



Brüssel, den 24.1.2017  
COM(2017) 32 final

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

**GEMÄß ARTIKEL 25 AEUV über Fortschritte auf dem Weg zu einer echten  
Unionsbürgerschaft 2013-2016**

## **1. EINLEITUNG**

Gemäß Artikel 25 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss alle drei Jahre über die Anwendung der Bestimmungen (im zweiten Teil des Vertrags) zu Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft Bericht zu erstatten<sup>1</sup>. Dieser gemäß Artikel 25 AEUV vorgelegte achte Bericht deckt den Zeitraum vom **1. Januar 2013 bis 30. Juni 2016** ab<sup>2</sup>.

In diesem Bericht werden die Bestimmungen im zweiten Teil des AEUV überprüft, die die Unionsbürgerschaft, die Nichtdiskriminierung, die Freizügigkeit und den Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat, das Recht auf konsularischen Schutz und die Einreichung von Petitionen an das Europäische Parlament sowie das Recht betreffen, Beschwerden an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu richten. Der Bericht gehört zum Bericht über die Unionsbürgerschaft 2016 „Strengthening citizens’ rights in a Union of democratic change“.

## **2. VERBOT DER DISKRIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DER STAATSANGEHÖRIGKEIT (ARTIKEL 18 AEUV)**

Artikel 18 AEUV<sup>3</sup> verbietet die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit innerhalb des Anwendungsbereichs der Verträge<sup>4</sup>.

In der Rechtssache *Rüffer*<sup>5</sup> stellte der Gerichtshof der Europäischen Union (der Gerichtshof) klar, dass Artikel 18 und Artikel 21 AEUV (zur Freizügigkeit) nationalen Regelungen entgegenstehen, die das Recht, in zivilrechtlichen Verfahren vor den Gerichten eines Mitgliedstaats, die ihren Sitz in einer bestimmten Gebietskörperschaft dieses Staates haben, eine andere Sprache als dessen Amtssprache zu gebrauchen, nur den in der betreffenden Gebietskörperschaft wohnhaften Bürgern dieses Staates einräumen.

## **3. BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DES GESCHLECHTS, DER RASSE ODER DER ETHNISCHEN HERKUNFT, DER RELIGION ODER DER WELTANSCHAUUNG, EINER BEHINDERUNG, DES ALTERS ODER DER SEXUELLEN AUSRICHTUNG (ARTIKEL 19 AEUV)**

### **3.1. Einleitung**

In Artikel 19 AEUV ist festgelegt, dass die EU geeignete Vorkehrungen treffen kann, um Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der

---

<sup>1</sup> Die jährlichen Berichte über die Anwendung der Grundrechtecharta der Europäischen Union enthalten aktuelle Informationen zu den Fortschritten in Bezug auf die Rechte, die mit der Unionsbürgerschaft verbunden sind.

<sup>2</sup> Seit dem 30. Juni 2016 ergangene Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union werden Gegenstand des nächsten Berichts gemäß Artikel 25 AEUV sein.

<sup>3</sup> Siehe hierzu ebenfalls Artikel 21 Absatz 2 der Grundrechtecharta.

<sup>4</sup> Diese Bestimmung lässt spezielle Bestimmungen in den Verträgen unberührt.

<sup>5</sup> Rechtssache C-322/13 *Grauel Rüffer*. Der Fall betraf die Verwendung der deutschen Sprache an den Zivilgerichten der italienischen Provinz Bozen.

Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen<sup>6</sup>.

Im Januar 2014 legte die Kommission einen gemeinsamen Bericht<sup>7</sup> über die Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse<sup>8</sup> und der Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung vor<sup>9</sup>. Dabei kam sie zu dem Ergebnis, dass alle Mitgliedstaaten die Richtlinien umgesetzt hatten und die wichtigsten verbleibenden Hausforderungen darin bestanden, das Bewusstsein für vorhandene Schutzrechte zu schärfen und die Anwendung und praktische Durchführung zu verbessern. Außerdem unterstrich die Kommission, dass durch die Stärkung der Rolle der nationalen Gleichbehandlungsstellen ein wichtiger Beitrag dazu geleistet werden könnte.

Im Mai 2015 erstattete die Kommission Bericht<sup>10</sup> über die Umsetzung der Richtlinie über die Gleichstellung der Geschlechter<sup>11</sup>, was den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen angeht. Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass alle Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie getroffen und die für ihre Umsetzung erforderlichen Verfahren und Stellen eingerichtet hatten und dass die größte Herausforderung darin bestünde, zu ermitteln, wie die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre Verwaltungs- und Justizbehörden sowie ihre Gleichbehandlungsstellen Opfern in der Praxis systematisch einen umfassenden Schutz bieten.

Im Dezember 2015 veröffentlichte die Kommission eine Liste von Maßnahmen zur Verbesserung der Gleichstellung von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transsexuellen und Intersexuellen (LGBTI)<sup>12</sup>.

Die Kommission unterstützt die Gleichbehandlung der Roma, der größten ethnischen Minderheit in der EU. 2013 verabschiedete der Rat im Anschluss an eine Initiative der Kommission eine Empfehlung für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten<sup>13</sup>.

Veröffentlicht hat die Kommission auch jährliche Bewertungsberichte zur Umsetzung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma<sup>14</sup>. Dabei stützte sie sich auf Informationen aus den einzelnen Mitgliedstaaten sowie von NRO, internationalen Organisationen und der EU-Grundrechteagentur (FRA).

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu ebenfalls Artikel 21 Absatz 1 der Grundrechtecharta.

<sup>7</sup> COM(2014) 2 final.

<sup>8</sup> Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22–26).

<sup>9</sup> Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16–22).

<sup>10</sup> COM(2015) 190 final.

<sup>11</sup> Richtlinie 2004/113/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37–43).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti\\_actionlist\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti_actionlist_en.pdf)

<sup>13</sup> Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten (ABl. C 378 vom 24.12.2013, S. 1).

<sup>14</sup> Der letzte Bericht (COM(2016) 424 final vom 27.6.2016) verschafft erstmals einen Überblick über die Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten im Anschluss an die Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden.

### 3.2. Entwicklung der Rechtsprechung

Der Gerichtshof legte die Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung in drei Urteilen in Bezug auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung und einer Behinderung aus.

In der Rechtssache *Accept*<sup>15</sup> war der Gerichtshof der Auffassung, dass öffentliche Äußerungen einer sich als Geschäftsführer eines Profifußballvereins darstellenden Person, niemals einen homosexuellen Spieler einzustellen, eine Anscheinsvermutung für eine Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung darstellen könnte. Um diese Annahme zu widerlegen, müsste der Fußballverein als Arbeitgeber nicht beweisen, dass er Personen mit einer bestimmten sexuellen Ausrichtung eingestellt hatte, da dies das Recht auf Achtung des Privatlebens verletzen würde. Stattdessen könnte er beispielsweise auf Gleichbehandlungsbestimmungen in Bezug auf seine Einstellungspolitik verweisen oder sich selbst unmissverständlich von der Aussage distanzieren.

