



Rat der
Europäischen Union

173490/EU XXVII. GP
Eingelangt am 16/02/24

Brüssel, den 8. Dezember 2023
(OR. en)

16606/23

FREMP 368
JAI 1645
POLGEN 177
FRONT 409
VISA 245
COCON 53
SCHENGEN 75

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	7. Dezember 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 931 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN NACH ARTIKEL 25 AEUV über Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen Unionsbürgerschaft 2020-2023

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 931 final.

Anl.: COM(2023) 931 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 6.12.2023
COM(2023) 931 final

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

**NACH ARTIKEL 25 AEUV
über Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen Unionsbürgerschaft 2020-2023**

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	3
2. PAKET ZUR UNIONSBÜRGERSCHAFT	4
3. UNIONSBÜRGERSCHAFT (ARTIKEL 20 ABSATZ 1 AEUV)	7
3.1. Einleitung	7
3.2. Politische Entwicklungen	8
3.2.1. Stärkung der Unionsbürgerschaftsrechte	8
3.2.2. Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren	10
3.3. Entwicklung der Rechtsprechung	11
4. VERBOT DER DISKRIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DER STAATSANGEHÖRIGKEIT (ARTIKEL 18 AEUV)	12
4.1. Einleitung	12
4.2. Entwicklung der Rechtsprechung	12
5. 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)	13
5.1. Einleitung und politische Entwicklungen	13
5.2. Entwicklung der Rechtsprechung	20
6. RECHT, SICH IM HOHEITSGEBIET DER MITGLIEDSTAATEN FREI ZU BEWEGEN UND AUFZUHALTEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 UND ARTIKEL 21 AEUV)	21
6.1. Einleitung	21
6.2. Politische Entwicklungen	22
6.2.1. Erleichterung der Freizügigkeit	22
6.2.2. Entwicklungen im Bereich Personalausweise und Aufenthaltsdokumente	25
6.2.3. Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie	26
6.3. Entwicklung der Rechtsprechung	28
7. AKTIVES UND PASSIVES WAHLRECHT BEI KOMMUNALWAHLEN UND WAHLEN ZUM EUROPÄISCHEN PARLAMENT (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE B UND ARTIKEL 22 AEUV)	29

7.1.	Einleitung	29
7.2.	Politische Entwicklungen.....	30
7.2.1.	Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament 30	
7.2.2.	Stärkung der demokratischen Teilhabe	32
7.3.	Entwicklung der Rechtsprechung	39
8.	RECHT AUF SCHUTZ DURCH DIE DIPLOMATISCHEN UND KONSULARISCHEN BEHÖRDEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 BUCHSTABE C SOWIE ARTIKEL 23 AEUV)	39
8.1.	Einleitung	39
8.2.	Politische Entwicklungen.....	40
8.3.	Entwicklung der Rechtsprechung	40
9.	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)	40
9.1.	Einleitung	40
9.2.	Petitionsrecht beim Europäischen Parlament.....	41
9.3.	Recht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden	42
9.4.	Entwicklung der Rechtsprechung	42
10.	EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE (ARTIKEL 24 AEUV; ARTIKEL 11 ABSATZ 4 EUV)	42
10.1.	Einleitung	42
10.2.	Politische Entwicklungen.....	43
10.3.	Entwicklung der Rechtsprechung	43
11.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	44

1. EINLEITUNG

2023 markiert den 30. Jahrestag des Inkrafttretens des Vertrags von Maastricht, mit dem die Unionsbürgerschaft der Europäischen Union („**Unionsbürgerschaft**“) eingeführt wurde. Dieser auf der Grundlage des Artikels 25 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹ verfasste Bericht ist Teil eines Pakets zur Unionsbürgerschaft, mit dem die gemäß dem Vertrag mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte ausgebaut und gestärkt werden sollen.

In einer 2023 durchgeführten Flash-Eurobarometer-Umfrage zu Unionsbürgerschaft und Demokratie²

- stimmten fast neun von zehn Befragten (87 %) der Aussage zu, dass sie sich als Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union fühlen, wobei mehr als sechs von zehn Befragten (63 %) angaben, dass sie dieser Aussage voll und ganz zustimmen;
- betrug der Anteil der Befragten, die sich als Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union fühlen, in allen Mitgliedstaaten mindestens 80 %;
- gaben zwei Drittel (66 %) der Befragten an, den Begriff „Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union“ gehört zu haben und zu wissen, was er bedeutet; 25 % hatten diesen Begriff gehört, waren sich aber nicht sicher, was er bedeutet, und 9 % hatten den Begriff nie gehört;
- gab die Hälfte der Befragten (50 %) an, dass sie sich gut über ihre Rechte als Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union informiert fühlt, 33 % nicht sehr gut und 16 % überhaupt nicht.

Eine klare und umfassende Berichterstattung ist daher wichtig, damit die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union („**Unionsbürgerinnen und -bürger**“) besser über ihre Rechte informiert sind, um zu verstehen, wo Fortschritte erzielt wurden und wo noch Umsetzungslücken bestehen.

Dieser nach Artikel 25 AEUV vorgelegte zehnte Bericht erstreckt sich auf alle relevanten Entwicklungen seit dem vorherigen Fortschrittsbericht³. Zunächst wird erläutert, inwiefern dieser Bericht Teil eines umfassenderen Pakets zur Unionsbürgerschaft ist. Danach werden die Bestimmungen zu folgenden Themen behandelt:

- Unionsbürgerschaft,

¹ Artikel 25 Absatz 1 AEUV lautet: „Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss alle drei Jahre über die Anwendung dieses Teils Bericht. In dem Bericht wird der Fortentwicklung der Union Rechnung getragen.“

² Flash-Eurobarometer-Umfrage 528 zu Unionsbürgerschaft und Demokratie.

³ 2020 wurden zwei verschiedene Berichte zur Unionsbürgerschaft von der Kommission angenommen: die [Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“](#) (Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020 – Stärkung der Bürgerteilhabe und Schutz der Bürgerrechte, COM(2020) 730 final), und ein [Fortschrittsbericht nach Artikel 25](#) (Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: nach Artikel 25 AEUV – Bericht über die Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2016–2020, COM(2020) 731 final. Der vorliegende Bericht umfasst insbesondere den Zeitraum vom 1. Juli 2020 bis zum 30. August 2023. Soweit möglich, enthält er auch Informationen über die Entwicklungen in Politik und/oder Rechtsprechung nach diesem Zeitpunkt.

- Nichtdiskriminierung,
- Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten,
- aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat,
- Recht auf konsularischen Schutz,
- Petitionsrecht beim Europäischen Parlament,
- Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden und
- Europäische Bürgerinitiative.

Der Bericht liefert einen Überblick über die seit 2020 eingeleiteten politischen Initiativen und vor allem der Maßnahmen, die zur Stärkung und Förderung der mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Rechte, der gemeinsamen Werte und der demokratischen Teilhabe auf EU-Ebene getroffen wurden. Er orientiert sich an Themen, die Bürgerinnen und Bürger und andere Interessenträger in ihren Briefen, Beschwerden und bei Treffen mit der Kommission angesprochen haben, sowie an den Rückmeldungen, die über das Portal „Ihre Meinung zählt“ der Kommission eingegangen sind⁴.

Eine Übersicht über die Fortschritte bei der Umsetzung der in der Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“⁵ für den Zeitraum 2020–2022 angekündigten spezifischen prioritären Maßnahmen findet sich in Anhang I.

In dem Bericht werden auch die wichtigsten rechtlichen Entwicklungen dargelegt, einschließlich der wichtigsten Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (der „Gerichtshof“) in diesem Bereich. Eine Übersicht der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs findet sich in Anhang II.

2. PAKET ZUR UNIONSBÜRGERSCHAFT

Die Stärkung der Unionsbürgerschaftsrechte entspricht den Verpflichtungen in den Leitlinien der Präsidentin für die Kommission 2019–2024⁶, insbesondere der Verpflichtung, noch mehr zu erreichen, wenn es darum geht, unsere Demokratie zu nähren, zu schützen und zu stärken. Seit 2020 hat die Kommission mehrere neue Maßnahmen zur Förderung der Unionsbürgerschaftsrechte unterbreitet, die in diesem Bericht erläutert werden.

Der 30. Jahrestag der Unionsbürgerschaft erinnert daran, wie wichtig die damit einhergehenden Rechte sind. Die Kommission stellt daher ein Paket zur Unionsbürgerschaft vor, das die Unionsbürgerschaftsrechte weiter ausbauen und für die Unionsbürgerinnen und -bürger greifbarer machen soll. Teil des Pakets sind außer diesem Bericht folgende Maßnahmen:

⁴ Die Online-Konsultation lief vom 14. Juni bis zum 12. Juli 2023 (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13699-EU-Citizenship-Report-2023_de). Es gingen 104 Rückmeldungen ein, davon 88,46 % von Unionsbürgerinnen und -bürgern und 5,77 % von Nichtregierungsorganisationen.

