

039432/EU XXIV.GP
Eingelangt am 28/10/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 27.10.2010
KOM(2010) 602 endgültig

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

GEMÄSS ARTIKEL 25 AEU-VERTRAG

Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007-2010

{KOM(2010) 603 endgültig}

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

GEMÄSS ARTIKEL 25 AEU-VERTRAG

Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007-2010

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 25 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss alle drei Jahre über die Anwendung des Teils II des Vertrags Bericht. Dieser Bericht begleitet den „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010: Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“ mit einer Bestandsaufnahme der wichtigsten Entwicklungen auf dem Gebiet der Unionsbürgerrechte zwischen dem 1. Juli 2007 und dem 30. Juni 2010¹. Die Entwicklungen beim aktiven und passiven Wahlrecht der EU-Bürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament werden im Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2009² näher ausgeführt, der gemeinsam mit dem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 angenommen wird.

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

2.1. Der neue rechtliche und institutionelle Rahmen

Mit dem Vertrag von Lissabon, der inzwischen in Kraft ist, wurden die Unionsbürgerschaft und die mit ihr verbundenen Rechte in mehrfacher Hinsicht konkretisiert.

Mit Titel II des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erhält die Unionsbürgerschaft durch ihre Einbeziehung in die Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze (Artikel 9) sowie durch eine engere Verknüpfung von Unionsbürgerschaft und demokratischer Repräsentation (Artikel 10 und 11 EUV) größeres Gewicht.

Durch Erweiterung des Rechtekatalogs der Unionsbürger um ein neues Recht, die Bürgerinitiative, erlaubt der neue Vertrag den EU-Bürgern eine intensivere Teilnahme am demokratischen Leben der Union. Gemäß Artikel 11 Absatz 4 EUV können „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, [...] die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“

¹ Der 5. Bericht über die Unionsbürgerschaft datiert vom 15. Februar 2008 und erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. Mai 2004 bis 30. Juni 2007 - KOM(2008) 85.

² KOM(2010) 605.

Die praktische Durchführung dieses neuen Instruments war der Kommission ein wichtiges Anliegen. Deswegen hat sie am 31. März 2010 einen Verordnungsvorschlag vorgelegt³, in dem ein einfaches, nutzerfreundliches, zugängliches und gegen Missbrauch gefeiertes Verfahren vorgesehen ist.

Durch den Vertrag von Lissabon werden Unionsbürgerschaft und Nichtdiskriminierung noch enger miteinander verknüpft. Der zweite Teil des AEUV trägt nun den Titel „Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft“. In ihm werden die Verbote einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 18, ehemals Artikel 12 EGV) und aus anderen Gründen (des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, Artikel 19, ehemals Artikel 13 EGV) zusammengeführt⁴.

Zur Unionsbürgerschaft selbst betont der Vertrag von Lissabon, dass sie zu der nationalen Staatsbürgerschaft hinzu tritt, wohingegen sie im früheren Artikel 17 des EGV als *Ergänzung* definiert wurde.

Artikel 20 Absatz 2 AEUV geht über den früheren Artikel 17 EGV hinaus, da die Rechte (und Pflichten) der EU-Bürger ausdrücklich aufgelistet werden und mit dem Ausdruck „unter anderem“ deutlich gemacht wird, dass diese Liste nicht erschöpfend ist. Der Wirkungsbereich der Unionsbürgerschaft wird auch durch den Wegfall der Säulenstruktur der Europäischen Union⁵ erweitert, was durch den Wortlaut des Artikels 20 bestätigt wird, wonach die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten haben.

Dank des Vertrages von Lissabon können Unionsbürger in Drittstaaten, in denen ihr Heimatland nicht vertreten ist, den Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden der übrigen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen. Dieses Recht ist eindeutig als Individualrecht in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c AEUV verankert und wird in Artikel 23 AEUV näher ausgeführt. Gemäß Artikel 23 Absatz 2 AEUV kann die Kommission durch Vorschlag von Richtlinien zur Festlegung der notwendigen Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung dieses Schutzes den Gesetzgebungsprozess einleiten. Damit wird die intergouvernementale Methode in diesem Bereich aufgegeben. Zum konsularischen Schutz vor Ort bestimmt Artikel 35 EUV, dass die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und die Delegationen der Union zu seiner Durchführung beitragen.

Die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte im zweiten Teil des Vertrags werden in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Titel V „Bürgerrechte“) weiter ausgeführt. Die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta, an der sich die gesamte EU-Politik ausrichtet, stärkt das politische Bekenntnis der Europäischen Union zu den Grundrechten beträchtlich.

³ KOM(2010) 119.

⁴ Wegen des Zeitrahmens für diesen Bericht wird die Durchführung dieser Bestimmungen im nächsten Bericht nach Artikel 25 AEUV behandelt.