In der Rechtssache *Kaltoft*<sup>16</sup> akzeptierte der Gerichtshof nicht, dass EU-Recht so ausgelegt werden kann, dass in ihm ein allgemeiner Grundsatz für die Nichtdiskriminierung wegen Adipositas in Beschäftigung und Beruf festgeschrieben ist. Gleichwohl ist das Konzept einer Behinderung in der Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich der Beschäftigung so auszulegen, dass die Adipositas eines Arbeitnehmers eine „Behinderung“ darstellt, wenn sie eine Einschränkung mit sich bringt, die unter anderem auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen von Dauer zurückzuführen ist, die ihn in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern können.

In der Rechtssache *Nikolova*<sup>17</sup> schließlich urteilte der Gerichtshof, dass das Verbot einer Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse einen Kläger ohne Roma-Herkunft schützen könnte, sofern von der jeweiligen Maßnahme sowohl Personen mit Roma-Herkunft als auch sonstige in derselben Gegend lebende Personen betroffen wären.

## 4. UNIONSBÜRGERSCHAFT (ARTIKEL 20 ABSATZ 1 AEUV)

### 4.1. Einleitung

Gemäß Artikel 20 AEUV ist eine Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, ebenfalls ein Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht. Während jeder Mitgliedstaat dafür zuständig ist, unter Einhaltung des Unionsrechts die Bedingungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit festzulegen,<sup>18</sup> bringt die Gewährung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ebenfalls die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte mit sich, die in der gesamten Union ausgeübt werden können. Aufgrund dessen ist die Kommission der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten ihr Vorrecht für die Gewährung einer Staatsbürgerschaft nach Maßgabe der Verträge im Geiste einer loyalen Zusammenarbeit ausüben sollten.

---

<sup>15</sup> Rechtssache C-81/12 *Asociația ACCEPT* („Becali“).

<sup>16</sup> Rechtssache C-354/13 *Kaltoft*.

<sup>17</sup> Rechtssache C-83/14 *Chez*.

<sup>18</sup> Rechtssache C-135/08 *Rottmann*.

In diesem Zusammenhang beschäftigte sich die Kommission mit nationalen „Investitionsregelungen“, die Nicht-EU-Staatsangehörigen als Gegenleistung für eine Anlage Staatsbürgerrechte gewährten. Die meisten Mitgliedstaaten besitzen Regelungen, in deren Rahmen Investoren, die keine EU-Staatsangehörigen sind, in ihrem Hoheitsgebiet ansässig sein dürfen.

Die Kommission griff dabei in einem Mitgliedstaat ein, der Investoren als Gegenleistung für eine Investition die Staatsbürgerschaft verliehen hatte. Der Mitgliedstaat änderte die Regelung und fügte eine Anforderung hinzu, wonach der Antragsteller vor der Erlangung der Staatsbürgerschaft mindestens ein Jahr tatsächlich im jeweiligen Land gewohnt haben muss<sup>19</sup>. Die Kommission steht im Dialog mit einem weiteren Mitgliedstaat, der die Staatsbürgerschaft lediglich auf Grundlage von Investitionen verleiht.

Im Berichtszeitraum befasste sich die Kommission mit 14 Beschwerden, 56 Briefen/individuellen Anfragen, 23 Fragen und sieben Petitionen des Europäischen Parlaments in Bezug auf diesen Bereich. Viele betrafen die Erlangung von Informationen zu der Frage, wie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erworben werden kann, sowie die Natur der Unionsbürgerschaft. Ebenso ging es um die Frage, wie die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit für die Gewährung der Staatsangehörigkeit unter Einhaltung des Unionsrechts wahrnehmen sollten.

#### **4.2. Entwicklung der Rechtsprechung**

In der Rechtssache *Alopa*<sup>20</sup> erklärte der Gerichtshof, dass Nicht-Unionsbürger, die tatsächlich für einen minderjährigen Unionsbürger sorgen, kraft Artikel 20 AEUV mit ihrem Kind im Aufnahmemitgliedstaat verbleiben können, sofern diesem Unionsbürger durch eine entsprechende Ablehnung der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihm die Unionsbürgerschaft verleiht, verwehrt würde.

### **5. RECHT, SICH IM HOHEITSGEBIET DER MITGLIEDSTAATEN FREI ZU BEWEGEN UND AUFZUHALTEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE A UND ARTIKEL 21 AEUV)**

#### **5.1. Einleitung**

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 21 AEUV hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

Die meisten Menschen betrachten dieses Recht als einen der größten Pluspunkte der EU-Mitgliedschaft<sup>21</sup>. Eine absolute Mehrheit der Europäerinnen und Europäer in allen EU-Mitgliedstaaten ist der Auffassung, dass der freie Personenverkehr innerhalb der EU allgemeine Vorteile für die Wirtschaft des eigenen Landes mit sich bringt.<sup>22</sup>

2015 lebten bzw. arbeiteten über 15 Millionen EU-Bürger in einem anderen EU-Land als dem Land ihrer Staatsangehörigkeit. Eine deutlich höhere Anzahl EU-Bürger hielt sich wegen

---

<sup>19</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-18\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm)

<sup>20</sup> Rechtssache C-86/12 *Alopa und andere*.

<sup>21</sup> 57 % der Befragten der Standard-Eurobarometer-Befragung 83, Mai 2015.

<sup>22</sup> 71 % der Befragten der Flash-Eurobarometer-Umfrage 430 zur Unionsbürgerschaft, Oktober 2015.

Urlaub, Besuchen bei Freunden und Familie und geschäftlicher Zwecke vorübergehend in anderen Mitgliedstaaten auf.

Im Berichtszeitraum befasste sich die Kommission mit 613 Beschwerden von Bürgern, 309 Briefen/individuellen Anfragen, 75 Fragen und 46 Petitionen des Europäischen Parlaments zur Ausübung des Freizügigkeitsrechts. Viele betrafen das Einreise- und Aufenthaltsrecht von Nicht-EU-Familienangehörigen von EU-Bürgern (Bedingungen für die Ausstellung von Einreisegenehmigungen und Aufenthaltskarten, zusätzliche Formalitäten) sowie die Bedingungen, unter denen EU-Bürger ihr Freizügigkeitsrecht ausüben können.

Mobile EU-Bürger, die mit Fällen einer fehlerhaften Anwendung von EU-Recht konfrontiert sind, können von SOLVIT<sup>23</sup> Hilfe erhalten, das eine schnelle Reaktion und Lösungen auf nationaler Ebene ermöglichen soll. Von 2013–2015 bearbeitete SOLVIT 979 Fälle zum freien Personenverkehr<sup>24</sup>.

Darüber hinaus können sich EU-Bürger an das Europe Direct-Portal<sup>25</sup> (EDCC) der Kommission wenden, das EU-Bürgern allgemeine Auskünfte zur EU gewährt und Beratung zu den Rechten von Unionsbürgern bietet. Im Berichtszeitraum gingen beim EDCC insgesamt 14 549 Anfragen zum freien Personenverkehr ein.