⁵ Siehe auch Fußnote 3: die [Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“](#) (Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020 – Stärkung der Bürgerteilhabe und Schutz der Bürgerrechte, COM(2020) 730 final).

⁶ [political-guidelines-next-commission_de_0.pdf \(europa.eu\)](#)

- eine Änderung der Richtlinie über den konsularischen Schutz,
- eine Überarbeitung der Leitlinien zur Freizügigkeit von 2009,
- ein Leitfaden für die Unionsbürgerschaft,
- ein Leitfaden für bewährte Wahlverfahren für Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen und
- ein Kompendium zur elektronischen Stimmabgabe und zu anderen IKT-Praktiken.

Wie in der Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ angekündigt, nimmt die Kommission einen **Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über konsularischen Schutz**⁷ an, um das Recht der Unionsbürgerinnen und -bürger auf konsularischen Schutz zu stärken, insbesondere in Krisensituationen⁸. Dieser Vorschlag stützt sich auf jüngste Erfahrungen wie die Rückführungen während der COVID-19-Pandemie, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und die Evakuierung von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Afghanistan, dem Sudan und kürzlich aus Israel und dem Gazastreifen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll sichergestellt werden, dass Unionsbürgerinnen und -bürger weiterhin von der Solidarität der EU profitieren, wenn sie in einem Land außerhalb der EU, in dem das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, weder ein Konsulat noch eine Botschaft unterhält, Hilfe benötigen, beispielsweise bei einem Unfall oder einer schweren Erkrankung, als Opfer einer Straftat oder wenn sie ihre Reisedokumente verloren haben. Die Kommission schlägt außerdem vor, die Krisenvorsorge und die Reaktionsfähigkeit bei Krisensituationen zu verbessern, insbesondere durch die optimale Nutzung des weltweiten Netzes der EU-Delegationen.

Die Kommission **aktualisiert ihre Mitteilung von 2009 über Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG** („Freizügigkeitsrichtlinie“)⁹. Durch diese Aktualisierung will die Kommission die korrekte Anwendung der Freizügigkeitsvorschriften in der gesamten EU erleichtern, indem sie die seit 2009 ergangene einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs einbezieht und Klarstellungen zu spezifischen Problemen von Bürgerinnen und Bürgern und nationalen Verwaltungen liefert. Im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs (*siehe hierzu ebenfalls Abschnitt 6.2.1*) berücksichtigen die überarbeiteten Leitlinien die Vielfalt der Familienzusammensetzungen und können so allen Mitgliedern (einschließlich Kindern) von Familien jeder Art (einschließlich Regenbogenfamilien¹⁰) dabei helfen, ihr Recht auf Freizügigkeit auszuüben.

⁷ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/637/oj>).

⁸ COM(2023) 930. Diesem Vorschlag liegen auch die Feststellungen des Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung und Anwendung der 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 (COM(2022) 437 final) zugrunde.

⁹ C 2023 931.

¹⁰ Siehe als Beispiel die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025 (COM(2020) 698 final).

In ihrer Mitteilung über Folgemaßnahmen zur Konferenz zur Zukunft Europas¹¹ verpflichtete sich die Kommission, die aus der Konferenz hervorgegangenen Vorschläge im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Einklang mit den Verträgen umzusetzen. Sie erklärte, dass sie neue Handlungsfelder im Bereich der europäischen Demokratie prüfen werde, darunter insbesondere die „konkretere Gestaltung der Unionsbürgerschaft für die Bürgerinnen und Bürger, unter anderem durch Stärkung der mit ihr verbundenen Rechte und durch Bereitstellung zuverlässiger und leicht zugänglicher Informationen über sie“.

Daher stellt die Kommission einen **Leitfaden für die Unionsbürgerschaft** vor, um das Bewusstsein für die Unionsbürgerschaft bei jungen Unionsbürgerinnen und -bürgern (die beginnen, sich demokratisch zu engagieren) und bei neuen Unionsbürgerinnen und -bürgern (z. B. solchen, die eingebürgert werden) weiter zu fördern. Der Leitfaden wird dazu beitragen, sie auf attraktive und leicht verständliche Weise mit der Geschichte, den Werten und den Rechten sowie den Pflichten vertraut zu machen, die ihrem Status als Unionsbürgerinnen und -bürgern zugrunde liegen. Er wird auch die Vorteile der Unionsbürgerschaft und die Möglichkeiten, die sie für demokratisches Engagement bietet, aufzeigen. Im gesamten Leitfaden wird die Achtung der Werteunion hervorgehoben, wobei der Schwerpunkt auf den Grundrechten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit liegt. Dies wird dazu beitragen, die Unionsbürgerschaftsrechte für die Unionsbürgerinnen und -bürger greifbarer zu machen.

Die Teilnahme an Wahlen ist ein wesentlicher Bestandteil einer lebendigen Demokratie. Sie geht über das Wahlrecht hinaus und schließt die Möglichkeit ein, sich als Kandidat aufstellen zu lassen, einer politischen Partei beizutreten, sich als Wahlhelfer oder Wahlbeobachter am Wahlprozess zu beteiligen und Zugang zu Wahlinformationen zu erhalten, um eine freie und faire Äußerung der Wählerpräferenzen zu unterstützen. Alle Bürgerinnen und Bürger sollten in der Lage sein, sich wirksam am politischen Leben in der Europäischen Union zu beteiligen.

Wie in der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 angekündigt, hat die Kommission **Leitlinien zur guten Wahlpraxis in den Mitgliedstaaten, die sich mit der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen am Wahlprozess befassen**, veröffentlicht. Diese wurden über das europäische Kooperationsnetz für Wahlen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und unter Hinzuziehung von Interessengruppen, die im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen aktiv sind, erstellt. Die Leitlinien spiegeln die verschiedenen Maßnahmen wider, die die Mitgliedstaaten ergriffen haben, um die Hindernisse zu beseitigen, mit denen Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen bei der Interaktion mit dem Wahlumfeld konfrontiert sind, und um die Wirksamkeit ihres Wahlrechts zu gewährleisten. Sie verweisen außerdem auf das Entstehen gemeinsamer Bezugspunkte für die Durchführung barrierefreier Wahlen.

Im Rahmen der Maßnahmen, die im Europäischen Aktionsplan für Demokratie angekündigt wurden, hat die Kommission ein **Kompodium zur elektronischen Stimmabgabe und zu anderen Praktiken der Informations- und Kommunikationstechnologien** in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Europarat entwickelt. Das Kompodium geht auch auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf die Förderung der Barrierefreiheit von Wahlen ein.

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konferenz zur Zukunft Europas – Von der Vision zu konkreten Maßnahmen, COM(2022) 404 final.

Diese Maßnahmen sollten als Ergänzung zu anderen Initiativen, wie dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie, aber auch dem kommenden Paket zur Verteidigung der Demokratie betrachtet werden.

Dies ist besonders wichtig im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2024. Die Befähigung der Bürgerinnen und Bürger der EU und die Gewährleistung einer inklusiven Demokratie und der Chancengleichheit bei Wahlen sind für die Kommission von wesentlicher Bedeutung, deren demokratische Legitimation unter anderem darauf beruht, dass sie gemäß Artikel 17 Absatz 8 des Vertrags über die Europäische Union dem von den Unionsbürgerinnen und -bürgern gewählten Europäischen Parlament verantwortlich ist. Die demokratischen Rechte und das Wahlrecht aller Unionsbürgerinnen und -bürger müssen geachtet und reibungslos umgesetzt werden.

3. UNIONSBÜRGERSCHAFT (ARTIKEL 20 ABSATZ 1 AEUV)

3.1. Einleitung

Gemäß Artikel 20 AEUV ist eine Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, gleichzeitig Bürgerin der Europäischen Union. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht¹².

Wie in der Einleitung erwähnt, fühlt sich die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger als Bürgerinnen und Bürger der EU. Die Eurobarometer-Umfrage 2023 zu Staatsbürgerschaft und Demokratie zeigt auch, dass 93 % der Befragten wissen, dass sie gleichzeitig Unionsbürgerinnen und -bürger und Bürgerinnen und Bürger ihres Wohnsitzlandes sind. Etwas kleinere Mehrheiten wissen, dass die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten keinen Antrag stellen müssen, um Unionsbürgerinnen und -bürger zu werden (74 %), und dass sie sich nicht dagegen entscheiden können, Unionsbürgerinnen und -bürger zu werden (67 %). Dennoch fühlen sich fast zwei Drittel der Befragten (64 %) nicht gut darüber informiert, was sie tun können, wenn ihre Rechte als Unionsbürgerinnen und -bürger verletzt werden. Etwas mehr als ein Drittel (35 %) der Befragten fühlt sich entweder ziemlich gut (31 %) oder sehr gut (4 %) informiert.