⁵ Bei den drei Säulen, die zuvor gemäß dem Vertrag über die Europäische Union die grundlegende Struktur der EU bildeten, handelte es sich um die Gemeinschaftssäule mit den drei Gemeinschaften (der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Atomgemeinschaft Euratom und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) als erster Säule), die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gemäß Titel V EUV (zweite Säule) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI EUV (dritte Säule).

2.2. Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft

2.2.1. Information und Statistiken

Aktuelle Angaben zu Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten, zu den Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft und den politischen Entwicklungen sind dem Internet-Angebot des Bürgerrechte-Observatoriums⁶ zu entnehmen, das im Januar 2009 eingerichtet wurde und vornehmlich von der Kommission finanziert wird⁷.

Nach einem jüngsten Bericht von Eurostat⁸ erwarben im Jahr 2008 696 000 Personen die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats (gegenüber 707 000 im Jahr 2007). Diese neuen EU-Bürger stammen vornehmlich aus Afrika (29 %), nicht der EU angehörigen europäischen Staaten (22 %), Asien (19 %) und Nord- und Südamerika (17 %)⁹.

59 449 Bürger eines Mitgliedstaats erwarben die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats; das macht 8,5 % der o.a. Gesamtzahl aus. Die größten Gruppen unter ihnen waren Portugiesen, die die französische Staatsbürgerschaft erhielten (7778 Personen), Rumänen, die die ungarische Staatsbürgerschaft erhielten (5535 Personen) und Polen, die die deutsche Staatsbürgerschaft erhielten (4245 Personen).

2.2.2. Entwicklung der Rechtsprechung

In seinem Urteil vom 2. März 2010 in der Rechtssache C-135/08 (Rottmann) hat der Gerichtshof der Europäischen Union einen in seiner Rechtsprechung durchgehend bestätigten Vorbehalt, wonach die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht zu beachten haben, näher ausgeführt¹⁰.

Demnach berührt dieser Vorbehalt nicht den Grundsatz des Völkerrechts, wonach die Mitgliedstaaten für die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit zuständig sind, sondern stellt den Grundsatz auf, dass im Fall von Unionsbürgern die Ausübung dieser Zuständigkeit, soweit sie die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte berührt, der gerichtlichen Kontrolle im Hinblick auf das Unionsrecht unterliegt.

Deswegen gelangte der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass eine Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung wie diejenige, um die es im Ausgangsverfahren ging, vom nationalen Gericht – gegebenenfalls über die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach nationalem Recht hinaus – auf seine Verhältnismäßigkeit nach EU-Recht zu prüfen ist, wenn eine solche Rücknahme zur Folge hat, dass der Betroffene neben der Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats der Einbürgerung auch die Unionsbürgerschaft verliert.

⁶ <http://eudo-citizenship.eu>.

⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm.

⁸ Statistik kurz gefasst, Nr. 36/2010, „Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU“, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

⁹ Zu weiteren Informationen über den Zusammenhang von Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und Integration von Drittstaatsangehörigen siehe Kapitel 5 des Integrationshandbuchs für politische Entscheidungsträger und Praktiker (3. Auflage).

¹⁰ Siehe u.a. Rechtssachen C-369/90, Micheletti u.a., Slg. 1992, I4239, Rdnr. 10; C-179/98, Mesbah, Slg. 1999, I-7955, Rdnr. 29; C-200/02, Zhu und Chen, Slg. 2004, I-9925, Randnummer 37.

Angesichts der Bedeutung, die das Primärrecht dem Unionsbürgerstatus beimisst, sind daher laut Gerichtshof die möglichen Folgen zu berücksichtigen, die eine Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung für den Betroffenen und gegebenenfalls für seine Familienangehörigen in Bezug auf den Verlust der Rechte, die jeder Unionsbürger genießt, mit sich bringt. Hierbei ist insbesondere zu prüfen, ob dieser Verlust gerechtfertigt ist im Verhältnis

- zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes,
- zur Zeit, die zwischen der Einbürgerungsentscheidung und der Rücknahmeentscheidung vergangen ist,
- und zur Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen.

Die Kommission wird Initiativen und Projekte zum Erwerb und Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen über die Voraussetzungen und die Verfahren für den Entzug der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten und damit der Unionsbürgerschaft und zur Verbreitung bewährter Praktiken fördern und erforderlichenfalls eine Koordinierung erleichtern, ohne in nationale Zuständigkeiten einzugreifen.

2.2.3. Probleme im Zusammenhang mit dem Erwerb und dem Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats

Zu Staatsangehörigkeitsfragen hat die Kommission im Berichtszeitraum ungefähr 130 Einzelanfragen sowie 18 parlamentarische Anfragen und 5 Petitionen beantwortet.