## 5.2. Entwicklung der Rechtsprechung

Der Gerichtshof hat das Freizügigkeitsrecht in einer Reihe jüngster Urteile ausgelegt. Insbesondere präzisierte er dabei, wie das Freizügigkeitsrecht auf bestimmte Fälle anzuwenden ist, in denen es um nicht erwerbstätige EU-Bürger, arbeitssuchende EU-Bürger und Familienangehörige von EU-Bürgern aus Drittländern geht.

### 5.2.1 Zugang zu Leistungen und/oder sozialer Unterstützung für nicht erwerbstätige EU-Bürger

In der Rechtssache *Brey*<sup>26</sup> gelangte der Gerichtshof zu der Auffassung, dass das EU-Recht nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegensteht, die Sozialhilfeleistungen an wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger an die Voraussetzung eines Aufenthaltsrechts im Aufnahmemitgliedstaat gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie zu knüpfen<sup>27</sup>. Allerdings verlangt die Richtlinie von den Mitgliedstaaten, insbesondere bei vorübergehenden Schwierigkeiten ein gewisses Maß an finanzieller Solidarität unter Beweis zu stellen und deswegen nicht *automatisch* Sozialhilfeleistungen für EU-Bürger zu verweigern, die sich *rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten* und dabei vorübergehend auf Schwierigkeiten stoßen. Der Aufnahmemitgliedstaat muss sämtliche Umstände des jeweiligen Falles berücksichtigen, um zu beurteilen, ob der nicht erwerbstätige EU-Bürger die Sozialhilfeleistungen nicht unangemessen in Anspruch nimmt.

---

<sup>23</sup> SOLVIT ist ein von den nationalen Verwaltungen in der gesamten EU und dem EWR angebotener Dienst. Nationale SOLVIT-Zentren nehmen die Beschwerden von Bürgern entgegen und arbeiten über eine Online-Datenbank zusammen, um Bürgern bei der außergerichtlichen und kostenlosen Lösung ihrer Probleme zu helfen.

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/solvit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm)

<sup>25</sup> <http://europa.eu/contact/>

<sup>26</sup> Rechtssache C-140/12 *Brey*.

<sup>27</sup> Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Freizügigkeitsrichtlinie).

Die Rechtssache *Dano*<sup>28</sup> betraf einen nicht erwerbstätigen EU-Bürger, der nicht die in der Freizügigkeitsrichtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllte (ausreichende Existenzmittel), um beim Eintreffen im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ein Aufenthaltsrecht geltend zu machen. Der Gerichtshof erklärte, dass nationale Rechtsvorschriften, die die Gewährung besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen in Form von Sozialhilfe für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten unter diesen Umständen ausschließen, mit dem EU-Recht vereinbar sind. Um zu ermitteln, ob ein nicht erwerbstätiger Unionsbürger über ausreichende Existenzmittel verfügt, ist die wirtschaftliche Situation jedes Betroffenen konkret zu prüfen, ohne die beantragten Sozialleistungen zu berücksichtigen.

### 5.2.2 Zugang zu Sozialhilfe für Arbeitssuchende

In der Rechtssache *Alimanovic*<sup>29</sup> vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass Arbeitssuchenden aus einem Mitgliedstaat, die weniger als ein Jahr in einem anderen Mitgliedstaat arbeiteten und in den nächsten sechs Monaten erfolglos nach Arbeit suchten, ihr Erwerbstätigeneigenschaft noch für mindestens sechs Monate aufrechterhalten bleibt. In diesem Zeitraum haben sie Anspruch auf eine Gleichbehandlung und Sozialhilfeleistungen. Nach diesem Zeitraum kann der Aufnahmemitgliedstaat die Leistungen ohne Prüfung des Einzelfalles einstellen.

In der Rechtssache *García-Nieto*<sup>30</sup> stellte der Gerichtshof klar, dass Arbeitssuchende aus anderen Mitgliedstaaten in den ersten drei Monaten ihrer Arbeitssuche ohne Prüfung des Einzelfalles von Sozialhilfeleistungen ausgeschlossen werden können, wenn sie zuvor nicht im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet haben (erstmalige Arbeitssuchende).

### 5.2.3 Aufenthalt von Nicht-EU-Familienangehörigen von EU-Bürgern im Aufnahmemitgliedstaat

Der Gerichtshof stellte spezifische Aspekte des Aufenthaltsrechts von Nicht-EU-Staatsbürgern klar, die Familienangehörige von Unionsbürgern im Aufnahmemitgliedstaat sind.

In der Rechtssache *Alopa*<sup>31</sup> erklärte der Gerichtshof, dass Nicht-Unionsbürger, die tatsächlich für einen minderjährigen Unionsbürger sorgen, kraft Artikel 21 AEUV mit ihrem Kind im Aufnahmemitgliedstaat verbleiben können, soweit der Unionsbürger die in der Freizügigkeitsrichtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllt.

In der Rechtssache *McCarthy*<sup>32</sup> gelangte der Gerichtshof zu der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat von einem Nicht-EU-Familienangehörigen eines EU-Bürgers, der eine von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Aufenthaltskarte besitzt, nicht verlangen kann,<sup>33</sup> zuerst eine Erlaubnis für die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet zu beschaffen.

---

<sup>28</sup> Rechtssache C-333/13 *Dano*, siehe Randnummern 78-80.

<sup>29</sup> Rechtssache C-67/14 *Alimanovic*.

<sup>30</sup> Rechtssache C-299/14 *García-Nieto und andere*.

<sup>31</sup> Rechtssache C-86/12 *Alopa und andere*.

<sup>32</sup> Rechtssache C-202/13 *McCarthy*.

<sup>33</sup> Dementsprechend waren die in der Freizügigkeitsrichtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllt.

#### 5.2.4 Aufenthalt von Nicht-EU-Familienangehörigen eines EU-Bürgers in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der EU-Bürger besitzt

Des Weiteren stellte der Gerichtshof klar, unter denen welchen Voraussetzungen ein aus einem Drittland stammender Familienangehöriger eines EU-Bürgers ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in dessen Heimatland genießt, wenn der EU-Bürger nach Ausübung seines Freizügigkeitsrechts in sein Heimatland zurückkehrt.

In der Rechtssache *S und G*<sup>34</sup> urteilte der Gerichtshof, dass EU-Bürger, die in dem Mitgliedstaat ansässig sind, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, sich jedoch aus beruflichen Gründen regelmäßig in einen anderen Mitgliedstaat begeben, unter den Geltungsbereich von Artikel 45 AEUV fallen und damit von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen. Ein Nicht-EU-Familienangehöriger erwirbt ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht im Herkunftsmitgliedstaat eines EU-Bürgers, der in diesem Mitgliedstaat ansässig ist, jedoch aus beruflichen Gründen regelmäßig in einen anderen Mitgliedstaat reist, sofern die Verweigerung eines solchen Rechts eine abschreckende Wirkung in Bezug auf die tatsächliche Ausübung des Freizügigkeitsrechts des pendelnden EU-Bürgers hätte.