Im Jahr 2023 veröffentlichte das Europäische Parlament eine Studie über die im Vereinigten Königreich lebenden Unionsbürgerinnen und -bürger, in der ihre Einstellung zur EU und zur Unionsbürgerschaft untersucht wurde¹³. Die Ergebnisse zeigen, dass die im Vereinigten Königreich lebenden Unionsbürgerinnen und -bürger im Durchschnitt interessierter und positiver gegenüber der EU eingestellt sind als die allgemeine EU-Bevölkerung. Diese positive Einstellung spiegelt sich auch in einem starken Gefühl der Unionsbürgerschaft wider: 83 % der Befragten geben an, dass sie sich als Unionsbürgerinnen und -bürger betrachten.

¹² Darüber hinaus enthält die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Titel V eine Reihe von Grundrechten, die für Unionsbürgerinnen und -bürger gelten, wie das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen sowie das Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 39, 40 und 41 der Charta). Diese gelten stets für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie für die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des EU-Rechts (Artikel 51 der Charta).

¹³ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2023/eu-citizens-in-uk-2023-report-en.pdf>

Innerhalb des Berichtszeitraums bearbeitete die Kommission 109 Beschwerden und mehr als 70 Briefe/individuelle Anfragen zur Unionsbürgerschaft. Diese Beschwerden betrafen z. B. die doppelte Staatsbürgerschaft oder die Bearbeitungszeiten für Einbürgerungsanträge. 37 Beschwerden betrafen die Auswirkungen des Austrittsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich auf die Bürgerschaftsrechte (*siehe auch Abschnitt 6.2.1*). Die Kommission befasste sich auch mit 10 Anfragen und drei Petitionen des Europäischen Parlaments zur Unionsbürgerschaft, hauptsächlich zu „Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren“ (*siehe auch Abschnitt 3.2.2*).

Darüber hinaus können sich Unionsbürgerinnen und -bürger an das Europe-Direct-Kontaktzentrum (EDCC)¹⁴ der Kommission wenden, das allgemeine Auskünfte zur EU erteilt und Beratung zu den Rechten von Unionsbürgerinnen und -bürgern bietet. Zwischen 2021 und 2023 beantwortete das EDCC 646 Anfragen zur Unionsbürgerschaft¹⁵.

3.2. Politische Entwicklungen

3.2.1. Stärkung der Unionsbürgerschaftsrechte

Im Februar 2019 nahm das Europäische Parlament eine „Entschließung zur Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Unionsbürgerschaft“ an, in der es empfahl, das Bewusstsein der Unionsbürgerinnen und -bürger für ihre Rechte weiter zu stärken und die Konsolidierung der den Bürgerinnen und Bürgern zustehenden Rechte und Freiheiten voranzubringen. Im Mai 2022 wurden im Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas (*siehe auch Abschnitt 7.2.2*) ebenfalls verschiedene Maßnahmen im Bereich der Bürgerrechte vorgeschlagen, mit denen unter anderem „die Europäischen Werte für Unionsbürgerinnen und -bürger greifbar gemacht“ und die Unionsbürgerschaft durch ein „Statut der Unionsbürgerschaft“¹⁶ gestärkt werden sollen.

Daher legt die Kommission einen **Leitfaden für die Unionsbürgerschaft** vor, um ihrer Verpflichtung, die Unionsbürgerschaft für die Bürgerinnen und Bürger greifbarer zu machen¹⁷, nachzukommen.

Um die Bildung im Bereich Unionsbürgerschaft zu fördern, wurden die **Jean-Monnet-Aktivitäten** für den neuen Finanzierungszeitraum von Erasmus+ auf „andere Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung“ ausgeweitet. Im Rahmen der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Erasmus+ 2021 und 2022 wurden mehrere Aktivitäten in diesem neuen Aktionsbereich „Jean Monnet für Schulen“ gestartet, die darauf abzielen, Lehrkräfte in EU-Themen zu schulen und das Lernen über die EU in der Primar-, Sekundar- und Berufsbildung besser zu unterstützen. Die Europäische Kommission stellte ferner den

¹⁴ https://europa.eu/european-union/contact_de

¹⁵ Bis 1. Juli 2023.

¹⁶ https://conference-delegation.europarl.europa.eu/cmsdata/267099/Report_DE.pdf. Die Forderung nach einem „Statut der Unionsbürgerschaft“ wurde zudem unlängst wiederholt, beispielsweise im AFCO-Bericht über Parlamentarismus, Unionsbürgerschaft und Demokratie (2023/2017(INI)).

¹⁷ In ihrer Mitteilung über die Folgemaßnahmen zur Konferenz zur Zukunft Europas verpflichtete sich die Kommission, die aus der Konferenz hervorgegangenen Vorschläge im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Einklang mit den Verträgen umzusetzen. Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konferenz zur Zukunft Europas: Von der Vision zu konkreten Maßnahmen, COM(2022) 404 final.

Baukasten „Aktive Demokratie in der EU – werde Teil der Europäischen Bürgerinitiative!“¹⁸ für Sekundarschulen vor, mit dem junge Menschen das erwerben können, was sie als aktive Unionsbürgerinnen und -bürger brauchen. Die zwei Flaggschiff-Programme der EU für die Jugend, **Erasmus+ und das Europäische Solidaritätskorps**, tragen weiterhin zur Stärkung der europäischen Identität und der aktiven Bürgerschaft von jungen Menschen bei, indem sie einschlägige Freiwilligentätigkeiten und Bildungs- und Berufsaktivitäten fördern.

Im Winter 2023 führt die Kommission eine **Kommunikationskampagne anlässlich des 30. Jahrestages der Unionsbürgerschaft** durch, um das Bewusstsein und das Wissen der Unionsbürgerinnen und -bürger über ihre Rechte zu fördern und die wichtigsten Meilensteine in 30 Jahren Unionsbürgerschaft hervorzuheben. Die Kampagne umfasst eine Online-Veranstaltung¹⁹ und eine gezielte Kampagne in den sozialen Medien in bestimmten Schwerpunktländern, in denen sich junge Bürgerinnen und Bürger nicht gut über ihre Rechte als Unionsbürger informiert fühlen²⁰. Unter dem Motto „Move, Vote, Speak up“ sensibilisiert die Kampagne insbesondere für das Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und sich dort aufzuhalten, für das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen sowie für das Recht, sich an einer europäischen Bürgerinitiative zu beteiligen.

Ferner legte die Kommission am 9. März 2021 in der Mitteilung „Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade“²¹ ihre Vision für den digitalen Wandel Europas bis 2030 im Einklang mit den europäischen Werten vor. Diese wurde in einem Beschluss²² des Europäischen Parlaments und des Rates aufgegriffen, in dem eine Reihe von Verpflichtungen zur Gestaltung des digitalen Wandels der EU auf der Grundlage allgemeiner Ziele unter Berücksichtigung der **Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade**²³ aufgestellt wurden. Die Erklärung wurde am 15. Dezember 2022 von den Präsidentinnen der Kommission und des Europäischen Parlaments sowie dem Präsidenten des Rates unterzeichnet. In dem Beschluss zur digitalen Dekade und der Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen²⁴ kommt die Verpflichtung der Union für einen sicheren und nachhaltigen digitalen Wandel zum Ausdruck, bei dem im Einklang mit den zentralen Werten und Grundrechten der EU der Mensch im Mittelpunkt steht. Sie sind besonders wichtig, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger die erforderlichen digitalen Kompetenzen erwerben, damit sie sich auf allen Ebenen des demokratischen Prozesses einbringen können (siehe hierzu ebenfalls Abschnitt 7.2.2). Am 27. September 2023 wurde der Bericht 2023 über den Stand der digitalen Dekade angenommen²⁵. Es handelt sich dabei um den ersten Bericht, in dem eine Bilanz der Fortschritte der EU auf dem Weg zu einem erfolgreichen digitalen Wandel gemäß dem Politikprogramm 2030 für die digitale Dekade gezogen wird.

¹⁸ [Unterrichtsideen zur Europäischen Bürgerinitiative \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/citizensinitiative/)

¹⁹ Die Online-Veranstaltung „30 Jahre Unionsbürgerschaftsrechte“ fand am 28. November statt.

²⁰ Schwerpunktländer sind Belgien, Zypern, Dänemark, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien und Lettland.

²¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade, COM(2021) 118 final.

