



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 15. Mai 2013 (21.05)  
(OR. en)**

**9592/13**

**FREMP 60  
JAI 381  
COCON 20  
MI 406  
POLGEN 77  
SOC 326**

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 13. Mai 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

---

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 270 final

---

Betr.: **BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,  
DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUS-  
SCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN GEMÄSS ARTIKEL 25  
AEU-VERTRAG**  
Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2011-2013

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 270 final.

Anl.: COM(2013) 270 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 8.5.2013  
COM(2013) 270 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**GEMÄSS ARTIKEL 25 AEU-VERTRAG**

**Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2011-2013**

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**GEMÄSS ARTIKEL 25 AEU-VERTRAG**

**Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2011-2013**

**1. EINLEITUNG**

Vor dem Hintergrund des Europäischen Jahres der Bürgerinnen und Bürger 2013 und gemäß Artikel 25 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird in diesem Bericht den wichtigsten Entwicklungen im Bereich der Unionsbürgerrechte im Zeitraum zwischen dem **1. Januar 2011 und dem 31. März 2013** Rechnung getragen. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird auch auf die Europäische Bürgerinitiative und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit eingegangen.<sup>1</sup>

Zum Thema der Diskriminierung aus anderen Gründen (Artikel 19 AEUV) wird die Kommission im November 2013 einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse<sup>2</sup> und der Richtlinie zur Gleichbehandlung am Arbeitsplatz<sup>3</sup> vorlegen, in dem Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung nach einheitlichen Maßstäben beleuchtet werden. Außerdem wird die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie über die Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen<sup>4</sup> veröffentlichen.

Mit dem Vertrag von Lissabon erhielt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in der in Titel V (Artikel 39-46) die EU-Bürgerrechte festgelegt sind, volle Rechtswirksamkeit. Die drei Jahresberichte über die Anwendung der Charta der Grundrechte, die im März 2011<sup>5</sup>, April 2012<sup>6</sup> und Mai 2013<sup>7</sup> angenommen wurden, enthalten daher auch eine Darstellung der Fortschritte im Bereich der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte.

---

<sup>1</sup> Die Artikel 18 und 24 AEUV wurden durch den Vertrag von Lissabon in den Zweiten Teil des AEUV, „Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft“, aufgenommen.

<sup>2</sup> Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

<sup>3</sup> Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

<sup>4</sup> Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen.

<sup>5</sup> KOM(2011) 160 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual\\_report\\_2010\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_de.pdf)

<sup>6</sup> COM(2012) 169 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report_en.pdf)

<sup>7</sup> COM(2013) 271 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf)

## 2. ENTWICKLUNGEN AUF DEM GEBIET DER MIT DER UNIONSBÜRGERSCHAFT VERBUNDENEN RECHTE

### 2.1. Jüngste Entwicklungen in der Rechtsprechung im Bereich der Unionsbürgerschaft

In verschiedenen wegweisenden Urteilen untermauerte der Gerichtshof der Europäischen Union seine durchgängig vertretene Feststellung „**Der Unionsbürgerstatus ist nämlich dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein**“<sup>8</sup>.

Im Urteil in der Rechtssache **Zambrano**<sup>9</sup> entschied der Gerichtshof, dass Artikel 20 AEUV einzelstaatliche Maßnahmen ausschließt, durch die es den Unionsbürgern unmöglich würde, den Kernbestand der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, in Anspruch zu nehmen. In der Anwendung dieses Kriteriums auf den vorliegenden Einzelfall kam der Gerichtshof zu der Feststellung, dass einem Migranten, dessen Aufenthaltsstatus noch nicht regularisiert wurde und dessen unterhaltsberechtigten minderjährige Kinder Staatsangehörige des betreffenden Landes sind, eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in diesem Land zu erteilen ist. Der Gerichtshof erläuterte weiter, dass die Verweigerung dieses Rechts gegenüber dem Elternteil den Kindern die wirkliche Wahrnehmung des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, unmöglich machen würde, da sie gezwungen wären, das Gebiet der Europäischen Union zu verlassen. Außerdem führte der Gerichtshof aus, dass dies auch dort gilt, wo die Kinder von ihrem Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU noch nie Gebrauch gemacht haben.