Im Berichtszeitraum haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften über Erwerb und Verlust ihrer Staatsangehörigkeit geändert. Die Bedingungen für die Erlangung und den Verlust der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten werden gemäß EU-Recht ausschließlich durch das innerstaatliche Recht der einzelnen Mitgliedstaaten geregelt. Somit kann jeder Mitgliedstaat die Bedingungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach eigenem Ermessen festlegen. Dieser völkerrechtliche Grundsatz wird durch keinerlei Bestimmung der EU-Verträge berührt und wurde, wie oben dargelegt, durch den Gerichtshof wiederholt bestätigt.

Solange die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte nicht berührt werden, wenn die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit für das Staatsangehörigkeitsrecht ausüben, fallen die betreffenden Sachverhalte nicht unter EU-Recht, und die Kommission verfügt über keinerlei Befugnis, tätig zu werden.

Die Kommission unterstützt innerhalb ihrer Kompetenzen sämtliche Bemühungen um Lösung der betreffenden Probleme und die Wahrung guter Beziehungen im Interesse gegenseitigen Verständnisses und guter Zusammenarbeit, durch die sich die Beziehungen zwischen EU-Mitgliedstaaten auszeichnen sollten.

2.3. Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht von EU-Bürgern

2.3.1. Förderung der korrekten Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG

Durch die Richtlinie 2004/38/EG¹¹ vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, wurde die Ausübung dieses Rechts erheblich erleichtert, da bereits bestehende einschlägige Rechtsakte und Rechtsprechung kodifiziert, die Bestimmungen vereinfacht und deutlicher gefasst und die einzelstaatlichen Verfahren vereinheitlicht wurden.

Die Kommission hat die einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen, für die eine Frist bis 30. April 2006 galt, genau nachverfolgt und am 10. Dezember 2008 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie angenommen¹², in dem auf eine Vielzahl problematischer Punkte hingewiesen wurde.

Um diese Probleme zu lösen und eine korrekte Anwendung des EU-Rechts auf nationaler und lokaler Ebene zu gewährleisten, hat die Kommission

- den Mitgliedstaaten Orientierungshilfen zur korrekten Durchführung der EU-Vorschriften über die Freizügigkeit übermittelt und den Erfahrungsaustausch gefördert,
- die Durchsetzung des EU-Rechts mit Nachdruck betrieben und
- dafür gesorgt, dass die Bürger sich besser darüber informieren können, wie sie ihre Rechte in der Praxis ausüben können.

Am 9. Juli 2009 hat die Kommission eine **Mitteilung zur Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG** angenommen¹³. Mit ausführlichen Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten war die Kommission bestrebt, die wichtigsten Probleme bei der korrekten Anwendung des EU-Freizügigkeitsrechts auszuräumen und die Lage der EU-Bürger nachhaltig zu verbessern.

Im Jahr 2008 hat die Kommission eine **Gruppe von Sachverständigen der Mitgliedstaaten** eingesetzt, die sich mit praktischen Fragen der Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG befasst. Diese Gruppe erhielt im Dezember 2009 einen förmlichen Auftrag und ist seitdem regelmäßig zusammengekommen, um Erfahrungen, Know-how sowie bewährte Verfahrensweisen zur Anwendung der EU-Bestimmungen über den freien Personenverkehr und auch zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug auszutauschen.

2009 und 2010 ist die Kommission systematisch mit den Mitgliedstaaten auf **bilateraler Ebene** zusammengekommen, um alle festgestellten Unzulänglichkeiten in den innerstaatlichen Umsetzungsvorschriften zu beheben und angemessene Lösungen zu finden, erforderlichenfalls auch unter Rückgriff auf das Vertragsverletzungsverfahren.

¹¹ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

¹² KOM(2008) 840.

¹³ KOM(2009) 313.

Am 19. März 2010 hat die Kommission einen Beschluss über ein **Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa**¹⁴ erlassen, das praxisbezogene Anweisungen, bewährte Verfahren und Empfehlungen für die Bearbeitung von Visumanträgen durch die Behörden im Einklang mit dem Visakodex¹⁵ enthält. Dieses Handbuch enthält ein Kapitel zur Bearbeitung von Visaanträgen von Familienangehörigen von EU-Bürgern, was zu einer echten Verbesserung im Hinblick auf die Lösung einiger wiederholt aufgetretener Probleme bei der korrekten Anwendung des EU-Freizügigkeitsrechts führen dürfte.

Am 13. Juli 2010 folgte die **Mitteilung „Bekräftigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer: Rechte und wesentliche Entwicklungen“**¹⁶, mit der ein allgemeiner Überblick über die Rechte der EU-Wanderarbeitnehmer gegeben und das Bewusstsein für ihre Rechte gefördert werden sollten.