²² Beschluss (EU) 2022/2481 über die Aufstellung des Politikprogramms 2030 für die digitale Dekade.

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_452

²⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>

²⁵ [Bericht 2023 über den Stand der digitalen Dekade | Gestaltung der digitalen Zukunft Europas \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/digital-strategy/en/policy-programme-2030)

3.2.2. Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren

Während jeder Mitgliedstaat dafür zuständig ist, die Bedingungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit festzulegen, 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. Daher müssen die Vorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht wahren²⁶. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gewährung der Unionsbürgerschaft als Gegenleistung für vorab festgelegte Zahlungen oder Investitionen ohne echten Bezug zu dem betreffenden Mitgliedstaat nicht mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und mit dem Konzept der Unionsbürgerschaft vereinbar ist.

Am 20. Oktober 2020 leitete die Kommission **Vertragsverletzungsverfahren** gegen zwei Mitgliedstaaten wegen ihrer Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren ein²⁷. Inzwischen hat ein Mitgliedstaat seine Regelung ausgesetzt²⁸.

Da der andere Mitgliedstaat die von der Kommission geäußerten Bedenken nicht auf zufriedenstellende Weise ausgeräumt hat, beschloss die Kommission am 29. September 2022, **diesen Mitgliedstaat wegen seiner Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu verklagen**²⁹.

Die Kommission hat im März 2022 eine **Empfehlung über unmittelbare Schritte im Kontext der russischen Invasion der Ukraine in Bezug auf Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren**³⁰ angenommen. Darin wird erneut betont, dass die Mitgliedstaaten bestehende Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren sofort aufheben und die Durchführung strenger Kontrollen sicherstellen müssen, um die Risiken, die mit Aufenthaltsregelungen für Investoren verbunden sind, auch im Hinblick auf die russische Aggression gegen die Ukraine anzugehen. Die betroffenen Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob russischen und belarussischen Staatsangehörigen, gegen die Sanktionen verhängt wurden oder die den Krieg in der Ukraine maßgeblich unterstützen, die zuvor verliehene Staatsbürgerschaft aberkannt werden sollte. Bei dieser Prüfung müssen die betroffenen Mitgliedstaaten die Grundsätze, die vom Gerichtshof der Europäischen Union in Bezug auf den Verlust der Unionsbürgerschaft aufgestellt wurden, berücksichtigen.

²⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Januar 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung.

²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1925. Nach Auffassung der Kommission haben diese zwei Mitgliedstaaten dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 3 EUV und Artikel 20 AEUV verstoßen, dass sie Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren eingeführt und angewendet haben, die den Erwerb der Staatsangehörigkeit als Gegenleistung für vorab festgelegte Zahlungen oder Investitionen ermöglichen.

²⁸ Das Vertragsverletzungsverfahren befindet sich derzeit in der Phase der mit Gründen versehenen Stellungnahme.

²⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/IP_22_5422. Die Klage wurde am 21. März 2023 beim Gerichtshof eingereicht (Rechtssache C-181/23).

³⁰ Empfehlung der Kommission vom 28. März 2022 über Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren sowie über unmittelbare Schritte im Zusammenhang mit der russischen Invasion der Ukraine, C(2022) 2028 final.

3.3. Entwicklung der Rechtsprechung

Von 2020 bis 2023 erließ der Gerichtshof mehrere wichtige Urteile zur Unionsbürgerschaft. Diese ergingen beispielsweise in Rechtssachen, die den Verlust der Unionsbürgerschaft aufgrund des Verlusts der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates betrafen.

Die drei Rechtssachen *Silver u. a. gegen Rat*³¹, *Shindler u. a. gegen Rat*³² und *David Price gegen Rat*³³ sind insbesondere im Kontext britischer Staatsangehöriger von Interesse, die ihre Rechte als Unionsbürger infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union verloren haben. Die drei Klagen wurden von britischen Bürgern einzeln beim Gerichtshof eingelegt, die versuchten, das Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich und den Beschluss des Rates über den Abschluss dieses Abkommens anzufechten, wobei sie unter anderem geltend machten, dass ihnen durch diese Rechtsakte Rechte entzogen worden seien, die sie als Unionsbürger ausgeübt und erworben hätten. Der Gerichtshof wies die Klagen ab und bestätigte, dass der Verlust des Unionsbürgerstatus und infolgedessen der Verlust der damit verbundenen Rechte eine automatische Folge allein des vom Vereinigten Königreich souverän gefassten Beschlusses, aus der Union auszutreten, und nicht des Austrittsabkommens oder des Beschlusses des Rates ist.

Auch das Urteil *JY gegen Wiener Landesregierung*³⁴ findet in diesem Bericht besondere Erwähnung, da es das Verhältnis zwischen mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft behandelt. Es baut auf zwei vorangegangenen Urteilen in den Rechtssachen Rottmann³⁵ und Tjebbes³⁶ auf, in denen der Gerichtshof vor die Frage gestellt war, ob das EU-Recht der Zuständigkeit der nationalen Behörden zur Rücknahme einer mitgliedstaatlichen Einbürgerung Grenzen setzt, wenn diese mit einem Verlust des Unionsbürgerstatus einhergeht. In der Rechtssache JY hatte eine estnische Staatsangehörige ihre estnische Staatsangehörigkeit aus freien Stücken aufgegeben, nachdem ihr die österreichischen Behörden die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft unter der Voraussetzung der Aufgabe anderer Staatsangehörigkeiten zugesichert hatten. Aufgrund mehrerer Verwaltungsübertretungen widerrief die zuständige österreichische Behörde jedoch später ihre Zusicherung zur Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft. Der Gerichtshof befand, dass der Verlust des Unionsbürgerstatus seinem Wesen und seinen Folgen nach unter das Unionsrecht fällt, wenn die Zusicherung der Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats widerrufen wird und die betroffene Person infolgedessen daran gehindert wird, den Unionsbürgerstatus wiederzuerlangen. Zwar liegt die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung von Regeln für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit bei den Mitgliedstaaten, doch die Behörden des einbürgernden Mitgliedstaats müssen den im Unionsrecht verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

³¹ Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, *Silver u. a./Rat*, [C-499/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:479.

³² Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, *Shindler u. a./Rat*, [C-501/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:480.

³³ Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, *Price/Rat*, [C-502/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:482.

³⁴ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 18. Januar 2022, *JY/Wiener Landesregierung*, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34.

³⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 2. März 2010, *Rottmann/Freistaat Bayern*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.

³⁶ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 12. März 2019, *Tjebbes u. a./Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

berücksichtigen, wenn sie versuchen, eine zuvor erteilte Zusicherung für die Verleihung der Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats zu widerrufen. Im konkreten Fall stellte der Gerichtshof fest, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht Genüge getan ist, wenn der Widerruf mit straßenverkehrsrechtlichen Verwaltungsübertretungen begründet wird, die nach dem anwendbaren nationalen Recht rein finanziell geahndet werden.

Diese und andere Rechtssachen zur Unionsbürgerschaft werden in Anhang II näher erläutert.

4. VERBOT DER DISKRIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DER STAATSANGEHÖRIGKEIT (ARTIKEL 18 AEUV)

4.1. Einleitung

Gemäß Artikel 18 AEUV³⁷ ist die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich der Verträge verboten. Laut der Eurobarometer-Umfrage 2023 zu Staatsbürgerschaft und Demokratie wissen 77 % der Unionsbürger, dass sie in einem anderen EU-Mitgliedstaat das Recht haben, so behandelt zu werden wie ein Staatsangehöriger dieses Mitgliedstaats.

4.2. Entwicklung der Rechtsprechung

Während des Berichtszeitraums erließ der Gerichtshof drei wichtige Urteile zum Verbot der Nichtdiskriminierung von Unionsbürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

In den Rechtssachen *Generalstaatsanwaltschaft München gegen S.M.*³⁸ und *Generalstaatsanwaltschaft Berlin gegen BY*³⁹ ging es um das Verhältnis zwischen nationalen Vorschriften über die Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger eines Aufnahmemitgliedstaats und dem unionsrechtlichen Grundsatz des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Die Fälle betrafen Auslieferungsanträge von Nicht-EU-Staaten zum Zweck der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe bzw. der Strafverfolgung. Das Gericht stellte fest, dass in Fällen, in denen nationale Auslieferungsvorschriften eines Mitgliedstaats eine Ungleichbehandlung zwischen eigenen Staatsangehörigen und anderen Unionsbürgern schaffen, die sich in diesem Mitgliedstaat aufhalten, der betroffene Mitgliedstaat prüfen muss, ob es eine alternative Maßnahme gibt, die die Ausübung des Rechts des Unionsbürgers auf Freizügigkeit weniger beeinträchtigt.