In einer anderen Rechtssache, der Rechtssache **Dereci**<sup>10</sup>, hob der Gerichtshof die besonderen und außergewöhnlichen Merkmale der Situationen hervor, in denen dieses Kriterium zur Anwendung kommen kann. Das Kriterium gilt nur in den Fällen, in denen der Unionsbürger gezwungen wäre, das Unionsgebiet insgesamt (nicht nur das Gebiet des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehöriger er ist) zu verlassen. Darüber hinaus bezieht es sich auf Situationen, in denen das Aufenthaltsrecht einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines Staatsbürgers eines Mitgliedstaats ist, nicht verweigert werden darf, da andernfalls die Wirkung der Unionsbürgerschaft, die dieser Staatsangehörige in Anspruch nehmen kann, ausgehöhlt würde. Der Umstand, dass ein Unionsbürger mit einem Familienangehörigen, der Drittstaatsangehöriger ist, zusammenleben möchte, ist jedoch nicht ausreichend, um zu akzeptieren, dass dieser gezwungen wäre, die EU zu verlassen, wenn dem Familienmitglied das Aufenthaltsrecht verweigert wird.

Der Gerichtshof wies außerdem darauf hin, dass die einzelstaatlichen Behörden oder Gerichte in jedem Einzelfall zu beurteilen haben, ob eine Verweigerung des Aufenthaltsrechts das Recht auf Schutz des Familienlebens aushöhlen würde, und zwar vor dem Hintergrund von Artikel 7 der Grundrechtecharta in den Fällen, die durch Unionsrecht geregelt sind, und vor dem Hintergrund von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention in den Fällen, in denen das Unionsrecht nicht anwendbar ist.

In jüngster Zeit bestätigte der Gerichtshof in der Rechtssache **O, S.**<sup>11</sup>, dass die Grundsätze des Urteils in der Rechtssache Zambrano nur in Ausnahmefällen Anwendung finden, betonte allerdings, dass deren Anwendung nicht auf Fälle beschränkt ist, in denen eine

<sup>8</sup> Siehe beispielsweise Rechtssache C-184/99, *Grzelczyk*.

<sup>9</sup> Rechtssache C-34/09, *Ruiz Zambrano*.

<sup>10</sup> Rechtssache C-256/11, *Dereci und andere*.

<sup>11</sup> Verbundene Rechtssachen C-356/11 und C 357/11, *O, S.*

Blutsverwandtschaft vorliegt, und unterstrich dabei, dass das maßgebliche Kriterium das Abhängigkeitsverhältnis (rechtlich, finanziell oder affektiv) ist.

## 2.2. Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft

Nach dem EU-Recht ist jeder Bürger, der die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats besitzt, zugleich Unionsbürger. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, selbst darüber zu bestimmen, wer zu ihren Staatsangehörigen zu rechnen ist, und die Bedingungen für den Erwerb oder Verlust ihrer Staatsangehörigkeit unter Berücksichtigung des EU-Rechts festzulegen<sup>12</sup>.

Im Berichtszeitraum beantwortete die Kommission ungefähr 62 Einzelanfragen, 29 Anfragen des Europäischen Parlaments und 6 Petitionen im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft.

Bei der Kommission gingen Anfragen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments zu Fällen ein, in denen Mitgliedstaaten beschlossen hatten, bestimmten Personengruppen (die beispielsweise in anderen Ländern ethnischen Minderheiten angehören oder die bei einer inländischen Bank einen bestimmten Betrag einzahlen) die Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaats zu gewähren. Die Verfasser warfen die Frage auf, **ob es den Mitgliedstaaten freigestellt ist, die Bedingungen für den Erwerb ihrer Staatsangehörigkeit festzulegen**, vor allem vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer diesbezüglichen Zuständigkeit „das Unionsrecht beachten“ müssen.

Bei der Auslegung dieses Vorbehalts in der Rechtssache Rottmann<sup>13</sup> stellte der Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Festlegung, wer ihre Staatsangehörigkeit – und damit die Unionsbürgerschaft – erlangen kann, nicht in Frage. Er erlegte den Mitgliedstaaten vielmehr Grenzen bei ihrer Befugnis auf, Unionsbürger ihre mit dem Status der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte zu entziehen. Insbesondere bestätigte der Gerichtshof im Hinblick auf Unionsbürger, dass die Wahrnehmung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Regeln für den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft festzulegen, *soweit sie Rechte betrifft, die durch die Rechtsordnung der Union verliehen und geschützt werden*, wie es bei einer Entscheidung über die Entziehung der Staatsangehörigkeit der Fall ist, einer gerichtlichen Kontrolle hinsichtlich des Unionsrechts unterliegt. Die in den Anfragen, die bei der Kommission eingingen, beschriebenen Sachverhalte betrafen Entscheidungen über die *Verleihung* der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats, die die durch die Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte nicht berührten.

