen	30
I. Vereinbarkeit von nationalen Vorschriften und unionsrechtlichen Vorschriften	30
II. Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 AEUV	32
1. Persönlicher Schutzbereich	32
2. Sachlicher Schutzbereich	34
3. Räumlicher Schutzbereich	37
4. Zeitlicher Schutzbereich	38
III. Eingriff	38
IV. Rechtfertigung	42
1. Rechtfertigungsgründe	42
2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Schranken-Schranken)	54
a) Geeignetheit	55
b) Erforderlichkeit	58
c) Angemessenheit	64
Fazit	68
Literaturverzeichnis	74

Einleitung

Im Rahmen der zunehmenden Mobilität der Menschen ist das Überschreiten von Auslandsgrenzen allgegenwärtig. Niemand stellt dies in Frage. Es scheint sogar, als sei „die Freiheit, aus Deutschland ausreisen zu dürfen, derart selbstverständlich geworden (...), dass ihrem rechtlichen Schutz kaum noch Aufmerksamkeit geschenkt wird“¹.

Wer in Deutschland seiner Steuer- oder Unterhaltspflicht nicht nachkommt, dem droht die Eintreibung in Form von Lohn-, Sach- und Kontopfändungen. Doch was ist, wenn die Betroffenen versuchen, sich diesen Maßnahmen zu entziehen, indem sie sich ins Ausland absetzen? Jeder Unionsbürger und jede Unionsbürgerin² hat doch schließlich das Recht, sich in der Europäischen Union (EU)³ frei zu bewegen oder nicht? Schützt dieses Recht bestenfalls auch beim Versuch, sich der Rechtsordnung des Heimatlandes zu entziehen? Besteht etwa ein Anspruch eines jeden Deutschen auf Verlassen des Heimatstaates, sozusagen ein grenzenloses Recht auf Freizügigkeit - oder ist dieses aufgrund nationaler Gesetze einschränkbar? Können in solchen Fällen des Missbrauchs der unionsbürgerlichen Freizügigkeit pass- und ausweisbeschränkende Maßnahmen zur Durchsetzung der Steuer- und Unterhaltspflicht getroffen werden? Inwiefern lässt sich die Festsetzung in Form von Lohn- und Kontopfändungen im europäischen Ausland durchsetzen?

Daneben ist noch eine weitere Frage entscheidend, die selbst Dr. Max Stadler (F.D.P) bei der Änderung des Passgesetzes im Bundestag aufwarf: „Ist die [passbeschränkende] Maßnahme überhaupt geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen?“⁴ Dazu müsste der zwingende Inlandsaufenthalt aus Sicht des Betroffenen förderlich sein, die Steuer- bzw. Unterhaltsschulden zu begleichen. Oder gibt es etwa andere, gleich geeignete Maßnahmen?

Wie steht es mit der rechtlichen Zulässigkeit bei Beschränkung der allgemeinen Ausreisefreiheit der Deutschen - halten solche Maßnahmen vor nationalen Gerichten sowie vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) bestand? Könnten nationale Regelungen etwa

¹ Rossi, Beschränkungen der Ausreisefreiheit im Lichte des Verfassungs- und Europarechts, AöR 2002, S. 613.

² Im Folgenden wird zur besseren Lesbarkeit nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

³ Bezüglich der verwendeten Abkürzungen wird auf *Kirchner/Pannier*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Auflage 2008, verwiesen.

⁴ BT-Plenarprotokoll 14/90 v. 24.2.2000, S. 8421.

eine Gefährdung des europäischen Freizügigkeitsrechts implizieren? So gelten Unionsbürger doch als Bürger „mit weitreichenden Rechten“⁵, dessen Reichweite durch die Rechtsprechung des EuGH „kontinuierlich fortentwickelt“⁶ wurde. Der EuGH hat die Möglichkeit „freizügigkeitsrechtliche Standards [zu] entwickel[n], die die europäische und die nationale Gesetzgebung“⁷ prägen. Fraglich ist, inwiefern die EU den Unionsbürgern mit Hilfe des unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechts die Möglichkeit eröffnet, sich trotz Verstößen gegen die nationale Rechtsordnung innerhalb der EU frei fortzubewegen.

Vor diesem Hintergrund und all dieser offenen Fragen werden in dieser Masterarbeit die Vorschriften über die unionsbürgerliche Freizügigkeit auf ihre Grenzen überprüft.

Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung des Schutzes der Ausreisefreiheit (Kap. „A.“). Die Regelungen dazu werden sowohl verfassungsrechtlich, europarechtlich als auch völkerrechtlich skizziert. Anschließend werden im Kap. „B.“ die nationalen gesetzlichen Einschränkungsmöglichkeiten des unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechts aus finanziellen Gründen beleuchtet. Entsprechende Schranken enthalten in Deutschland etwa die §§ 7, 8 Passgesetz⁸ (PassG) und § 6 Abs. 7 des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis - Personalausweisgesetz⁹ (PAuswG). Darunter fallen insbesondere die Maßnahmen der Passversagung, Passentziehung sowie Beschränkung von Pass und Personalausweis. Anhand dieser nationalen Vorschriften wird der Frage nachgegangen, unter welchen Voraussetzungen diese pass- und personalausweisrechtlichen Maßnahmen zulässig sind. Außerdem werden Entscheidungen aus deutscher Rechtsprechung hinzugezogen, um zu analysieren, inwiefern das Unionsrecht beachtet und insbesondere der Begriff der öffentlichen Ordnung ausgelegt wird.

Anschließend wird die europarechtskonforme Auslegung pass- und ausweisrechtlicher Maßnahmen aus finanziellen Gründen behandelt (Kap. „C.“). So wird in „C.I.“ erst einmal die grundsätzliche Vereinbarkeit von nationalen und unionsrechtlichen Vorschriften skizziert. Dabei wird u.a. thematisiert, inwiefern europäisches Recht vor nationalen Behörden Berücksichtigung findet. Anschließend wird anhand der Rechtsprechung des

⁵ *Lehmann*, Es gilt die Freizügigkeit der Unionsbürger zu stärken - nicht zu schwächen, ZAR 2015, S. 213.

⁶ *Frenz*, Das europäische Freizügigkeitsrecht als umfassendes Gleichstellungsrecht?, ZESAR 2011, S. 307.

⁷ *Raschka*, Aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum unionsrechtlichen Freizügigkeitsrecht, ZAR 2012, S. 231.

⁸ Passgesetz v. 19.4.1986 (BGBl. I S. 537), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes v. 30.7.2009 (BGBl. I S. 2437).

⁹ Personalausweisgesetz v. 18.6.2009 (BGBl. I S. 1346), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 8.6.2017 (BGBl. I S. 1570).