In der Rechtssache *OE gegen VY*⁴⁰ ging es um die Aufenthaltserfordernisse, die ein Mitgliedstaat für die Zuständigkeit seiner Gerichte in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung festlegen darf, und darum, ob diese Erfordernisse sich von denjenigen, die für seine eigenen Staatsangehörigen gelten, unterscheiden dürfen. Der

³⁷ Siehe auch Artikel 21 Absatz 2 der Grundrechtecharta: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“.

³⁸ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Dezember 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München/S.M.*, [C-237/21](#), ECLI:EU:C:2022:1017.

³⁹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. Dezember 2020, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY*, [C-398/19](#), ECLI:EU:C:2020:1032.

⁴⁰ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 10. Februar 2022, *OE/VY*, [C-522/20](#), ECLI:EU:C:2022:87.

Gerichtshof hat erkannt, dass eine unterschiedliche Mindestdauer des Aufenthalts je nachdem, ob der Antragsteller Staatsbürger dieses Mitgliedstaats ist oder nicht, angesichts des Erfordernisses, dass eine tatsächliche Beziehung zu dem Mitgliedstaat bestehen muss, gerechtfertigt ist.

Diese Rechtssachen werden in Anhang II näher erläutert.

5. 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)

5.1. Einleitung und politische Entwicklungen

Nach Artikel 19 AEUV kann die EU geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen⁴¹.

Seit 2020 hat die Kommission verschiedene neue Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsmaßnahmen vorgeschlagen.

Die Kommission hat die Verwirklichung einiger der wichtigsten Ziele ihrer **Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025**⁴², in der die politischen Ziele und Maßnahmen in diesem Bereich festgelegt sind, in Angriff genommen. Mit dieser Strategie soll ein Europa geschaffen werden, in dem Frauen und Männer, Mädchen und Jungen in all ihrer Vielfalt gleichberechtigt sind, ihr Leben frei gestalten können, sich in einer geschlechtergerechten Wirtschaft entfalten können und gleichberechtigt Führungsverantwortung in der Gesellschaft übernehmen. Im März 2023 veröffentlichte die Kommission ihren Jahresbericht zur Gleichstellung der Geschlechter⁴³, in dem die Erfolge der EU in den fünf von der Strategie abgedeckten Schlüsselbereichen hervorgehoben werden.

Im Juni 2023 brachte die Kommission den Beitritt der EU zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von **Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt** (Übereinkommen von Istanbul) zum Abschluss. Die EU hatte das Übereinkommen im Juni 2017 unterzeichnet und das Verfahren wurde mit der Hinterlegung von zwei Genehmigungsurkunden am 28. Juni 2023 abgeschlossen, sodass das Übereinkommen für die EU am 1. Oktober 2023 in Kraft getreten ist. Die EU ist nun an ehrgeizige und umfassende Normen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt im

⁴¹ Siehe auch Artikel 21 Absatz 1 der Grundrechtecharta: „Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten“.

⁴² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025“ (COM(2020) 152 final).

⁴³ [Bericht 2023 über die Geschlechtergleichstellung in der EU \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/100000/attachment/data/100000/100000.pdf)

Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, des Asyls und der Nichtzurückweisung sowie in Bezug auf ihre öffentliche Verwaltung gebunden.

Im März 2022 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt an⁴⁴. Darin werden Maßnahmen zur Verhütung, zum Schutz der Opfer und zum Zugang zur Justiz sowie die einheitliche Definition verschiedener Straftatbestände vorgeschlagen, wie zum Beispiel der Vergewaltigung auf der Grundlage einer fehlenden Zustimmung oder der Cybergewalt. Ziel dieses Vorschlags ist es, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt im Internet und in der realen Welt zu verhüten und zu bekämpfen, um ein hohes Maß an Sicherheit und die uneingeschränkte Wahrnehmung der Grundrechte in der Union, einschließlich des Rechts auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Frauen und Männern, zu gewährleisten. Die Mitgesetzgeber verhandeln zurzeit, um eine Einigung zu erzielen und die Richtlinie noch vor Ende der laufenden Legislaturperiode zu verabschieden. Die Richtlinie wird nach ihrer Annahme das Übereinkommen von Istanbul in den Zuständigkeitsbereichen der Union umsetzen.

Mithilfe der Kommission kam es 2022 und 2023 zur Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Richtlinie 2022/2381 über die **ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in Leitungsorganen von Unternehmen**⁴⁵ und über die Richtlinie 2023/970 zur **Entgelttransparenz**⁴⁶. Die beiden Richtlinien zielen darauf ab, eine ausgewogenere Vertretung von Frauen und Männern unter den Direktoren börsennotierter Gesellschaften zu bewirken, Entgeltdiskriminierung zu bekämpfen und zum Abbau des geschlechtsspezifischen Entgeltgefälles beizutragen. Im November 2022 nahm der Rat zwei von der Kommission als Teil der **Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung** vorgeschlagene Empfehlungen zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung und zur bezahlbaren und hochwertigen Langzeitpflege (Barcelona-Ziele für 2030) an. Damit sollen hochwertige, bezahlbare und zugängliche Pflegedienstleistungen überall in der EU sichergestellt werden⁴⁷. Im Jahr 2023 startete die Kommission eine EU-weite Kommunikationskampagne, um Geschlechterstereotypen zu bekämpfen und das Bewusstsein dafür zu schärfen, welche Rolle diese in der Gesellschaft spielen. Die Kampagne #EndGenderStereotypes befasst sich mit Geschlechterstereotypen in verschiedenen Lebensbereichen, z. B. bei der Berufswahl, der Aufteilung von Betreuungsaufgaben und der Entscheidungsfindung.

Die Kommission hat die Umsetzung ihres ambitionierten **EU-Aktionsplans gegen Rassismus 2020–2025**⁴⁸ fortgesetzt. Im Juni 2021 ernannte die Kommission ihre erste Koordinatorin für die Bekämpfung von Rassismus. Die Kommission forderte die

⁴⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, COM(2022) 105 final.

⁴⁵ Richtlinie 2022/2381 vom 23. November 2022 zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den Direktoren börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen (ABl. L 315, 7.12.2022, S. 44).

⁴⁶ Richtlinie 2023/970 vom 10. Mai 2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen (ABl. L 132, 17.5.2023, S. 21).

47 Empfehlung des Rates vom 25. November 2022 über den Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger Langzeitpflege, Ratsdokument 13948/22; Empfehlung des Rates vom 29. November 2022 zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung: die Barcelona-Ziele für 2030 vom 29. November 2022, Ratsdokument 14785/22.

48 [EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025 \(europa.eu\)](#)

Mitgliedstaaten dringend auf, nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung anzunehmen. Des Weiteren haben sich die Mitgliedstaaten in den Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus im Mai 2022 zu diesem Ziel verpflichtet. Um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, hat die Kommission im März 2022 gemeinsame Leitprinzipien für nationale Aktionspläne gegen Rassismus und Rassendiskriminierung veröffentlicht⁴⁹. Diese Prinzipien sollen den Mitgliedstaaten als Grundlage dienen und die Ausarbeitung und Umsetzung eines nationalen Aktionsplans erleichtern. Bisher haben 11 Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne gegen Rassismus verabschiedet, und fünf weitere sind derzeit dabei, einen solchen Plan zu verabschieden.

Um unverzüglich und wirksam auf die Bedrohung der Demokratie und der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger durch Hetze und Hasskriminalität zu reagieren, hat die Kommission im Dezember 2023 eine Mitteilung angenommen, in der eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Hass in all seinen Formen dargelegt wird. Eine wichtige Priorität ist die wirksame Umsetzung des **Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit**⁵⁰. Der Rahmenbeschluss regelt die strafrechtliche Reaktion auf rassistische und fremdenfeindliche Hetze und Hasskriminalität unter strikter Beachtung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, wie es in der EU-Grundrechtecharta verankert ist. Die Kommission hat seit 2020 dreizehn Vertragsverletzungsverfahren in Fällen eingeleitet, in denen Umsetzungslücken festgestellt wurden. Daraufhin haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften geändert oder sind dabei, dies zu tun.

Darüber hinaus nahm die Kommission im Dezember 2021 eine Mitteilung an, um die Liste der „EU-Straftatbestände“ gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV um **Hetze und Hasskriminalität**⁵¹ zu erweitern. Das geltende EU-Recht schreibt lediglich die Kriminalisierung von rassistischer und fremdenfeindlicher Hetze und Hasskriminalität aus bestimmten Gründen wie Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationaler oder ethnischer Herkunft vor. Die Kriminalisierung anderer Formen von Hetze und Hasskriminalität – beispielsweise aufgrund einer Behinderung, des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung – unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Ein Beschluss des Rates zur Erweiterung der Liste der „EU-Straftatbestände“ würde es der Kommission künftig ermöglichen, Mindestvorschriften zur Kriminalisierung von Hetze und Hasskriminalität aus weiteren Gründen vorzuschlagen.