## 2.3. Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht von EU-Bürgern (Richtlinie 2004/38/EG)

### 2.3.1. Förderung der korrekten Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG<sup>14</sup>

Das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ist einer der Grundpfeiler der Integration der EU.

Im Berichtszeitraum verfolgte die Kommission eine **konsequente Politik der Durchsetzung**, durch die eine umfassende und wirksame Umsetzung der Richtlinie durch alle Mitgliedstaaten gewährleistet werden sollte. Dies führte dazu, dass die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften änderten oder sich hierzu verpflichteten, um die Einhaltung der Vorschriften über die Freizügigkeit zu gewährleisten. Die Kommission

<sup>12</sup> Siehe beispielsweise Rechtssache C-369/90, *Micheletti und andere*.

<sup>13</sup> Rechtssache C-135/08.

<sup>14</sup> ABL L 158, S. 77.

verfolgt die Einhaltung dieser Verpflichtungen aufmerksam und arbeitet mit den betreffenden Mitgliedstaaten bei der Klärung noch ungelöster Probleme zusammen.

Im Jahr 2011 leitete die Kommission Verfahren gegen zwölf Mitgliedstaaten ein.<sup>15</sup> Im Jahr 2012 und Anfang 2013 gab sie in sieben dieser zwölf Fälle begründete Stellungnahmen ab<sup>16</sup>. Als Ergebnis dessen haben bis jetzt fünf Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften geändert oder sich hierzu verpflichtet<sup>17</sup>. Die wichtigsten Probleme, die in den Vertragsverletzungsverfahren angesprochen wurden, betreffen das **Einreise- und Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen von Unionsbürgern** einschließlich gleichgeschlechtlichen Ehepartnern und Lebenspartnern<sup>18</sup>, die Bedingungen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltsgenehmigungen für Familienangehörige aus Nicht-EU-Ländern sowie die materiellen Schutzklauseln und Verfahrensgarantien gegen die Ausweisung von EU-Bürgern.

Auf dem Internetportal „Ihr Europa“<sup>19</sup> können die EU-Bürger sich über ihre Rechte informieren. Dem Recht auf Freizügigkeit ist eine eigene Seite gewidmet. Außerdem veröffentlicht die Kommission eine aktualisierte Fassung ihres Leitfadens für EU-Bürger zur Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in Europa<sup>20</sup>.

### 2.3.2. *Bearbeitung von Anfragen und Beschwerden*

Im Berichtszeitraum wurden an die Kommission 1566 Einzelanfragen zum freien Personenverkehr und zum Aufenthaltsrecht gerichtet, wovon 581 als förmliche Beschwerden registriert wurden. Außerdem beantwortete die Kommission 147 Anfragen aus dem Europäischen Parlament und 137 Petitionen.

Im Jahr 2011, gingen bei den Europe Direct-Kontaktzentren 2 413 Anfragen zu Themen der Freizügigkeit ein, im Jahr 2012 insgesamt 3 787 (dies entspricht 3,9 % des jährlichen Anfrageaufkommens der EDCC).

Fragen des Freizügigkeits- und des Aufenthaltsrechts gehören zahlenmäßig zu den drei häufigsten Themenbereichen der SOLVIT-Anfragen (922 Anfragen) und -Fälle (481 Fälle wurden von SOLVIT im Berichtszeitraum bearbeitet, wovon 88 % gelöst wurden).

### 2.3.3. *Fallbeispiele*

Die nationalen Behörden sind nur unter bestimmten, durch das EU-Recht festgelegten strengen materiellen Schutzklauseln und Verfahrensgarantien berechtigt, EU-Bürger aus ihrem Staatsgebiet auszuweisen. Um Rechtssicherheit für die Unionsbürger zu gewährleisten, ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese Schutzklauseln und Verfahrensgarantien von allen Mitgliedstaaten umfassend und ordnungsgemäß umgesetzt werden.

<sup>15</sup> AT, BE, CY, CZ, DE, ES, IT, LT, MT, PL, SE, UK. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-981\\_de.htm?locale=de](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_de.htm?locale=de)).