Ferner wurde ein neues Web-Portal unter der Bezeichnung **„Your Europe“**¹⁷ eingerichtet, in dem sich EU-Bürger über ihre Rechte informieren und praktische Tipps für Aufenthalte in anderen Mitgliedstaaten erhalten können.

Schließlich hat die Kommission gerade eben einen **vereinfachten und leserfreundlichen Leitfaden für EU-Bürger über ihre Freizügigkeitsrechte** veröffentlicht¹⁸.

2.3.2. Bearbeitung von Anfragen und Beschwerden

Im Berichtszeitraum hat die Kommission eine große Anzahl von Einzelanfragen zum freien Personenverkehr und zum Aufenthaltsrecht beantwortet (ungefähr 770 im Jahr 2007, 1070 im Jahr 2008, 1000 im Jahr 2009 und 340 zwischen Januar und Juli 2010), von denen 2007 64, 2008 81, 2009 255 und zwischen Januar und Juli 2010 128 ins zentrale Beschwerderegister aufgenommen wurden. Darüber hinaus wurden ungefähr 240 Anfragen aus dem Europäischen Parlament und 85 Petitionen zu Fragen der Freizügigkeit von EU-Bürgern bearbeitet.

Einzelanfragen zum Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht von EU-Bürgern und ihren Angehörigen wurden auch über SOLVIT¹⁹ entgegengenommen und bearbeitet. Aus den Statistiken für den Berichtszeitraum geht hervor, dass der Anteil der SOLVIT vorgelegten Anfragen, in denen es um Angelegenheiten des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht geht, ständig und substanziell zunimmt: 2007 waren es noch 15 % aller SOLVIT-Fälle, 2008 20 %, und 2009 stellten sie mit 38 % gar den größten Anteil aller SOLVIT-Anfragen (549 bearbeitete Fälle, von denen 92 % gelöst wurden). In den ersten sechs Monaten des Jahres 2010 hat SOLVIT 1314 Anfragen zu Themen im Zusammenhang mit dem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht erhalten (bei einer Gesamtzahl von fast 7000 Anfragen).

Momentan sind 63 Vertragsverletzungsverfahren zu Fragen der Freizügigkeit von EU-Bürgern anhängig.

¹⁴ K(2010) 1620.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1).

¹⁶ KOM(2010) 373.

¹⁷ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf.

¹⁹ SOLVIT ist ein Online-Netz, in dem die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Probleme zu lösen, die durch die unrichtige Anwendung von Binnenmarktvorschriften durch Behörden entstehen.

2.3.3. Fallbeispiele

Welche konkreten Ergebnisse die Handlungen der Kommission zur Gewährleistung einer korrekten Anwendung des EU-Rechts über den freien Personenverkehr haben können, zeigen die Folgemaßnahmen zum Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juli 2008 in der Rechtssache C-127/08 (Metock u. a.)²⁰. In diesem Urteil hat der Gerichtshof einzelstaatliche Vorschriften, die das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen von EU-Bürgern, die Angehörige von Drittstaaten sind, an die Voraussetzung eines vorherigen Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat knüpfen, mit dem EU-Recht unvereinbar sind.

Wie im Kommissionsbericht vom 10. Dezember 2008 über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG erwähnt, hat dieses Urteil in einigen Mitgliedstaaten zu beträchtlichen Kontroversen geführt. Dabei wurde die Befürchtung geäußert, dass dieses Urteil es Drittstaatsangehörigen leichter machen würde, ihre Situation durch Heirat mit einem EU-Bürger zu legalisieren. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil daran erinnert, dass die Richtlinie 2004/38/EG die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, gegen den Missbrauch von EU-Recht z.B. in Form von Scheinehen vorzugehen, wie in Artikel 35 der Richtlinie bestimmt.

Die Kommission hat sowohl bilateral als auch im Rahmen der Sachverständigengruppe für den freien Personenverkehr von EU-Bürgern eng mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet, damit die nationalen Behörden wirksame Maßnahmen gegen Missbrauch und Betrug ergreifen und Informationen austauschen können, und die Mitgliedstaaten gleichzeitig ihr innerstaatliches Recht an das Urteil anpassen.