Zur Intensivierung der Reaktion auf illegale Hetze im Internet macht die Kommission seit Ende August 2023 im Rahmen des neuen Gesetzes über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA) von ihren Aufsichtsbefugnissen Gebrauch, um Hassreden sowie terroristischen und gewalttätigen Inhalten auf einer Reihe von sogenannten sehr großen Online-Plattformen („Very Large Online Platforms“), insbesondere X, TikTok, Instagram und YouTube, entgegenzutreten. Das Gesetz über digitale Dienste ist ein Eckpfeiler der Digitalstrategie der EU. Es setzt beispiellose neue Standards für die Rechenschaftspflicht von Online-Plattformen in Bezug auf Desinformation, illegale Inhalte wie illegale Hassrede und andere Gefahren für

⁴⁹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf

⁵⁰ Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

⁵¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Ein inklusiveres und besser schützendes Europa: Erweiterung der Liste der EU-Straftatbestände um Hetze und Hasskriminalität“, COM(2021) 777 final.

die Gesellschaft. Gleichzeitig enthält es übergeordnete Grundsätze und solide Garantien für das Recht auf freie Meinungsäußerung und andere Rechte der Nutzer. Darüber hinaus ergänzt die Verordnung zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte das Gesetz über digitale Dienste, indem sie den Missbrauch von Hostingdiensten für die öffentliche Verbreitung solcher Inhalte bekämpft.

Außerdem verhandelt die Kommission derzeit mit den Online-Plattformen über die Überarbeitung des 2016 eingeführten Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet⁵². Hauptziel der Überarbeitung ist es, den Kodex von einem rein reaktiv angelegten Instrument zur Messung der Reaktion der Unternehmen auf vorhandene Hassreden in ein präventives Instrument umzuwandeln, das gemeinsam mit Organisationen der Zivilgesellschaft und Experten dazu beitragen kann, drohenden Wellen von Hassreden zuvorzukommen, bevor der Inhalt im Internet verbreitet wird.

Die Kommission setzte die Umsetzung des **Strategischen Rahmens der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma**⁵³ für den Zeitraum 2020–2030 fort, der zu den Prioritäten des EU-Aktionsplans gegen Rassismus gehört. Im Januar 2023 nahm die Kommission eine Mitteilung zur Bewertung der nationalen strategischen Rahmen der Mitgliedstaaten für die Roma an⁵⁴. In der Mitteilung werden die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, bei der Bewältigung der Herausforderungen, mit denen Roma konfrontiert sind, ehrgeizigere Ziele zu verfolgen⁵⁵.

Die Kommission erzielte Fortschritte bei der Umsetzung der ersten **EU-Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus** und zur Förderung jüdischen Lebens (2021–2030)⁵⁶. Von den fast 100 Maßnahmen wurden 70 in den letzten zwei Jahren durchgeführt oder in Gang gesetzt. Bemerkenswert ist, dass 12 EU-Mitgliedstaaten nationale Strategien gegen Antisemitismus verabschiedet haben und sieben von ihnen spezifische Maßnahmen gegen Antisemitismus in ihre allgemeinen Antirassismusstrategien aufgenommen haben. Der Rat nahm im März 2022 Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus

⁵² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

⁵³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Eine Union der Gleichheit: Strategischer Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma“ (COM(2020) 620 final).

⁵⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bewertungsbericht über die nationalen strategischen Rahmen der Mitgliedstaaten für die Roma (COM(2023) 7 final).

⁵⁵ Darüber hinaus wurde eine entsprechende thematische grundlegende Voraussetzung in die Verordnung über die gemeinsamen Bestimmungen für den ESF+ aufgenommen, die verlangt, dass die Mitgliedstaaten, die sich für dieses spezifische Ziel entscheiden, über einen nationalen strategischen Politikrahmen zur Eingliederung der Roma verfügen. Siehe Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

⁵⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/eu-strategy-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life-2021-2030/about-eu-strategy_en

an und ersuchte die Mitgliedstaaten, bis Ende 2022 nationale Strategien gegen Antisemitismus zu entwickeln⁵⁷.

Im Jahr 2023 ernannte die Kommission eine neue Koordinatorin für die **Bekämpfung des Hasses gegen Muslime**. Die Koordinatorin wird mit den Mitgliedstaaten, den europäischen Organen, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zusammenarbeiten, um die politischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Hasses gegen Muslime zu verstärken. Sie ist die wichtigste Anlaufstelle für Organisationen, die in diesem Bereich in der EU tätig sind.

Ferner hat die Kommission weiterhin Fortschritte bei der **Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen**⁵⁸ gemacht. Sie hat die Plattform für das Thema Behinderungen eingerichtet, in der EU-Mitgliedstaaten, die Zivilgesellschaft und Institutionen zusammenarbeiten, um die Ziele der Strategie zu verwirklichen. Im September 2022 wurde ein Beschäftigungspaket für Menschen mit Behinderungen⁵⁹ beschlossen, um die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und die Qualität der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen.

Am 6. September 2023 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung des **Europäischen Behindertenausweises** und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen an⁶⁰. Der Vorschlag baut auf den Erfahrungen mit dem EU-Parkausweis für Behinderte und dem Pilotprojekt zum EU-Behindertenausweis auf⁶¹. Diese Initiative soll die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus fördern. Im Rahmen des Vorschlags sollen Menschen mit Behinderungen bei kurzen Reisen die gleichen Vorzugskonditionen innerhalb der EU angeboten werden, wodurch ihnen die Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit erleichtert wird. Solche Vorzugskonditionen können Folgendes beinhalten: freien Zugang, ermäßigte Tarife, Maut- oder Nutzungsgebühren, vorrangigen Zugang, persönliche Assistenz, Unterstützung (z. B. Zugang zu Braille und Audioguides) und Mobilitätshilfen, wenn z. B. öffentliche und private Verkehrsmittel genutzt werden, bei Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen wie Museumsbesuchen und Konzerten oder bei Besuch von Freizeit- und Sportzentren oder Vergnügungsparks.

Verbesserte Rechte für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität sind auch Teil der Initiative „Besserer Schutz für Reisende und ihre Rechte“. Wenn zum Beispiel Personen mit Behinderungen oder mit eingeschränkter Mobilität auf Flügen die Hilfe einer Begleitperson benötigen, um die Anforderungen an die Flugsicherheit zu erfüllen, ist diese Begleitperson kostenlos zu befördern⁶². Am 7. Juni 2021 trat eine Neufassung der Verordnung

⁵⁷ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/03/04/council-adopts-conclusions-on-combating-racism-and-antisemitism/>

⁵⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, COM(2021) 101 final.

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1597&langId=de>

⁶⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen, COM(2023) 512 final.

⁶¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13517-European-disability-card_de

⁶² Ferner sollen Menschen mit eingeschränkter Mobilität bei multimodalen Reisen von Beförderern und Terminalbetreibern an Anschlusspunkten unterstützt werden, wenn sie im Rahmen eines einzigen Beförderungsvertrags reisen. Im Falle bestimmter multimodaler Personenverkehrsknotenpunkte können sie

über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr⁶³ in Kraft, die grenzüberschreitende Fahrten fördert und auch verbesserte Regelungen für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität (unter anderem die Verkürzung der Voranmeldefrist für Hilfeleistungen auf 24 Stunden) vorsieht.

Die Kommission hat auch ihre Personalstrategie erneuert und Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt ihres Personals, einschließlich für Menschen mit Behinderungen, ergriffen. Mit der Strategie soll ein inklusives, vielfältiges und diskriminierungsfreies Arbeitsumfeld gefördert werden. Wie bereits erläutert, legt die Kommission als Folgemaßnahme zur Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nun auch „Leitlinien zur guten Wahlpraxis in den Mitgliedstaaten, die sich mit der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen am Wahlprozess befassen“ sowie ein Kompendium zum Recht auf elektronische Stimmabgabe vor, um den Zugang zu Wahlen zu fördern (*siehe hierzu ebenfalls Abschnitt 6.2.2*).