<sup>16</sup> CZ, LT ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-75\\_de.htm?locale=de](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_de.htm?locale=de)), UK ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-417\\_de.htm?locale=de](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_de.htm?locale=de)) AT, DE und SE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-646\\_de.htm?locale=de](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_de.htm?locale=de)) und BE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-122\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_de.htm)).

<sup>17</sup> MT hat seine Rechtsvorschriften angepasst. ES, IT, PL und SE verpflichteten sich hierzu bis Frühjahr 2013.

<sup>18</sup> Siehe auch den Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte, COM(2013) 271.

<sup>19</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide\\_free\\_movement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf)

Im Jahr 2010 verfügten die französischen Behörden die Ausweisung und Ausreise von Bewohnern illegaler Siedlungen, insbesondere rumänischer und bulgarischer **Roma**, aus dem französischen Staatsgebiet. Die Kommission trat in einen Dialog mit den französischen Behörden ein, der zur vollständigen Übernahme der durch EU-Recht festgelegten Schutzklauseln in die französischen Rechtsvorschriften führte. Die neuen Rechtsvorschriften traten im Juni 2011 in Kraft.

Dänemark verabschiedete neue Ausweisungsvorschriften, die im Juli 2011 in Kraft traten und auch für EU-Bürger galten. Die neuen Vorschriften riefen ernste Vorbehalte hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den Freizügigkeitsbestimmungen der EU hervor. Nach einer Intervention der Kommission und Kontaktaufnahme mit der dänischen Regierung wurde das **Ausländergesetz** im Juni 2012 geändert.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass der Dialog mit den Mitgliedstaaten ein wirksames Mittel zur Lösung von Problemen zum Nutzen der Unionsbürger sein kann.

Als weiteres Beispiel für die Maßnahmen der Kommission zur Wahrung der Rechte der Unionsbürger auf Nichtdiskriminierung und den Abbau von Hindernissen bei der Freizügigkeit sind die Fälle der **Eintragung ausländischer Doppelnamen** zu nennen. Nach dem Eingreifen der Kommission im Jahr 2010 änderte Schweden im Jahr 2012 seine Rechtsvorschriften, so dass die Eintragung ausländischer Doppelnachnamen für schwedische Staatsangehörige möglich ist. Außerdem leitete die Kommission gegen Belgien ein Verfahren vor dem Gerichtshof ein, um dieses Recht für in Belgien geborene Kinder durchzusetzen, die einen belgischen Elternteil und einen Elternteil aus einem anderen Mitgliedstaat haben.

#### *2.3.4. Künftige Prioritäten*

Nach den Maßnahmen zur Umsetzung legt die Kommission **den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Anwendung der Freizügigkeitsvorschriften in der Praxis**. Hierzu führt sie zwei Studien zur Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG durch. In der ersten Studie, die Ende 2012 an lief, wird geprüft, wie das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht von Formalitäten und Verfahrensvorschriften beeinflusst wird, die mit der Ausstellung von Aufenthaltsdokumenten zusammenhängen. In der zweiten Studie, die Anfang 2013 eingeleitet wurde, werden der aktuelle Stand und die Auswirkungen der Mobilität der Unionsbürger auf lokaler Ebene untersucht.

Die Ergebnisse sollen in weitere Maßnahmen einfließen, die im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 angekündigt werden, beispielsweise die Vereinfachung von Formalitäten für EU-Bürger und die Förderung einer effizienten Verwaltung der Fälle im Zusammenhang mit Freizügigkeit auf lokaler Ebene.

Darüber hinaus ist die umfassende Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit für die Kommission weiterhin von vorrangiger Bedeutung. Ein Bericht über die Anwendung dieser Vorschriften soll veröffentlicht werden, sobald diese Durchsetzungsmaßnahmen und die Gesamtbeurteilung der Auswirkungen der Politik der Freizügigkeit abgeschlossen sind.

Die Kommission erneuert ihre Aufforderung an die Mitgliedstaaten zum Austausch von Informationen und bewährten Verfahren, unter anderem zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug im Bereich der Freizügigkeit.

## 2.4. Wahlrecht

EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem leben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, sind berechtigt, an den Kommunal- und den Europawahlen ihres Wohnsitzlandes (als Wähler und als Kandidat) unter denselben Bedingungen teilzunehmen wie die Staatsangehörigen dieses Landes.