Zu den wichtigsten im Berichtszeitraum behandelten Angelegenheiten zählten die Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Aufenthaltsgenehmigungen von EU-Bürgern und ihren Familien durch die Behörden des Vereinigten Königreichs. Seit Oktober 2008 gingen bei der Kommission mehr als 250 Einzelbeschwerden von EU-Bürgern und ihren Angehörigen ein, in denen den britischen Behörden vorgeworfen wurde, die nach innerstaatlichem und EU-Recht geltenden Bearbeitungsfristen für Anträge auf Aufenthaltsgenehmigungen nicht einzuhalten. Nach Gesprächen mit den britischen Behörden haben diese umfassende Vorkehrungen getroffen, zu denen auch eine erhebliche Aufstockung des für die Bearbeitung von europäischen Anträgen zuständigen Personals (um 400 %) zählt, so dass die Bearbeitungszeiten für Neuanträge jetzt wieder, wie von der Richtlinie 2004/38/EG gefordert, üblichen Standards entsprechen. Dieses Beispiel zeigt, dass die Förderung des zwischenstaatlichen Dialogs den EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen nützt. Die Kommission wird die Lage weiterhin genau beobachten.

2.3.4. Künftige Prioritäten

Die wichtigsten Vorhaben der Kommission im Bereich des freien Personenverkehrs werden im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 behandelt, dem dieser Bericht als Anhang beigelegt ist.

Das Hauptaugenmerk wird auf der Rechtsdurchsetzung liegen. Auf der Grundlage ihrer Analyse der Rechtsvorschriften und der Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten im Bereich des freien Personenverkehrs und bilateraler Kontakte mit Mitgliedstaaten wird die Kommission jetzt erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren wegen der Umsetzung der

²⁰ Slg. 2008, I-6241.

Richtlinie 2004/38/EG einleiten, und auch wichtige einzelne Verstöße im Zusammenhang mit der unrichtigen Anwendung von Freizügigkeitsvorschriften wie dem Diskriminierungsverbot weiterverfolgen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Informationsaustausch in Sachen Missbrauchs- und Betrugsbekämpfung, der vor allem innerhalb der Sachverständigengruppe für den freien Personenverkehr von EU-Bürgern erfolgen wird. Ferner gedenkt die Kommission bewährte Praktiken für eine reibungslose Bearbeitung von Freizügigkeitsfragen sowie Maßnahmen zu fördern, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Sachbearbeiter in kommunalen, regionalen und nationalen Behörden über angemessene Kenntnisse des einschlägigen EU-Rechts verfügen.

2013 wird die Kommission einen Bericht über die Anwendung der EU-Regeln für den freien Personenverkehr vorlegen, in dem sie die Auswirkungen dieser Regeln bewerten und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen wird.

2.4. Wahlrecht

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

Zum Wahlrecht hat die Kommission im Berichtszeitraum ungefähr 170 Einzelanfragen sowie 30 parlamentarische Anfragen und 9 Petitionen beantwortet. Gegen 18 Mitgliedstaaten, die ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2006/106/EG²¹ über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens nicht fristgerecht der Kommission mitgeteilt hatten, wurden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Einige Schreiben von EU-Bürgern, Petitionen und parlamentarische Anfragen betrafen den Umstand, dass mehrere Mitgliedstaaten ihren Angehörigen das Wahlrecht bei Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Mitgliedstaat nach einem bestimmten Zeitraum entziehen. In diesen Fällen werden EU-Bürger an der Ausübung ihres Wahlrechts bei nationalen Wahlen gehindert, weil sie ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen. Diese wichtige Frage wird im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 aufgegriffen, um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten solche Fälle künftig zu vermeiden.

In einem Bericht über die Umsetzung des EU-Rechts betreffend die Europawahlen und seine Anwendung während der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2009, der zusammen mit diesem Bericht angenommen wird, werden wie erwähnt die Entwicklungen im Berichtszeitraum und geplante Maßnahmen beschrieben.

²¹ Richtlinie 2006/106/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung der Richtlinie 94/80/EG über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, anlässlich des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 409).

2011 wird die Kommission über die Umsetzung und Durchführung der einschlägigen EU-Vorschriften (Richtlinie 94/80/EG²²) berichten.

2.5. Konsularischer Schutz

Jeder Unionsbürger, der in einen Drittstaat, in dem sein Herkunftsmitgliedstaat nicht vertreten ist, reist oder dort lebt, kann dort den diplomatischen und konsularischen Schutz jedes anderen Mitgliedstaats in Anspruch nehmen, und zwar unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates.

Die Kommission wird im März 2011 eine Mitteilung über den „Konsularischen Schutz der EU-Bürger in Drittstaaten – Sachstand und Entwicklungsperspektiven“ vorlegen. Darin wird sie beschreiben, welchen Beitrag die EU entsprechend dem Aktionsplan 2007-2009 der Kommission²³ zu einem wirksamen konsularrechtlichen Schutz der EU-Bürger in Drittländern geleistet hat, und aufzeigen, welche Schritte auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen und des erneuerten Rechtsrahmens folgen könnten.

2.6. Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten, und sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden

Jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten (Artikel 24 und 227 AEUV). Das Europäische Parlament hat 2007 1506, 2008 1849 und 2009 1924 Petitionen erhalten.