Am 11. Oktober 2023 veröffentlichte die Kommission die Mitteilung „Demografischer Wandel in Europa: ein Instrumentarium zur Bewältigung der Herausforderungen“, in der Instrumente präsentiert werden, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, um den demografischen Wandel und seine Auswirkungen zu bewältigen und dabei ältere Generationen zu stärken und ihr Wohlergehen zu erhalten. Sie betont erneut, dass die Achtung älterer Bürgerinnen und Bürger und ihr Wohlergehen Eckpfeiler einer prosperierenden „Gesellschaft der Langlebigkeit“ sind. In den von der Kommission in den Jahren 2020 und 2021 angenommenen Strategien für eine Union der Gleichheit wird die Notwendigkeit betont, Stereotype zu bekämpfen, im Rahmen des jeweiligen Geltungsbereichs der Strategien gegen **altersbedingte Diskriminierung** vorzugehen, Vielfalt und Inklusion am Arbeitsplatz zu fördern und allen die gleichen Chancen zu geben, einen Beitrag zu leisten und sich zu entfalten. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf schützt insbesondere vor altersbedingter Diskriminierung am Arbeitsplatz⁶⁴.

Die Kommission setzte die Umsetzung der **EU-Kinderrechtsstrategie**⁶⁵ fort, die 2021 mit dem Ziel beschlossen wurde, die Rechte des Kindes in allen Tätigkeitsbereichen der EU zu wahren und rund 40 Maßnahmen unter der derzeitigen Kommission und darüber hinaus durchzuführen. Die Strategie umfasst Empfehlungen an die Mitgliedstaaten in sechs Themenbereichen. Sie wirkt der Diskriminierung aufgrund wirtschaftlicher und sozialer Faktoren entgegen und fördert die Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung, Gesundheitsdiensten und Justizsystemen. Die Kommission richtete die EU-Plattform für die Teilhabe von Kindern⁶⁶ ein, um Kinder, die in die verschiedenen bestehenden Mechanismen zur Teilhabe von Kindern in der EU involviert sind, zusammenzubringen und in Diskussionen und Aktivitäten einzubeziehen, die zu demokratischen Prozessen und Politikgestaltung beitragen. In diesem Rahmen zielt die Europäische Garantie für Kinder darauf ab, soziale

ihre Reise bei allen betroffenen Betreibern mit einer einzigen Meldung über die auf der Grundlage der neuen Rechtsvorschriften eingerichteten einheitlichen Ansprechpartner voranmelden.

⁶³ Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung) (ABl. L 172 vom 17.5.2021, S. 1).

⁶⁴ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

⁶⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Kinderrechtsstrategie (COM(2021) 142 final).

⁶⁶ <https://eu-for-children.europa.eu/>

Ausgrenzung zu bekämpfen, indem der Zugang bedürftiger Kinder zu wichtigen Diensten, einschließlich kostenloser frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, garantiert wird⁶⁷.

Im Jahr 2022 nahm die Kommission auch einen Vorschlag an, mit dem **die Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten sichergestellt werden soll**⁶⁸. Der Vorschlag soll Rechtsklarheit für alle Arten von Familien schaffen, die sich in einer grenzüberschreitenden Situation innerhalb der EU befinden, sei es, weil sie sich von einem Mitgliedstaat in einen anderen begeben, um dort zu reisen oder zu wohnen, oder weil sie Familienangehörige oder Eigentum in einem anderen Mitgliedstaat haben. Der Vorschlag sieht vor, dass eine in einem Mitgliedstaat begründete Elternschaft von allen anderen Mitgliedstaaten ohne besonderes Verfahren anerkannt wird. Dies ist insbesondere für die Rechte relevant, die nach nationalem Recht aus der Elternschaft erwachsen, wie z. B. Unterhalts- oder Erbsprüche des Kindes in einem anderen Mitgliedstaat.⁶⁹

Die Kommission hat auch weitere Fortschritte bei ihrer ersten **Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025**⁷⁰ erzielt. Am 12. April 2023 veröffentlichte die Kommission ihren Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Strategie bis Februar 2023⁷¹. Die Untergruppe für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen der Hochrangigen Gruppe für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt erarbeitete eine Reihe von Leitlinien, um die Mitgliedstaaten bei konkreten Maßnahmen zum besseren Schutz der Rechte von LGBTIQ-Personen zu unterstützen⁷².

Im Dezember 2020 hat die Kommission eine **Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU**⁷³ angenommen. Die Strategie ergänzt gezielte politische Maßnahmen, die unter anderem im Bereich der Rechte der Unionsbürgerinnen und -bürger getroffen wurden. Sie sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, um die Grundrechte in der gesamten EU über einen Zeitraum von zehn Jahren wirksamer zu gestalten. Die Kommission legt seit 2020 thematische Jahresberichte zur Anwendung der Charta vor, die sich auf Bereiche von strategischer Bedeutung konzentrieren. Der Jahresbericht 2023 widmet sich dem Thema

⁶⁷ Empfehlung (EU) 2021/1004 des Rates vom 14. Juni 2021 zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_7509; Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung von Entscheidungen und die Annahme öffentlicher Urkunden in Elternschaftssachen sowie zur Einführung eines europäischen Elternschaftszertifikats (COM(2022) 695 final). Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 81 Absatz 3 AEUV, wonach die Union Maßnahmen im Bereich des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug erlassen kann.

⁶⁹ Die Mitgliedstaaten sind bereits durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs verpflichtet, die in einem anderen Mitgliedstaat begründete Elternschaft hinsichtlich der Ausübung der aus dem Unionsrecht hergeleiteten Rechte anzuerkennen. Dazu gehört unter anderem das Recht auf Freizügigkeit.

⁷⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025 (COM(2020) 698 final).

⁷¹ https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/JUST_LGBTIQ%20Strategy_Progress%20Report_FINAL_WEB.pdf

⁷² https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/guidelines_for_strategies_and_action_plans_to_enhance_lgbtiq_equality_2022final16_05.pdf

⁷³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU (COM(2020) 711).

„effektiver Rechtsschutz und Zugang zur Justiz“ als Voraussetzung für die Ausübung der Grundrechte.

Im Dezember 2022 legte die Kommission Legislativvorschläge vor, um die Rolle der **Gleichstellungsstellen**⁷⁴ zu stärken, insbesondere indem sie mit mehr Unabhängigkeit, Ressourcen und Befugnissen ausgestattet werden, um Diskriminierung in Europa wirksamer bekämpfen können. Gleichstellungsstellen sind von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, Diskriminierungsopfern zu helfen und sicherzustellen, dass die EU-Antidiskriminierungsvorschriften vor Ort umgesetzt werden. Mit den neuen Rechtsvorschriften soll sichergestellt werden, dass Gleichstellungsstellen die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten umfassend nutzen können. Sie werden Opfer von Diskriminierung besser schützen und zur Verhinderung von Diskriminierung beitragen.

Im April 2022 verkündete die Kommission zum ersten Mal die Gewinner des Preises für Europäische Hauptstädte für Integration und Vielfalt. Die zweite Verkündung erfolgte im April 2023⁷⁵. Die Kommission feiert den Europäischen Monat der Vielfalt, um auf die Bedeutung von Vielfalt und Integration am Arbeitsplatz in Europa aufmerksam zu machen. Der Europäische Monat der Vielfalt würdigt seit 2020 alljährlich die Bemühungen von Organisationen, ein gleichberechtigtes und inklusives Umfeld zum Nutzen aller zu schaffen. Die Europäische Kommission hat die Förderung vielfältiger und inklusiver Arbeitsplätze und den Austausch bewährter Verfahren zwischen Arbeitgebern in Europa über die EU-Plattform der Chartas der Vielfalt fortgesetzt.

5.2. Entwicklung der Rechtsprechung

Im Berichtszeitraum erging eine Reihe wichtiger Urteile des Gerichtshofs zur Nichtdiskriminierung von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

In seinem Urteil in der Rechtssache *L.F. gegen S.C.R.L.*⁷⁶, in der es um die Religionsfreiheit ging, stellte der Gerichtshof fest, dass Religion und Weltanschauung einen einzigen Diskriminierungsgrund darstellen, der sowohl religiöse als auch weltanschauliche oder spirituelle Überzeugungen umfasst⁷⁷.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_7507. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung von Personen in Beschäftigung und Beruf ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung und ihrer sexuellen Ausrichtung sowie von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur Streichung von Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG (COM(2022) 689 final); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und zur Streichung von Artikel 20 der Richtlinie 2006/54/EG und Artikel 11 der Richtlinie 2010/41/EU (COM(2022) 688 final).

⁷⁵ <https://eudiversity2023.eu/>

⁷⁶ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 13. Oktober 2022, *L.F./S.C.R.L.*, [C-344/20](#), ECLI:EU:C:2022:774.

⁷⁷ [Siehe Pressemitteilung](#).

In der Rechtssache *A gegen HK Danmark und HK/Privat*⁷⁸ wurde festgestellt, dass eine in der Satzung einer Arbeitnehmerorganisation für die Wählbarkeit in das Amt des Vorsitzenden dieser Organisation vorgesehene Altersgrenze eine Diskriminierung aus Gründen des Alters darstellt.