Im Berichtszeitraum beantwortete die Kommission ungefähr 100 Einzelanfragen, 50 Anfragen des Europäischen Parlaments sowie 9 Petitionen zum Wahlrecht von Unionsbürgern.

In fünf Fällen setzte die Kommission den Dialog mit den Mitgliedstaaten zum Thema der Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG (Wahlrecht für Unionsbürger bei Kommunalwahlen) und in zehn Fällen zum Thema der Umsetzung der Richtlinie 93/109/EG (Wahlrecht für Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament) fort. Dies führte dazu, dass die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften änderten bzw. Änderungen ankündigten, um das EU-Recht zu erfüllen<sup>21</sup>. Die Kommission arbeitet gegenwärtig an der Fertigstellung ihrer Bewertung und wird die Erfüllung dieser Verpflichtungen und die umfassende Einhaltung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften genau nachverfolgen.

Darüber hinaus nahm die Kommission Kontakt mit elf Mitgliedstaaten auf, die Unionsbürgern, die nicht Staatsangehörige des betreffenden Landes sind, die Gründung oder Mitgliedschaft in politischen Parteien verweigern und damit gegen Artikel 22 AEUV verstoßen. In zwei Fällen wurde der Sachverhalt geklärt, in einem Fall wurden die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechend dem EU-Recht angepasst und in einem anderen Fall wurden Änderungen angekündigt. Gegen die sieben übrigen Mitgliedstaaten<sup>22</sup> wurden Maßnahmen eingeleitet.

In ihrem **am 9. März 2012 veröffentlichten Bericht zu Kommunalwahlen**<sup>23</sup> beurteilte die Kommission die Art und Weise, wie die die Wählerrechte der Unionsbürger auf lokaler Ebene umgesetzt werden, und schlug den Mitgliedstaaten die Einleitung zielgerichteter Maßnahmen zur Förderung der Bürgerbeteiligung und zur Steigerung der Wahlbeteiligung vor.

Am 12. März 2013 legte die Kommission die **Mitteilung „Vorbereitungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014: ein demokratischeres und effizienteres Verfahren“ und eine Empfehlung „für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament“** vor, durch die die europäische Dimension der Europawahlen gestärkt werden soll. Durch die Empfehlung wird auch die Funktionsweise des in Richtlinie 93/109/EG vorgesehenen Mechanismus zur Vermeidung von doppelten Stimmabgaben verbessert, indem die Effizienz verbessert und die Verwaltungsbelastung verringert werden soll.

---

<sup>21</sup> CY, PL und RO verabschiedeten neue Rechtsvorschriften; CZ, SI und SK kündigten Änderungen ihrer Rechtsvorschriften rechtzeitig zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 an. EE und LV gaben zufriedenstellende Erklärungen ab, BG, HU, LT und MT verabschiedeten vor kurzem neue Rechtsvorschriften, die noch geprüft werden.

<sup>22</sup> CZ, ES, GR, LT, LV, PL und SK.

<sup>23</sup> Bericht über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, COM(2012) 99.



Am 20. Dezember 2012 nahm der Rat die **Richtlinie 2013/1/EU<sup>24</sup>** an, **mit der es Unionsbürgern einfacher gemacht wird, sich als Kandidaten für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 aufstellen zu lassen**, da sie lediglich ein Ausweisdokument und eine Erklärung vorlegen müssen, mit der sie bestätigen, dass sie die Voraussetzungen für die Ausübung des passiven Wahlrechts erfüllen.

Wie im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 angekündigt, nahm die Kommission außerdem die Debatte mit jenen Mitgliedstaaten auf, die ihren Staatsbürgern das Recht auf die Teilnahme an landesweiten Wahlen verweigern, wenn sie ihre Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechte wahrnehmen und ihr Herkunftsland verlassen (Entzug des Wahlrechts). Nach einer fokussierten Debatte in der gemeinsamen Anhörung mit dem Europäischen Parlament zum Thema Unionsbürgerschaft am 19. Februar 2013 gibt die Kommission in ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 konkrete Maßnahmen bekannt.

## **2.5. Konsularischer Schutz**

Unionsbürger, die in ein Nicht-EU-Land reisen oder ihren Wohnsitz in einem Nicht-EU-Land haben, in dem ihr Mitgliedstaat keine Vertretung unterhält, haben unter den gleichen Bedingungen Recht auf den Schutz der diplomatischen und konsularischen Behörden eines Mitgliedstaats, wie er den Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats gewährt wird.