In der Rechtssache *O und B*<sup>35</sup> urteilte das Gericht, dass – wenn Bürger ihr Freizügigkeitsrecht gemäß Artikel 21 AEUV wahrnehmen – dem Nicht-EU-Staatsangehörigen, mit dem sie als Familienmitglied zusammengelebt haben, bei der Rückkehr von dem durch eine gewisse Dauer gekennzeichneten Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zusteht (auf Grundlage von Art. 21 AEUV). Dies ist prinzipiell immer dann der Fall, wenn der EU-Bürger und das Nicht-EU-Familienmitglied gemäß den Voraussetzungen in der Freizügigkeitsrichtlinie<sup>36</sup> mindestens drei Monate im Aufnahmemitgliedstaat ansässig waren und dabei ihr Familienleben in diesem Land aufgebaut bzw. gefestigt haben.

#### 5.2.5 Aufenthalt ehemaliger Familienmitglieder von EU-Bürgern

Der Gerichtshof fällte ebenfalls Urteile in Fällen von Scheidung zwischen einem EU-Bürger und einem Nicht-EU-Staatsangehörigen, der in einem Mitgliedstaat ansässig war. In der Rechtssache *Singh*<sup>37</sup> verließ ein EU-Bürger den Aufnahmemitgliedstaat vor Beginn des Scheidungsverfahrens, wohingegen der Ehegatte, der Drittstaatsangehöriger war, dort verblieb. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass Letzterer nur dann ein Aufenthaltsrecht besitzt, wenn dieses beim Beginn des Scheidungsverfahrens gegeben war. Diese Auslegung wurde in der Rechtssache *NA* bestätigt<sup>38</sup>.

#### 5.2.6 Weigerung, die Namen mobiler EU-Bürger anzuerkennen

In der Rechtssache *Bogendorff von Wolfersdorff*<sup>39</sup> urteilte der Gerichtshof, dass die Weigerung der deutschen Behörden, die frei gewählten Vornamen und den Nachnamen, die ein Deutscher mit britischer Staatsangehörigkeit legal im Vereinigten Königreich erworben hatte – die jedoch mehrere Adelsbestandteile umfassten –, anzuerkennen, eine Beschränkung der Freiheiten darstellte, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten. Gleichwohl

---

<sup>34</sup> Rechtssache C-457/12 *S und G*.

<sup>35</sup> Rechtssache C-456/12 *O und B*.

<sup>36</sup> Artikel 7 bzw. 16 der Freizügigkeitsrichtlinie.

<sup>37</sup> Rechtssache C-218/14 *Singh*.

<sup>38</sup> Rechtssache C-115/15 *Secretary of State for the Home Department gegen NA*.

<sup>39</sup> Rechtssache C-438/14 *Bogendorff von Wolfersdorff*.



gelangte das Gericht zu der Auffassung, dass die Beschränkung aus Gründen der öffentlichen Ordnung in diesem Fall gerechtfertigt sein könnte, sofern es angemessen und notwendig ist, den Grundsatz der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz (in Deutschland) zu wahren. Außerdem gab der Gerichtshof dem nationalen Gericht Hilfestellung bei der Abwägung von Fakten und Recht.

### 5.3. Maßnahmen der Kommission

#### 5.3.1 Unterstützung für Mitgliedstaaten und Bürger

Die Kommission hat mehrere Instrumente entwickelt, um Bürger und nationale Behörden über die Freizügigkeitsrechte und ihre ordnungsgemäße Anwendung aufzuklären. Insbesondere führt die Kommission derzeit ein **E-Learning-Instrument** ein, um mit EU-Bürgern befassten nationalen Behörden zu helfen, die Freizügigkeitsbestimmungen besser zu verstehen und anzuwenden<sup>40</sup>.

2014 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel *Unterstützung der nationalen Behörden bei der Bekämpfung von Missbräuchen des Rechts auf Freizügigkeit*<sup>41</sup> sowie ein *Handbuch zum Vorgehen gegen mutmaßliche Scheinehen zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit von EU-Bürgern*<sup>42</sup>, deren Hauptzweck darin bestand, nationale Behörden bei der Bekämpfung potenzieller Missbräuche des Rechts auf Freizügigkeit zu unterstützen.

Zudem setzte die Kommission in ihrer *Expertengruppe für das Recht auf freien Personenverkehr* die Arbeit mit den Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten fort, um Probleme zu ermitteln und Fragen zur Auslegung des EU-Rechts zum freien Personenverkehr zu klären. Ebenso sollten Informationen zu Missbrauch und Betrug und bewährte Praktiken ausgetauscht werden.

2013 und 2014 bewerteten zwei Studien die praktische Umsetzung der EU-Freizügigkeitsbestimmungen nebst deren Wirkung auf lokaler Ebene<sup>43</sup>. Gegenstand einer Konferenz im Februar 2014 waren die Auswirkungen der EU-Mobilität auf lokaler Ebene sowie ein Austausch bewährter Praktiken<sup>44</sup>.

Im November 2013 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel *Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen*<sup>45</sup>. In ihr werden die mit der Freizügigkeit verbundenen Rechte und Pflichten und die Bedingungen und Beschränkungen gemäß EU-Recht erläutert. Außerdem wird auf die Bedenken einiger Mitgliedstaaten eingegangen. Die „fünf Maßnahmen“ sollen den Mitgliedstaaten helfen, die

---

<sup>40</sup> Das Instrument wird in allen Amtssprachen zur Verfügung stehen. Die nationalen Behörden werden dabei ebenfalls die Möglichkeit erhalten, Informationen hinzuzufügen, die sie angesichts ihrer nationalen Bestimmungen für relevant halten.

<sup>41</sup> COM(2014) 604 final.

<sup>42</sup> SWD(2014) 284 final.

<sup>43</sup> Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation (Oktober 2013)  
[http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation\\_of\\_eu\\_rules\\_on\\_free\\_movement-final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation_of_eu_rules_on_free_movement-final_report.pdf)

Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level (Januar 2014)

[http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg\\_just\\_eva\\_free\\_mov\\_final\\_report\\_27.01.14.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf)

<sup>44</sup> <http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/>

<sup>45</sup> COM(2013) 837 final.

EU-Rechtsvorschriften und Instrumente bestmöglich anzuwenden. Dies schließt auch die umfassende Nutzung der EU-Struktur- und Investitionsfonds ein.

2013 veröffentlichte die Kommission in ihrer Publikation *Freizügigkeit innerhalb Europas: Ein praktischer Leitfaden für Unionsbürger*<sup>46</sup> sachdienliche Informationen für diesen Bereich.

### 5.3.2 Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der Freizügigkeitsrechte

Die Kommission setzte ihre aktiven Bemühungen fort, um die erfolgreiche Umsetzung der Freizügigkeitsrechte durch alle Mitgliedstaaten sicherzustellen. Dabei identifizierte und ermittelte sie eine Reihe von Problemen, die von den Mitgliedstaaten größtenteils geklärt oder durch Gesetzesänderungen bzw. entsprechende Selbstverpflichtungen gelöst wurden.