Zudem können Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union an den Europäischen Bürgerbeauftragten gerichtet werden (Artikel 24 und 228 AEUV). Die Zahl der beim Bürgerbeauftragten eingegangenen und in seine Zuständigkeit fallenden Beschwerden belief sich 2007 auf 870, 2008 auf 802 und 2009 auf 727. Eine deutlich höhere Zahl von Beschwerden fiel nicht in seine Zuständigkeit oder war unzulässig (2401 im Jahr 2007, 2544 im Jahr 2008 und 2392 im Jahr 2009).

2.7. Allgemeines Wissen um die Rechte als EU-Bürger

Eine Blitzumfrage des Eurobarometers vom März 2010²⁴ sollte das Bewusstsein für die Rechte als Unionsbürger ermitteln und einen Vergleich mit den Ergebnissen zweier früherer Umfragen aus den Jahren 2002 und 2007 ermöglichen.

Der Bekanntheitsgrad des Begriffs „Bürger der Europäischen Union“ ist unverändert hoch: die überwältigende Mehrheit (79 %) gab an, etwas mit dem Begriff anfangen zu können. Der Anteil der Bürger in den EU15-Mitgliedstaaten, die nach eigenem Bekunden den Begriff noch nie gehört hatten, nahm im Jahr 2002 von einem Drittel (32 %) auf ein Viertel (24 %) ab.

Dabei weist dieser Bekanntheitsgrad keinerlei Unterschiede mehr auf zwischen den Ländern, die bereits vor 2004 der EU angehörten, und den EU12-Mitgliedstaaten: Inzwischen ist den

²² Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl L 368 vom 31.12.1994, S. 38).

²³ KOM(2007) 767.

²⁴ Flash Eurobarometer 294 „EU citizenship“, März 2010.

Bürgern der EU12-Mitgliedstaaten der Begriff der Unionsbürgerschaft vertrauter als denen, die in den EU15-Mitgliedstaaten leben. Lediglich 13 % der Befragten in den EU12-Mitgliedstaaten hatten noch nie von dem Begriff gehört, gegenüber 24 % in den EU15-Mitgliedstaaten.

Nur 43 % der Befragten gaben an, die Bedeutung des Begriffs zu kennen. Die Hälfte (48 %) hielt sich in Bezug auf ihre Rechte als EU-Bürger für „nicht gut informiert“. Weniger als ein Drittel (29%) bezeichnen sich als „gut informiert“ über ihre Rechte als EU-Bürger und nur 3 % als „sehr gut informiert“. Diese Zahlen sind seit 2007 unverändert geblieben, was voraussichtlich daran liegt, dass eine große Mehrheit der Bürger auch schon 2007 von diesen Rechten wusste.

Über den „automatischen Charakter“ der Unionsbürgerschaft gibt es kaum Missverständnisse. Neun von zehn Befragten wissen, dass sie „sowohl Bürger der EU als auch (ihres Heimatlandes) sind“ (unverändert gegenüber 2007). Allerdings glaubt ein Fünftel der Befragten, dass sie „beantragen müssen, Unionsbürger zu werden“ oder „sich dafür entscheiden können, Unionsbürger zu werden“ (beide 20 %).

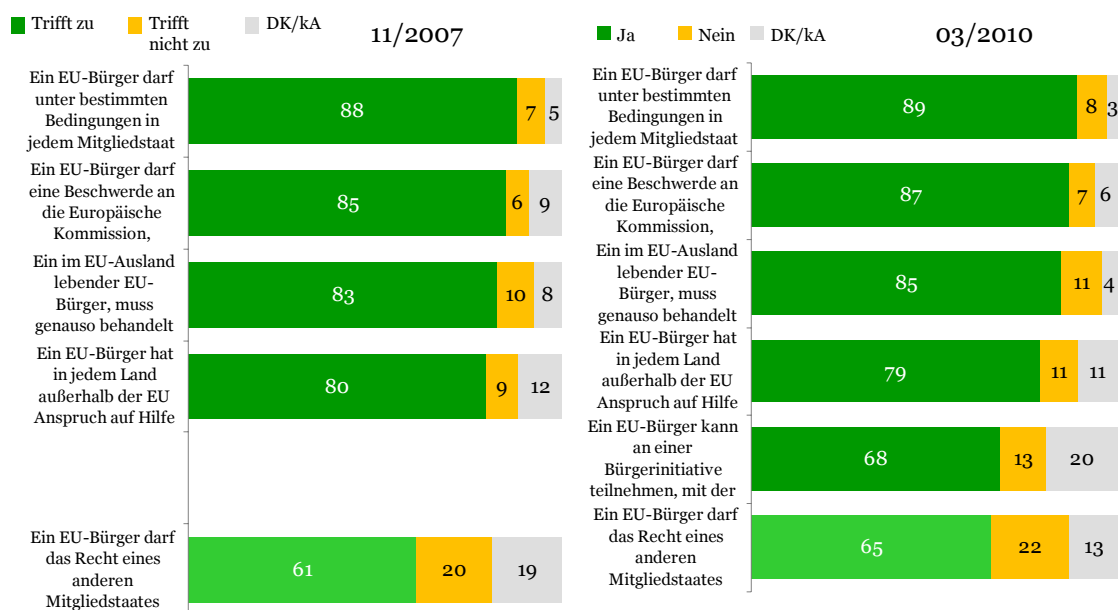
Das Wissen um die Aufenthaltsrechte von Unionsbürgern ist weit verbreitet: 89 % wussten, dass sie sich unter bestimmten Voraussetzungen in jedem Mitgliedstaat aufhalten dürfen (+2 Prozentpunkte gegenüber 2007). Einen hohen Bekanntheitsgrad genießen auch das Recht auf Beschwerde bei der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Bürgerbeauftragten (87 %, +2 Prozentpunkte gegenüber 2007) und auf Gleichbehandlung gegenüber Inländern (85 %, +2 Prozentpunkte gegenüber 2007).