Als Folgemaßnahme zum Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 legte die Kommission am 23. März 2011<sup>25</sup> eine Mitteilung zum Thema *Konsularischer Schutz der EU-Bürger in Drittstaaten: Sachstand und Entwicklungsperspektiven* vor und richtete eine eigene Website<sup>26</sup> zu diesem Thema ein.

Am 14. Dezember 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine **Richtlinie über den konsularischen Schutz für Unionsbürger im Ausland** an, mit der klare und rechtsverbindliche Regeln für die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den konsularischen Behörden der Mitgliedstaaten festgelegt werden sollen, damit gewährleistet ist, dass Unionsbürger diskriminierungsfreien Zugang zum Schutz durch diplomatische oder konsularische Vertretungen anderer Mitgliedstaaten erhalten, die in dem betreffenden Drittland vertreten sind.

## **2.6. Das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten**

Die Bürger der Union sind berechtigt, eine Petition zu Unionsangelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, an das Europäische Parlament zu richten. Im Jahr 2012 gingen beim Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments 1964 Petitionen ein (gegenüber 2091 im Jahr 2011 und 1746 im Jahr 2010).

Zwischen Januar und September 2012 wurden 1010 der 1400 registrierten Petitionen (72 %) für zulässig erklärt, während dieser Anteil 2011 bei 998 Petitionen (71 %) und 2010 bei 989 Petitionen (60 %) lag. Die zulässigen Petitionen wurden entweder an ein Organ oder eine Einrichtung weiterverwiesen oder durch eine direkte Antwort an den Petenten abgeschlossen.

---

<sup>24</sup> Richtlinie 2013/1/EU zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG über die Einzelheiten der Ausübung des passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 26, S. 28).

<sup>25</sup> KOM(2011) 149.

<sup>26</sup> <http://ec.europa.eu/consularprotection>

Wie in den vorangegangenen Jahren, betrafen die meisten Petitionen im Jahr 2012 Fragen der Grundrechte/Justiz, der Umwelt und des Binnenmarkts.

## **2.7. Das Recht, sich bei Beschwerden an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden**

Die Bürger der Union sind berechtigt, sich bei Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU, mit Ausnahme des Gerichtshofs in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse, an den Europäischen Bürgerbeauftragten wenden.

Im Berichtszeitraum gingen beim Bürgerbeauftragten jährlich etwa 2500 Beschwerden ein. Die Zahl der Beschwerden, die nicht in seine Zuständigkeit fielen, ging von 1983 im Jahr 2010 und 1846 im Jahr 2011 auf 1720 Beschwerden im Jahr 2012 zurück. Dieser Rückgang ist in erster Linie dem interaktiven Leitfaden des Bürgerbeauftragten zuzuschreiben, der die Beschwerdeführer an die zuständige Behörde verweist. Im Jahr 2012 nutzten 19 281 Bürger den Leitfaden zu Auskunftszwecken.

Die Zahl der aufgrund von Beschwerden eingeleiteten Untersuchungen stieg von 323 Untersuchungen im Jahr 2010 auf 450 im Jahr 2012. Dieser Anstieg ist auf den Erfolg des Bürgerbeauftragten bei der Verständigung mit möglichen Beschwerdeführern zurückzuführen.

Häufigster Untersuchungsgegenstand war mangelnde Transparenz in der Verwaltung der EU. Im Jahr 2012 betrafen 21,5 % der Fälle Fragen der Transparenz (gegenüber 33 % im Jahr 2010 und 25 % im Jahr 2011). In 20 % aller im Jahr 2012 abgeschlossenen Untersuchungen (80 Fälle) konnte der Bürgerbeauftragte ein positives Ergebnis herbeiführen.

## **2.8. Die Europäische Bürgerinitiative**

Im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative kann die Kommission aufgefordert werden, einen Rechtsakt in Bereichen vorzuschlagen, in denen sie hierzu befugt ist, sofern diese Initiative von einer Million Bürgern unterstützt wird.

Die Regeln und Verfahren für derartige Initiativen sind in der **Verordnung (EU) Nr. 211/2011** festgelegt, die seit dem 1. April 2012 angewandt wird.