Bis Ende 2013 hatte die Kommission vier Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingestellt<sup>47</sup>. 2014 und 2015 verabschiedeten fünf weitere Mitgliedstaaten<sup>48</sup> neue Rechtsvorschriften. Um sicherzustellen, dass noch bestehende Bedenken ordnungsgemäß angegangen werden, bleibt die Kommission in einem Dialog mit diesen Ländern.

Die wichtigsten in den Verfahren aufgegriffenen Fragen betreffen das Einreise- und Aufenthaltsrecht von Nicht-EU-Familienangehörigen von EU-Bürgern, darunter auch gleichgeschlechtliche Ehegatten oder Partner,<sup>49</sup> und insbesondere die Bedingungen für die Ausstellung von Einreisegenehmigungen und Aufenthaltskarten für Nicht-EU-Familienmitglieder sowie die materiell- und verfahrensrechtlichen Garantien gegen die Ausweisung von Unionsbürgern.

Darüber hinaus setzte die Kommission ihre Arbeit fort, um das Recht der Unionsbürger auf Nichtdiskriminierung sicherzustellen und Hindernisse für den freien Personenverkehr abzubauen, die sich bei der Anerkennung von Personennamen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats erworben bzw. geändert wurden, durch einen anderen Mitgliedstaat ergeben. Als Reaktion auf von der Kommission aufgegriffene Sachverhalte verabschiedete Belgien 2014 ein neues Gesetz zur Änderung seines Zivilgesetzbuchs. Demnach haben Eltern nunmehr die Möglichkeit, ihrem neugeborenen oder adoptierten Kind den Namen des Vaters oder der Mutter oder beider Elternteile zu geben.

Die Kommission setzt ihre Überwachung der Freizügigkeitsbestimmungen fort und arbeitet mit den betroffenen Mitgliedstaaten weiter an der Klärung offener Fragen.

### 5.3.3 Sonstige Maßnahmen oder Initiativen der Kommission, die die Ausübung der Freizügigkeitsrechte fördern sollen<sup>50</sup>

#### (a) Förderung des freien Verkehrs öffentlicher Urkunden

Europäer, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansässig sind oder dort ein Recht wahrnehmen oder eine Verpflichtung erfüllen möchten, müssen möglicherweise eine

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_de.pdf)

<sup>47</sup> Spanien, Italien, Zypern und Malta.

<sup>48</sup> Belgien, Deutschland, Polen, Schweden und Vereinigtes Königreich.

<sup>49</sup> Siehe hierzu ebenfalls den Jahresbericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>50</sup> Nicht alle in diesem Abschnitt behandelten Maßnahmen stellen eine Anwendung der Bestimmungen im zweiten Teil des AEUV dar. Gleichwohl sind sie Gegenstand dieses Abschnitts, da sie alle die Wahrnehmung der Freizügigkeitsrechte fördern.

öffentliche Urkunde vorlegen. Nach einem Vorschlag der Kommission von 2013<sup>51</sup> wurde 2016 die *Verordnung (EU) 2016/1191 zur Verbesserung des freien Verkehrs öffentlicher Urkunden* verabschiedet.

(b) Mehr Lebensqualität für grenzüberschreitende Familien

Die 2012 verabschiedete und am 17. August 2015 in Kraft getretene *Erbrechtsverordnung*<sup>52</sup> vereinfacht internationale Erbfälle (d. h. Erbfälle mit grenzüberschreitenden Elementen, wenn beispielsweise der Erblasser nicht in seinem Herkunftsland lebte oder Eigentum in mehreren Ländern besaß oder die Erben des Erblassers in einem anderen Land leben). Die Verordnung legt den Mitgliedstaat, der für die Abwicklung des Erbfalls zuständig ist, sowie das anzuwendende nationale Recht fest und regelt die Vollstreckung und die Beweisführung in der Europäischen Union mittels des Europäischen Nachlasszeugnisses. 2014 verabschiedete die Kommission eine *Verordnung*<sup>53</sup> zur Durchführung der Erbrechtsverordnung, mit der eine Reihe von Formblättern (insbesondere das Europäische Nachlasszeugnis) eingeführt wurden.

In Bezug auf Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes gilt die Verordnung, die das Land festlegt, dessen Vorschriften für eine internationale Ehescheidung oder Trennung ohne Auflösung des Ehebandes gelten,<sup>54</sup> inzwischen in 16 Mitgliedstaaten. Die Verordnung wurde 2010 vor dem Hintergrund einer verstärkten Zusammenarbeit von 14 Mitgliedstaaten verabschiedet<sup>55</sup>. Litauen schloss sich 2014 an<sup>56</sup> und Griechenland 2015<sup>57</sup>. Bürger, die in diesen 16 Mitgliedstaaten ansässig sind, können festlegen, dass das für ihre Scheidung bzw. Trennung ohne Auflösung des Ehebandes geltende Recht das Recht des Staates sein soll, in dem sie ihren ständigen Wohnsitz unterhalten bzw. zuletzt unterhielten. Ebenso kann das Recht des Landes gewählt werden, dessen Staatsangehörigkeit der eine oder andere Ehegatte besitzt oder in dem das Verfahren für die Scheidung bzw. die Trennung ohne Auflösung des Ehebandes durchgeführt wird.

In Bezug auf Ehesachen und die elterliche Verantwortung verabschiedete die Kommission 2014 einen Bewertungsbericht über die Anwendung der sogenannten Brüssel-IIa-

---

<sup>51</sup> COM(2013) 228 final.

<sup>52</sup> Verordnung (EU) Nr. 650/2012 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Annahme und Vollstreckung öffentlicher Urkunden in Erbsachen sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses, ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 107–134.

<sup>53</sup> Durchführungsverordnung Nr. 1329/2014 der Kommission zur Festlegung der Formblätter nach Maßgabe der Verordnung Nr. 650/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Annahme und Vollstreckung öffentlicher Urkunden in Erbsachen sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses, ABl. L 359 vom 16.12.2014, S. 30–84.

<sup>54</sup> Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 des Rates zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts, ABl. L 343 vom 29.12.2010, S.10–16.

<sup>55</sup> Belgien, Bulgarien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien und Slowenien.

<sup>56</sup> Beschluss 2012/714/EU der Kommission zur Bestätigung der Teilnahme Litauens an der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts, ABl. L 323 vom 22.11.2012, S. 18–19.

<sup>57</sup> Beschluss 2014/39/EU der Kommission zur Bestätigung der Teilnahme Litauens an der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts, ABl. L 23 vom 28.1.2014, S. 41–42.