Ungefähr 7 von 10 EU-Bürgern (68 %) wussten von ihrem neuen Recht, an einer Bürgerinitiative teilnehmen zu können.

Nur 22 % der Befragten erkannten die Aussage „Ein EU-Bürger darf das Recht eines anderen Mitgliedstaates erwerben, wenn er dort mindestens 5 Jahre lang gelebt hat“ als falsch,

während 13 % zu einer Antwort nicht in der Lage oder willens waren.

Bewusstsein über Rechte als EU-Bürger 2007-2010



Q4. Tatsächlich sind alle Bürger der Mitgliedstaaten der EU schon seit 1992 „EU-Bürger“.
Welche Rechte hat Ihrer Meinung nach ein EU-Bürger?
Umfragebasis: alle Befragten, % EU27

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

Wie aus der Tabelle im Anhang zu dieser Mitteilung hervorgeht, lebten am 1. Januar 2009 rund 11,7 Millionen EU-Bürger in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Diese Ziffer gibt nicht unbedingt die genaue Gesamtzahl der EU-Bürger wieder, die tatsächlich von ihrem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht Gebrauch machen, da bestimmte Formen der Mobilität nicht in diese Statistiken einfließen.

Ob eine Person zur Wohnbevölkerung eines Landes zählt oder nicht, hängt davon ab, ob sie sich mindestens 12 Monate lang in dem betreffenden Land aufgehalten hat.²⁵ Zahlreiche Geschäftsreisende, Touristen oder Unionsbürger, die sich für eine Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat begeben, Grenzpendler oder Bürger, die sich für weniger als 12 Monate in einem anderen EU-Land aufhalten (z.B. Erasmus-Studenten für 9 Monate, Praktikanten usw.), werden nicht berücksichtigt.

Viele EU-Bürger – insbesondere wenn sie nicht auf Dauer bleiben wollen oder regelmäßig in ihr Herkunftsland zurückreisen (wie Studenten, Wochenpendler, Personen mit Wohnungen in

²⁵ Die Zahlenangaben in dieser Tabelle, die Eurostat von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurden, beruhen auf dem Konzept des „üblichen Aufenthaltsorts“, der „Zuwanderung“ und der „Abwanderung“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a, b und c der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 23).

zwei Mitgliedstaaten) – melden ihren Aufenthalt überdies nicht oder nur dann an, wenn sie einen Grund dazu haben, beispielsweise die Aufnahme einer Arbeit. Aus den gleichen Gründen kann es vorkommen, dass sich diese Personen auch nicht abmelden, wenn sie das Land verlassen.

Außerdem ist es möglich, dass Personen, die sich in zwei Mitgliedstaaten jeweils über lange Zeiträume aufhalten, in beiden Ländern als wohnhaft erfasst werden. Manche Mitgliedstaaten gehen ferner davon aus, dass sich Studenten nur vorübergehend im Ausland aufhalten, und streichen sie nicht aus dem Melderegister.

Im Rahmen seiner laufenden Arbeiten zur Verbesserung der Migrationsstatistiken plant Eurostat ein Pilotprojekt, mit dem der Austausch individueller Daten zwischen den Melderegistern der Mitgliedstaaten getestet werden soll, um einige dieser Probleme zu beheben.