Zwischen April 2012 und Februar 2013 gingen bei der Kommission 27 Anträge auf Registrierung von Vorschlägen für Initiativen ein. Die Themen erstrecken sich vom bedingungslosen Grundeinkommen und qualitativ hochwertiger Schulbildung für alle bis zu Medienpluralismus und Wahlrecht. Eine erste Initiative hat nach Angaben der Organisatoren die erforderliche Zahl an Unterstützerstimmen erreicht<sup>27</sup>, wurde der Kommission aber noch nicht förmlich unterbreitet.

Im Jahr 2011 setzte die Kommission eine Gruppe von Sachverständigen der Mitgliedstaaten zum Austausch von Erfahrung, Fachwissen und bewährten Verfahren im Zusammenhang mit den Aufgaben, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Bürgerinitiativverfahrens wahrzunehmen haben.

---

<sup>27</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-107\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_de.htm)

## 2.9. Statistiken über EU-Bürger, die von ihrem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht Gebrauch machen

Zum 1. Januar 2012 hatten ungefähr 13,6 Millionen EU-Bürger (während eines Zeitraums von mindestens 12 Monaten) ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besaßen. Allerdings machen noch weit mehr Unionsbürger von ihrem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht Gebrauch. Im Jahr 2011 wurden in der EU mehr als 180 Millionen Reisen zu privaten Zwecken und fast 30 Millionen Reisen zu Geschäftszwecken angetreten.

## 3. ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DES GRUNDSATZES DER NICHTDISKRIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DER STAATSBÜRGERSCHAFT

Artikel 18 AEUV – und Artikel 21 Absatz 2 der Charta der Grundrechte – verbietet unbeschadet etwaiger besonderer Bestimmungen der Verträge in deren Anwendungsbereich jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

Da dieser Grundsatz für sämtliche Angelegenheiten gilt, die in den materiellen Geltungsbereich des EU-Rechts fallen, ist die Einhaltung dieses Grundsatzes fester Bestandteil der Rolle der Kommission, durch die die korrekte Anwendung des EU-Rechts in den verschiedenen Politikbereichen gewährleistet werden soll; dies wird nachstehend an einigen Beispielen aus dem Berichtszeitraum verdeutlicht.

In einer Reihe von Verfahren gegen sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Österreich) erhob die Kommission Widerspruch gegen einzelstaatliche Bestimmungen, durch die **der Zugang zum Notarberuf** Staatsangehörigen der betreffenden Mitgliedstaaten vorbehalten war. In seinen Urteilen vom 24. Mai 2011 stellte der Gerichtshof fest, dass diese Bestimmungen eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bedeuten und somit einen Verstoß gegen den Vertrag darstellen.<sup>28</sup>

In einem weiteren Beispiel für Durchsetzungsmaßnahmen aus dem Jahr 2011 leitete die Kommission ein Verfahren gegen Österreich ein, da nach einer einzelstaatlichen Rechtsvorschrift **Fahrpreisermäßigungen auf öffentlichen Verkehrsmitteln** nur Studierenden gewährt werden, deren Eltern eine österreichische Familienbeihilfe gewährt wird. In seinem Urteil vom 4. Oktober 2012 unterstützte der Gerichtshof den Standpunkt der Kommission, wonach Studierende aus der EU, die an einem anderen Ort in der EU studieren, in Bezug auf bestimmte Leistungen die gleichen Ansprüche besitzen wie Studierende des aufnehmenden Mitgliedstaats.<sup>29</sup>

Im Jahr 2012 leitete die Kommission ein Verfahren im Zusammenhang mit dem Zugang zu **ermäßigten Wasser- und Stromtarifen** ein, die Unionsbürgern mit Wohnsitz in Malta, welche nicht die maltesische Staatsbürgerschaft besaßen, nicht zu den gleichen Bedingungen wie maltesischen Staatsbürgern gewährt wurden.

Außerdem leitete die Kommission zielgerichtete politische Maßnahmen in Bereichen ein, in denen spezifische Probleme im Zusammenhang mit einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsbürgerschaft festgestellt wurden.

Aus mehreren Beschwerden und Ersuchen um rechtliche Klärung wurde deutlich, dass in einigen Mitgliedstaaten fragwürdige an die Staatsbürgerschaft gekoppelte Beschränkungen

<sup>28</sup> Rechtssachen C-53/08, C-47/08, C-50/08, C-54/08, C-61/08 und C-51/08.