Verordnung<sup>58</sup>, nachdem diese fast zehn Jahre in Kraft war. Am 30. Juni 2016 schlug die Kommission im Rahmen eines Follow-ups Änderungen an der Brüssel-IIa-Verordnung vor, um die EU-Vorschriften zu verbessern, die Kinder bei grenzüberschreitenden die elterliche Verantwortung betreffenden Streitigkeiten in Zusammenhang mit Sorgerecht, Umgangsrecht und Kindesentführung schützen. Die vorgeschlagenen Änderungen dürften die Kosten senken und effizientere Verfahren mit eindeutigeren Vorschriften ermöglichen<sup>59</sup>. Ferner veröffentlichte die Kommission einen aktualisierten Praxisleitfaden zur Anwendung dieser Verordnung für Bürger und Angehörige der Rechtsberufe. In dieser Publikation sind die Mitgliedstaaten festgelegt, deren Gerichte bei Scheidung, Trennung ohne Auflösung des Ehebandes oder Ungültigerklärung einer Ehe sowie bei Fragen der elterlichen Verantwortung wie Sorgerecht, Umgangsrecht und Kindesentführung im grenzüberschreitenden Kontext zuständig sein sollten.<sup>60</sup>

Hinsichtlich der Familienmediation führte die Kommission 2015 auf dem europäischen e-Justice-Portal eine Rubrik für die grenzüberschreitende Familienmediation ein. Die Rubrik soll die Nutzung von Mediation fördern.

(c) Die Wahrnehmung der Freizügigkeitsrechte für Arbeitnehmer effektiver machen

Im April 2014 wurde eine Richtlinie für die verbesserte Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten<sup>61</sup> verabschiedet, nachdem die Kommission im April 2013 einen entsprechenden Vorschlag vorgelegt hatte<sup>62</sup>. Demnach müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass eine oder mehrere Stellen auf nationaler Ebene dafür Sorge tragen, EU-Wanderarbeiter (darunter auch Arbeitssuchende) zur Durchsetzung ihrer Rechte zu beraten und dabei zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten haben dabei ebenfalls die Möglichkeit, die Zuständigkeit dieser Stellen auf alle EU-Bürger auszudehnen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen. Ein weiteres Ziel der Richtlinie besteht darin, die Zugänglichkeit von umfassenden und aktuellen Informationen zu den Rechten mobiler Arbeitnehmer auf nationaler und EU-Ebene zu verbessern.

Außerdem ist die Verabschiedung der Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen<sup>63</sup> im April 2014 ein wichtiger Schritt zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Personen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen.

Im Anschluss an einen Vorschlag der Kommission wurde im April 2016 eine<sup>64</sup> neue EURES-Verordnung verabschiedet<sup>65</sup>. Ziel ist, Arbeitnehmern und Arbeitgebern vereinfachten Zugang zu allen europäischen Stellenangeboten und -gesuchen/Online-Lebensläufen (EURES-Portal)

---

<sup>58</sup> Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000, ABl. L 338 vom 23.12.2003, S. 1–29.

<sup>59</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2359\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2359_en.htm)

<sup>60</sup> [http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels\\_ii\\_practice\\_guide\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels_ii_practice_guide_de.pdf)

<sup>61</sup> Richtlinie 2014/54/EU über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, ABl. L 128 vom 30.4.2014, S. 8–14.

<sup>62</sup> COM(2013) 236 final.

<sup>63</sup> Richtlinie 2014/50/EU über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen, ABl. L 128 vom 30.4.2014, S. 1–7.

<sup>64</sup> COM(2014) 6 final.

<sup>65</sup> Verordnung (EU) 2016/589 über ein Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES), den Zugang von Arbeitnehmern zu mobilitätsfördernden Diensten und die weitere Integration der Arbeitsmärkte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 492/2011 und (EU) Nr. 1296/2013, ABl. L 107 vom 22.4.2016, S. 1–28.

und unmissverständliche Informationen dazu zu verschaffen, wo und wie in anderen EU-Mitgliedstaaten Stellen zu finden sind. Außerdem soll der Zugang zu minimalen Unterstützungsdiensten für die Arbeitssuche erleichtert werden. Ein weiteres Ziel besteht darin, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu Arbeitskräftemangel und -überschuss zu verbessern und damit die Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage auf dem EU-Arbeitsmarkt besser zu koordinieren.

Die Richtlinie zur Durchsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern<sup>66</sup> hat neue und verbesserte Instrumente geschaffen, um die Verletzung von Vorschriften sowie Betrug und Missbrauch zu bekämpfen und zu ahnden. Die Richtlinie geht von bestimmten Unternehmen verursachte Probleme an und verbessert die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Arbeitsbedingungen zu überwachen und Vorschriften durchzusetzen. Am 8. März 2016 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern vor<sup>67</sup>. Ziel ist, die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in einem Klima lauterer Wettbewerbs und unter Einhaltung der Rechte entsendeter Arbeitnehmer die in einem Mitgliedstaat beschäftigt sind und von ihrem Arbeitgeber vorübergehend in einen anderen entsendet werden, zu fördern. Dies soll insbesondere durch die Sicherstellung einer angemessenen Entlohnung und gleicher Ausgangsbedingungen zwischen den entsendenden und lokalen Unternehmen im Aufnahmeland erfolgen.

Auf Grundlage eines Kommissionsvorschlags wurde eine<sup>68</sup> europäische Plattform geschaffen, um<sup>69</sup> nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in ihren verschiedenen Erscheinungsformen und die mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in Verbindung stehende falsch deklarierte Erwerbstätigkeit, einschließlich der Scheinselbstständigkeit, zu bekämpfen. Die Plattform wurde am 27. Mai 2016 ins Leben gerufen. Ihre Aktivitäten können die Entwicklung gemeinsamer Definitionen und gemeinsamer Konzepte, den Austausch evidenzbasierter bewährter Praktiken, gegenseitiges Lernen, Personalaustausch und gemeinsame Kontrollen auf grenzüberschreitender Ebene umfassen.

## **6. AKTIVES UND PASSIVES WAHLRECHT BEI KOMMUNALWAHLEN UND WAHLEN ZUM EUROPÄISCHEN PARLAMENT (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE B UND ARTIKEL 22 AEUV)**

### **6.1. Einleitung**

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 22 AEUV haben alle Unionsbürger, die in einem Mitgliedstaat ansässig sind, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

Die Kommission befasste sich mit 32 Beschwerden, 71 Briefen/individuellen Anfragen, 58 Fragen und 13 Petitionen des Europäischen Parlaments zu diesen Sachverhalten. Schwerpunkt

---

<sup>66</sup> Richtlinie 2014/67/EU zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11-31.

<sup>67</sup> COM(2016) 128 final.

<sup>68</sup> COM(2014) 221 final.

<sup>69</sup> Beschluss 2016/344/EU über die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, ABl. L 65 vom 11.3.2016, S. 12–20.

waren der Entzug von Wahlrechten und das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen. Der Entzug von Wahlrechten in diesem Zusammenhang geht auf bestimmte Mitgliedstaaten zurück, die ihren Bürgern das Recht auf Teilnahme an nationalen Wahlen entziehen, nachdem diese für einen bestimmten Zeitraum im Ausland ansässig waren (auch in einem anderen Mitgliedstaat). Somit können diese Bürger nicht an nationalen Wahlen teilnehmen – und das weder in ihrem Herkunftsmitgliedstaat noch in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat.