2.9. Finanzielle Förderung

2.9.1. Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“

Die Kommission führt das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ durch, das für den Zeitraum 2007 – 2013²⁶ mit Mitteln in Höhe von 215 Mio. EUR ausgestattet wurde. Mit diesem Programm sollen die Bürgerbeteiligung und ein gemeinsames Zugehörigkeitsgefühl zur Europäischen Union sowie Toleranz und Verständnis füreinander gefördert und eine europäische Identität entwickelt werden. Die Bürger sollen durch Austauschmaßnahmen, Diskussionen, Reflexion, Bildung und andere Tätigkeiten am Aufbau Europas beteiligt werden. Zu seinen jährlichen Prioritäten zählen die Zukunft der EU und ihrer Grundwerte, die demokratische Mitwirkung, der interkulturelle Dialog und die gesellschaftlichen Auswirkungen der EU-Politik. Es enthält Maßnahmen wie Städtepartnerschaften, Bürgerprojekte, Unterstützung für Denkfabriken und Organisationen der Zivilgesellschaft u.a.m. Etwa eine Million Bürger nehmen jährlich an aus diesem Programm geförderten Projekten teil.

2.9.2. Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“

Die Kommission fördert die sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte ferner über das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, das als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013 aufgelegt wurde und über Mittel in Höhe von insgesamt 93,8 Mio. EUR verfügt²⁷. Eins der Programmziele ist die Förderung der Entwicklung einer europäischen Gesellschaft, die auf der Achtung der Grundrechte beruht, einschließlich der aus der Unionsbürgerschaft erwachsenden Rechte. Vorrangig gefördert werden u.a. Initiativen zur Information und politischen Bildung im Hinblick auf die aktive Teilnahme von Unionsbürgern am demokratischen Leben in der Union und insbesondere im Hinblick auf die Teilnahme an Europa- und Kommunalwahlen.

²⁶ Beschluss Nr. 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm Europa für Bürgerinnen und Bürger zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft (2007-2013) (ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 32).

²⁷ Beschluss 2007/252/EG des Rates vom 19. April 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013 (ABl. L 110 vom 27.4.2007, S. 33).

2.9.3. 7. Forschungsrahmenprogramm: thematisches Programm Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften

Die Kommission fördert Forschungsvorhaben auf dem Gebiet der Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften, mit denen u.a. das Wissen über die Unionsbürgerschaft vertieft und das Bewusstsein für sie geschärft werden, wobei die Ergebnisse Forschung und Lehre, Politik, Zivilgesellschaft und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Ein eigenständiger Forschungsbereich „Der Bürger in der Europäischen Union“, der für den Zeitraum 2007–2013 mit einem Budget von 125 Mio. EUR ausgestattet ist, befasst sich mit Themen, die mit der Entwicklung eines demokratischen Verantwortungsbewusstseins und aktiver Mitwirkung der europäischen Bürger vor dem Hintergrund der künftigen Entwicklung der erweiterten Europäischen Union in Zusammenhang stehen²⁸.

3. SCHLUSSBEMERKUNGEN

In diesem Bericht werden die wichtigsten Entwicklungen auf dem Gebiet der Unionsbürgerrechte zusammengefasst, die als Grundlage für alle im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 dargelegten Überlegungen zu weiteren Maßnahmen dienen, insbesondere in Bezug auf das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht, den konsularischen Schutz in Drittländern und das aktive und passive Wahlrecht beiden Kommunal- und Europawahlen.

Ab dem kommenden Jahr wird die Kommission die Durchführung der Vertragsbestimmungen über die Rechte der Unionsbürger jährlich im Zusammenhang mit dem Jahresbericht über die Durchsetzung der Grundrechtecharta bewerten, der Ende 2011 erstmalig erstellt wird.

Damit wird die Kommission alle drei Jahre eine fundiertere Lagebeurteilung vorlegen, in der noch bestehende Beschränkungen behandelt und Maßnahmen zur Stärkung der Unionsbürgerrechte angekündigt werden.

²⁸ Weitere Informationen über Abläufe und Ergebnisse des thematischen Programms „Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften“ des 7. Forschungs-Rahmenprogramms sind erhältlich unter: http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html.

ANHANG

	ABSOLUTE ZAHLEN					in %			
Jahr 2009	Bevölkerungs- zahl	Inländer	Ausländer	davon aus anderen EU- MS	Drittstaatsange- hörige	Inländer	Ausländer	davon aus anderen EU- MS	Drittstaats- angehörige
Belgien*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgarien	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Tschechische Republik	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Dänemark	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Deutschland	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estland	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irland	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Griechenland	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Spanien	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Frankreich	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Italien	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Zypern	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Lettland	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Litauen	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luxemburg	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Ungarn	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Niederlande	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Österreich	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polen	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugal	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Rumänien	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Slowenien	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Slowakische Republik	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finnland	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Schweden	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Vereinigtes Königreich*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
EU	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

*Die Zahlen für BE und VK stammen aus dem Jahr 2008