<sup>29</sup> Rechtssache C-75/11.

beim Zugang zu sportlichen Aktivitäten und/oder Sportwettbewerben bestanden. Als Antwort hierauf verabschiedete die Kommission im Januar 2011 eine Mitteilung<sup>30</sup> über die Entwicklung der europäischen Dimension im Sport, die Leitlinien für die Mitgliedstaaten enthält, damit die praktische Handhabung **des Zugangs zu sportlichen Aktivitäten und/oder zu Sportwettbewerben** so gestaltet werden kann, dass es nicht zu einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsbürgerschaft kommt.

Im Dezember 2011 legte die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien vor, mit denen gewährleistet werden soll, dass bei **grenzübergreifenden Erbschaftssteuerregelungen** eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen ist.<sup>31</sup> Daran schlossen sich horizontale Durchsetzungsmaßnahmen an, mit denen gegen nationale Erbschaftssteuerregelungen, die gegen die EU-Verträge verstoßen, vorgegangen wurde.

Ende 2012 hat die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern einer eingehenden Prüfung unterzogen werden sollen, um festzustellen, ob sich diese Vorschriften für Arbeitnehmer und Personen, die in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, nachteilig auswirken. Diese Initiative schließt sich an eine Initiative aus dem Jahr 2010 an, in deren Rahmen geprüft wurde, ob die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern nicht grenzübergreifend tätige Arbeitnehmer diskriminieren. Auf dieser Grundlage ergreift die Kommission die angemessenen Maßnahmen. Hinsichtlich der vorstehend erwähnten Studie von 2012 wird sie das gleiche Konzept beibehalten.

Im Mai 2012 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für die Mitgliedstaaten<sup>32</sup>, mit denen diskriminierungsfreie **Vignettensysteme für Personenkraftwagen und Motorräder** entwickelt werden sollten.

Im Juni 2012 kündigte die Kommission im Rahmen ihrer Anstrengungen zur Förderung des Wachstums durch eine bessere Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) Maßnahmen an<sup>33</sup>, durch die der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bei **Empfängern von Dienstleistungen** angemessen durchgesetzt werden soll. Des Weiteren veröffentlichte sie für die Mitgliedstaaten Leitlinien zur Anwendung dieses Grundsatzes<sup>34</sup>.

Da der **Zugang zu Bankkonten und anderen Bankdienstleistungen** für die Teilhabe der Bürger am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben unverzichtbar geworden ist, nimmt die Kommission zeitgleich mit dem vorliegenden Bericht die in der Binnenmarktakte II<sup>35</sup> vom Oktober 2012 angekündigte Initiative an, die unter anderem auf die Überwindung von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit bei Bankkonten und Bankdienstleistungen zielt<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> SEC(2011) 66/2.

<sup>31</sup> KOM(2011) 864.

<sup>32</sup> COM(2012) 199.

<sup>33</sup> COM(2012) 261.

<sup>34</sup> SWD(2012) 146.

<sup>35</sup> COM(2012) 573.

<sup>36</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontogebühren, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, COM (2013)266.

Ende 2012 leitete die Kommission eine Studie<sup>37</sup> ein, mit der bewertet werden soll, wie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsbürgerschaft in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich des **Zugangs zu weiterführender Bildung, einschließlich finanzieller Beihilfen**, umgesetzt wird.

Außerdem unterbreitete die Kommission am 26. April 2013 einen Vorschlag für eine **Richtlinie**, die es Arbeitnehmern in der EU erleichtern soll, die ihnen im Rahmen der Freizügigkeit zustehenden Rechte auszuüben<sup>38</sup>, und die unter anderem Diskriminierungen **mobiler Arbeitnehmer in der EU** aus Gründen der Staatsbürgerschaft verhindern soll.

#### **4. SCHLUSSBEMERKUNG**

In diesem Bericht werden die wichtigsten Entwicklungen und Maßnahmen auf EU-Ebene auf dem Gebiet der Unionsbürgerschaft seit dem Jahr 2011 dargestellt. Er soll den Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 ergänzen und begleiten.

---

<sup>37</sup> „Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation“ („Bewertung der Unionsvorschriften über die Freizügigkeit der Bürger der Union und ihrer Familienangehörigen und ihrer praktischen Umsetzung“).

<sup>38</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, COM(2013) 236.