## 6.2. Entwicklung der Rechtsprechung

In der Rechtssache *Delvigne*<sup>70</sup> sollte der Gerichtshof prüfen, ob es mit europäischem Recht vereinbar war, einem französischen Staatsbürger, der für eine schwere Straftat verurteilt worden war, permanent das Recht auf die Teilnahme an Europawahlen zu entziehen. Das Urteil stützte sich auf frühere Urteile, insbesondere auf die Rechtssache *Eman und Sevinge*<sup>71</sup>. Danach sind die Mitgliedstaaten dafür zuständig, das Wahlrecht festzulegen, wobei sie jedoch an das EU-Recht einschließlich dessen allgemeiner Grundsätze gebunden sind. Der Gerichtshof stellte dabei klar, dass nationale Vorschriften zur Durchführung von Europawahlen mit der Charta der Grundrechte vereinbar sein müssen. Dies betrifft ebenfalls Artikel 39 Absatz 2, der EU-Bürgern das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament garantiert. In Bezug auf den besagten Fall hielt der Gerichtshof den Entzug der Bürgerrechte angesichts der Schwere des Verbrechens und der Möglichkeit französischer Staatsbürger, die Wiederherstellung ihres Wahlrechts zu beantragen, für verhältnismäßig und folglich für zulässig.

## 6.3. Entwicklungen im Bereich Wahlrecht und Maßnahmen der Kommission

Im Berichtszeitraum gab es wichtige Entwicklungen in Bezug auf das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament.

### 6.3.1 Förderung des „Spitzenkandidaten-Systems“ für den Kommissionspräsidenten und Umgang mit den Konsequenzen des Wahlrechtsentzugs

Am 12. März 2013 gab die Kommission eine *Empfehlung für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament*<sup>72</sup> heraus. Hintergrund war der Vertrag von Lissabon, der die Rolle des Parlaments gegenüber der Kommission gestärkt hatte.<sup>73</sup> Darin rief sie die europäischen politischen Parteien auf, Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu benennen.

Zwei Monate vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 legte die Kommission einen *ersten Bericht*<sup>74</sup> über die Umsetzung ihrer Empfehlung vor. Darin analysierte sie die Konsequenzen ihrer Empfehlung, dass die europäischen und nationalen politischen Parteien vor den Wahlen ihren Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten benennen und dessen Programm festlegen, und stellte fest, dass sechs europäische politische Parteien der Empfehlung Folge geleistet hatten.

---

<sup>70</sup> Rechtssache C-650/13 *Delvigne*.

<sup>71</sup> Rechtssache C-300/04 *Eman und Sevinge*.

<sup>72</sup> Empfehlung 2013/142/EU für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament, ABl. L 79 vom 21.3.2013, S. 29–32.

<sup>73</sup> Gemäß Artikel 17 Absatz 7 EUV wählt das Parlament den Präsidenten der Kommission auf Vorschlag des Europäischen Rates, der dabei die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen hat.

<sup>74</sup> COM(2014) 196 final.

Parallel dazu setzte die Kommission in ihrer *Expertengruppe für Wahlrechte* die Arbeit mit den Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten fort, um die ordnungsgemäße Durchführung der Europawahl 2014 sicherzustellen. Dafür wurden insbesondere Daten ausgetauscht und IT-Tools entwickelt, um zu verhindern, dass EU-Bürgern bei dieser Wahl mehrfach abstimmen.

Im *Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2014*<sup>75</sup> wurde hervorgehoben, dass der direkte Zusammenhang zwischen den Wahlergebnissen und der Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission dazu beitrug, die demokratische Legitimität der neuen Kommission zu stärken.

Am 11. November 2015 schlug das Parlament eine Legislativinitiative vor<sup>76</sup>, um das Spitzenkandidaten-System im EU-Wahlrecht zu verankern.

Ferner verabschiedete die Kommission im Januar 2014 eine *Empfehlung zum Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen*.<sup>77</sup>

### 6.3.2 Angedangene Probleme bei der Anwendung des aktiven und passiven Wahlrechts

Um sicherzustellen, dass Nicht-EU-Staatsangehörige im Aufnahmemitgliedstaat politische Parteien gründen oder deren Mitglied werden können, setzte die Kommission ihre Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten fort, die dies nicht erlaubten. In drei Fällen wurden die Verfahren eingestellt, nachdem die Mitgliedstaaten die bestehende Rechtslage in ausreichender Weise erläutert<sup>78</sup> oder neue Rechtsvorschriften verabschiedet hatten<sup>79</sup>. Dagegen sind die Verfahren gegen vier Mitgliedstaaten anhängig<sup>80</sup>.

## 7. RECHT AUF SCHUTZ DURCH DIE DIPLOMATISCHEN UND KONSULARISCHEN BEHÖRDEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE C SOWIE ARTIKEL 23 AEUV)

### 7.1. Einleitung

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 23 AEUV genießen Unionsbürger im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem ihr eigener Mitgliedstaat keine Vertretung unterhält, seitens der Behörden jedes anderen dort vertretenen Mitgliedstaats den gleichen Schutz wie die Staatsangehörigen dieses Staates. Dieses Recht ist im Bewusstsein der Unionsbürger weniger stark verankert als sonstige mit der Unionsbürgerschaft verbundene Rechte<sup>81</sup>.

Im Berichtszeitraum antwortete die Kommission auf vier Beschwerden, zehn Briefe/individuelle Anfragen und drei Fragen des Europäischen Parlaments zu diesem Sachverhalt. Gegenstand waren die Ausstellung von Rückkehrausweisen sowie das Fehlen eines konsularischen Schutzes bzw. eine diskriminierende Behandlung in dieser Hinsicht.

---

<sup>75</sup> COM(2015) 206 final.

<sup>76</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2015 zur Reform des Wahlrechts der Europäischen Union (P8\_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

<sup>77</sup> Die Kommission beobachtet diesbezüglich die einschlägigen Entwicklungen. Indes hält die Debatte in einigen Mitgliedstaaten an.

<sup>78</sup> Griechenland

<sup>79</sup> Spanien und Slowakei.

<sup>80</sup> Tschechische Republik, Lettland, Litauen und Polen.

<sup>81</sup> Flash-Eurobarometer-Umfrage 430 zur Unionsbürgerschaft.

## 7.2. Entwicklungen im Bereich des konsularischen Schutzes

2015 verabschiedete der Rat eine *Richtlinie zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern*<sup>82</sup>, in der eindeutige und rechtsverbindliche Vorschriften für die Kooperation und die Koordinierung zwischen den konsularischen Behörden der Mitgliedstaaten festgeschrieben sind, damit nicht vertretene Unionsbürger in Drittländern einen nicht diskriminierenden konsularischen Schutz von anderen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen können. Die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten läuft bis zum 1. Mai 2018.

2015 richtete die Kommission eine *Expertengruppe zu konsularischem Schutz* ein, um die Umsetzung von Artikel 23 AEUV und der Richtlinie zu erörtern und mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten bewährte Praktiken auszutauschen.

Um das Recht nicht verteilter Unionsbürger auf nicht diskriminierenden konsularischen Schutz voll zu entfalten, wurden zwischen der EU und Drittländern sieben bilaterale Abkommen<sup>83</sup> mit *konsularischen Zustimmungsklauseln* geschlossen.

## 8. RECHT, PETITIONEN AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT ZU RICHTEN UND SICH AN DEN EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN ZU WENDEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE D UND ARTIKEL 24 ABSÄTZE 2, 3 UND 4 AEUV)

### 8.1. Einleitung

Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d und Artikel 24 Absatz 2, 3 und 4 AEUV beziehen sich auf sonstige Rechte, die Unionsbürgern ermöglichen, EU-Organe hinzuzuziehen, einschließlich des Rechts, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden. Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich schriftlich in einer beliebigen EU-Amtssprache<sup>84</sup> an die Organe, Einrichtungen, Stellen oder Agenturen der EU zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten<sup>85</sup>.

### 8.2. Petitionsrecht beim Europäischen Parlament

Gemäß Artikel 24 Absatz 2 AEUV haben EU-Bürger das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten, die in einer beliebigen Vertragssprache verfasst ist und sich um eine die Bürger betreffende Unionsangelegenheit dreht, und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten. In der ersten Jahreshälfte 2016 gingen beim Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments 779 Petitionen ein. 2015 erhielt der Petitionsausschuss 1400 Petitionen – ein Rückgang gegenüber 2714 im Jahre 2014 und 2891 im Jahre 2013. Die gängigsten Themen der Petitionen waren in den Bereichen Justiz und Grundrechte anzusiedeln (darunter Unionsbürgerschaft und Freizügigkeit), gefolgt von Sachverhalten in Bezug auf Umwelt und Binnenmarkt.

---

<sup>82</sup> Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG (ABl. L 106 vom 24.4.2015, S. 1–13).

<sup>83</sup> Unter anderem mit Afghanistan, Australien, Kanada, Kuba und Neuseeland.

<sup>84</sup> Siehe Artikel 55 Absatz 1 AEUV.

<sup>85</sup> Diese Bestimmung wird in allen Organen, Einrichtungen, Stellen oder Agenturen gemäß dem jeweiligen Aufgabengebiet umgesetzt.



Seit 2014 steht ein Petitionsportal<sup>86</sup> zur Verfügung, über das Petitionen benutzerfreundlich online eingereicht werden können. Bürger können über das Portal ebenfalls online ihre Unterstützung für anhängige Petitionen bekunden. Durch dieses Online-Verfahren hat sich die Zahl der Petitionen halbiert, da Petitionen nun anhand von Filterfragen vorab auf ihre Zulässigkeit hin überprüft werden.

### **8.3. Recht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden**

Gemäß Artikel 24 Absatz 3 AEUV haben Unionsbürger das Recht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden, der sich mit Bürgerbeschwerden zu Organen, Stellen und Agenturen der EU befasst. Die Probleme reichen dabei von Vertragsstreitigkeiten, Verletzungen von Grundrechten, mangelnder Transparenz bei der Entscheidungsfindung bis hin zur Ablehnung des Zugangs zu Dokumenten.

Im Berichtszeitraum registrierte das Büro des Europäischen Bürgerbeauftragten 6506 Beschwerden und eröffnete 953 Verfahren. In allen drei Jahren drehten sich die meisten Beschwerden um einen angeblichen Mangel an Transparenz. Die Befolgung der Vorschläge des Bürgerbeauftragten stieg von 80 % im Jahre 2013 auf 90 % im Jahre 2014. In dem 3-Jahres-Zeitraum half das Büro des Bürgerbeauftragten über 63 300 Bürgern, indem es Ermittlungen einleitete, Auskunftersuchen beantwortete oder über seinen interaktiven Online-Leitfaden Beratung erteilte.

Die Kernaktivität der Behandlung von Beschwerden wurde 2013–2014 durch strategische Eigeninitiativen ergänzt, die über die Untersuchung anscheinend systemischer statt einmaliger Sachverhalte so vielen Bürgern wie möglich zugute kommen sollten. Beispielsweise beschäftigten sich die Untersuchungen mit der Funktionsweise der Europäischen Bürgerinitiative (2013), der Transparenz der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (2014) sowie der Transparenz von Trilog (2015) usw.

## **9. EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE (ARTIKEL 24 AEUV; ARTIKEL 11 ABSATZ 4 EUV)**

Gemäß Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der über die Verordnung (EU) Nr. 211/2011/EU umgesetzt wurde, können eine Million Bürger oder mehr aus mindestens sieben Mitgliedstaaten 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.

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 211/2011 wurden 36 Initiativen<sup>87</sup> zu verschiedensten Sachverhalten eingeleitet. Außerdem wurden von den Organisatoren schätzungsweise 6 Millionen Unterstützungsbekundungen gesammelt. Bislang gelang es drei Initiativen, den Schwellenwert von einer Million Unterschriften zu erreichen:

- Die „Right2Water“-Initiative<sup>88</sup> fordert Rechtsvorschriften, die das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung durchsetzen und eine funktionierende Wasser-

<sup>86</sup> <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/main>

<sup>87</sup> EBI-Register; <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome.?lg=de>

<sup>88</sup> *Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!* (EBI-Register); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

und Abwasserwirtschaft als existenzsichernde öffentliche Dienstleistung für alle Menschen fördern. In einer Mitteilung von März 2014<sup>89</sup> verpflichtete sich die Kommission als Reaktion auf die Forderungen der Organisatoren, eine Reihe von Maßnahmen zu verabschieden;

- Die „Einer von uns“-Initiative<sup>90</sup> fordert die EU auf, die Finanzierung von Forschung zu unterbinden, bei der menschliche Embryos zerstört werden. Am 28. Mai 2014 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung<sup>91</sup>, in der sie erklärte, keinen Gesetzgebungsvorschlag vorlegen zu wollen, da der bestehende EU-Rechtsrahmen als angemessen betrachtet wurde; und
- Die „Stop Vivisection“-Initiative<sup>92</sup> fordert Gesetze zur Abschaffung von Tierversuchen. Am 3. Juni 2015 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung<sup>93</sup>, in der sie sich verpflichtete, verschiedene Maßnahmen einzuleiten, um Tierversuche abzuschaffen.

Die Kommission führte eine Bewertung der Anwendung der Verordnung durch und verabschiedete am 31. März 2015 einen Bericht<sup>94</sup>, der zu dem Ergebnis kam, dass die EBI voll funktionsfähig ist. Gleichwohl räumt sie ein, dass das Instrument noch verbesserungsfähig ist und benutzerfreundlicher und bürgernäher ausgestaltet werden kann. Die Kommission ist bestrebt, die Überwachung fortzusetzen und eine Reihe von EBI-Sachverhalten in enger Zusammenarbeit und Koordinierung mit den verschiedenen Interessenträgern und Institutionen zu beleuchten und das Instrument zu verbessern.

---

<sup>89</sup> COM(2014) 177 final.

<sup>90</sup> *Einer von uns* (EBI-Register); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>.

<sup>91</sup> COM(2014) 355 final.

<sup>92</sup> *Stop Vivisection* (EBI-Register); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>

<sup>93</sup> COM(2015) 3773 final.

<sup>94</sup> COM(2015) 145 final.