Was die Nichtdiskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung anbelangt, urteilte der Gerichtshof in der Rechtssache *J.K. gegen TP S.A.*⁷⁹, dass die sexuelle Ausrichtung keinen Grund für die Verweigerung des Abschlusses oder für den Abschluss eines Vertrags mit einem selbstständig Erwerbstätigen darstellen darf.

Diese und andere Rechtssachen zur Nichtdiskriminierung werden in Anhang II näher erläutert.

6. RECHT, SICH IM HOHEITSGEBIET DER MITGLIEDSTAATEN FREI ZU BEWEGEN UND AUFZUHALTEN (ARTIKEL 20 ABSATZ 2 UND ARTIKEL 21 AEUV)

6.1. Einleitung

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 21 AEUV hat jede Unionsbürgerin und 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 aufzuhalten⁸⁰.

Laut der Eurobarometer-Umfrage 2023 zu Staatsbürgerschaft und Demokratie sind sich 80 % der Unionsbürgerinnen und -bürger ihres Rechts bewusst, sich in jedem Mitgliedstaat aufzuhalten, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Eine große Mehrheit der Befragten steht der Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und -bürger innerhalb der EU positiv gegenüber. Etwa 9 von 10 (89 %) sind der Meinung, dass dieses Recht ihnen persönlich zugutekommt, wobei etwa 7 von 10 (69 %) dieser Meinung voll und ganz zustimmen. Ebenso sind mehr als 8 von 10 Befragten (83 %) der Meinung, dass die Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und -bürger der Wirtschaft zugutekommt, wobei etwa die Hälfte (51 %) dieser Meinung voll und ganz zustimmt.

Es gibt 13,7 Millionen „mobile“ Unionsbürger (d. h. Bürgerinnen und Bürger, die ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegt haben, um dort zu leben, zu arbeiten oder zu studieren)⁸¹. Im Jahr 2021 zogen 1,4 Millionen Menschen, die zuvor in einem EU-Mitgliedstaat wohnten, in einen anderen Mitgliedstaat, was einem Anstieg von fast 17 % gegenüber 2020 entspricht⁸².

⁷⁸ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 2. Juni 2022, *A/HK Danmark und HK/Privat*, [C-587/20](#), ECLI:EU:C:2022:419.

⁷⁹ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 12. Januar 2023, *J.K./TP S.A.*, [C-356/21](#), ECLI:EU:C:2023:9.

⁸⁰ Siehe insbesondere Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77) (im Folgenden „Freizügigkeitsrichtlinie“).

⁸¹ Stand vom 1. Januar 2022, Quelle: Eurostat ([demo_pop1ctz](#)).

⁸² Quelle: Eurostat ([migr_imm5prv](#)).

Die Kommission bearbeitete in der Berichtsperiode 480 Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern und mehr als 4100 Briefe und individuelle Anfragen zur Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit. Diese hohen Zahlen lassen sich zum Teil durch die COVID-19-Pandemie erklären. Um die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen, haben die EU-Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen – etwa Quarantäneauflagen oder eine Testpflicht – eingeführt, die sich teils auf das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ausgewirkt haben (*siehe hierzu ebenfalls Abschnitt 6.2.3*). Neben diesen COVID-19-bezogenen Anfragen betrafen viele andere Beschwerden und Fragen das Einreise- und Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Drittstaaten (Bedingungen für die Ausstellung von Einreisegenehmigungen und Aufenthaltskarten, zusätzliche Formalitäten) sowie die Bedingungen, unter denen Unionsbürgerinnen und -bürger ihr Freizügigkeitsrecht ausüben können. Darüber hinaus befasste sich die Kommission mit 101 Fragen und 13 Petitionen des Europäischen Parlaments zur Freizügigkeit. Die meisten davon betrafen die Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und insbesondere die Nutzung des digitalen COVID-Zertifikats der EU.

Bürgerinnen und Bürger richteten Fragen zu ihren persönlichen EU-Rechten auch an den Beratungsdienst Ihr Europa⁸³. Zwischen 2021 und 2023⁸⁴ gingen bei Ihr-Europa-Beratung mehr als 18 899 Anfragen zu den Themen Einreiseverfahren und Aufenthaltsrecht und mehr als 786 Anfragen zu politischen und justiziellen Rechten ein. Diese Themenbereiche machen insgesamt 28 % aller bei Ihr-Europa-Beratung eingegangenen Anfragen aus.

Mobile Unionsbürgerinnen und -bürger, die mit Fällen einer fehlerhaften Anwendung von EU-Recht durch Behörden konfrontiert sind, können auch von SOLVIT⁸⁵ Hilfe erhalten, das eine schnelle Reaktion und Lösungen auf nationaler Ebene ermöglichen soll. Im Zeitraum 2020–2023⁸⁶ bearbeitete SOLVIT rund 994 Fälle mit Bezug zum freien Personenverkehr.

Darüber hinaus können sich Unionsbürgerinnen und -bürger mit ihren Fragen an das Kontaktzentrum Europe-Direct-Kontaktzentrum (EDCC) der Kommission wenden. Von 2021 bis 2023 beantwortete das EDCC insgesamt rund 17 000 Anfragen zum freien Personenverkehr⁸⁷.

6.2. Politische Entwicklungen

6.2.1. Erleichterung der Freizügigkeit

Die Kommission hat in letzter Zeit eine Reihe von Schritten unternommen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten das EU-Recht im Bereich der Freizügigkeit vollständig einhalten,

⁸³ <https://europa.eu/youreurope/advice/>

⁸⁴ Bis 7. Juli 2023.

⁸⁵ SOLVIT ist ein von den nationalen Verwaltungen in der gesamten EU und dem EWR angebotener Dienst. Nationale SOLVIT-Zentren nehmen die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern entgegen und arbeiten über eine Online-Datenbank zusammen, um ihnen bei der außergerichtlichen und kostenfreien Lösung ihrer Probleme zu helfen.

⁸⁶ Abgeschlossene (gelöste und ungelöste) Fälle bis 30. Juni 2023.

⁸⁷ Bis 1. Juli 2023. 13 925 Anfragen betrafen den Bereich „Freizügigkeit von Staatsangehörigen von EU-Ländern (Aufenthalt, Reisen)“ und 3 041 Anfragen den Bereich „Familienangehörige von Staatsangehörigen von EU-Ländern (Aufenthalt, Reisen)“.

unter anderem durch Vertragsverletzungsverfahren in Fällen der Unvereinbarkeit der nationalen Gesetzgebung mit dem EU-Recht.

Wie zuvor beschrieben und im „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ angekündigt, **überarbeitet** die Kommission derzeit **die 2009 veröffentlichten Leitlinien für eine bessere Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG**⁸⁸ („Freizügigkeitsrichtlinie“) im Rahmen des „Pakets zur Unionsbürgerschaft“. Die Leitlinien enthalten rechtliche Auslegungen, praktische Hinweise und Beispiele zu den wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit dem Recht auf Freizügigkeit, einschließlich des Kreises der Begünstigten, der Einreisebestimmungen für Unionsbürgerinnen und -bürger und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten, des Rechts auf Aufenthalt für mehr als drei Monate und des Rechts auf Daueraufenthalt. Darüber hinaus bieten sie Orientierungshilfe für Unionsbürgerinnen und -bürger und ihre Familienangehörigen, die einen Anspruch auf gleichberechtigten Zugang zu Sozialhilfe, Sozialversicherungsleistungen und Gesundheitsdiensten⁸⁹ im Aufnahmemitgliedstaat haben, und enthalten Hinweise zu Beschränkungen der Freizügigkeitsrechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Im Einklang mit der Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ und der Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025⁹⁰ tragen die überarbeiteten Leitlinien auch der Vielfalt der Familienformen Rechnung und helfen somit allen Mitgliedern – einschließlich Kindern – aller Familien – einschließlich Regenbogenfamilien – dabei, ihr Recht auf Freizügigkeit im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs auszuüben. Sie stellen klar, dass Verhältnisse wie gleichgeschlechtliche Ehen und gleichgeschlechtliche Elternschaft, die durch eine von einem Mitgliedstaat ausgestellte Urkunde ordnungsgemäß bescheinigt werden, von den anderen Mitgliedstaaten für die Zwecke der Ausübung von durch das Unionsrecht verliehenen Rechten anerkannt werden müssen, auch wenn solche Verhältnisse im nationalen Recht nicht gesetzlich vorgesehen sind.

Aufbauend auf den aus der COVID-19-Pandemie gezogenen Lehren befassen sich die überarbeiteten Leitlinien auch mit der Anwendung restriktiver Maßnahmen zur Einschränkung der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Gesundheit. Die Kommission wird die korrekte Anwendung und Umsetzung der Freizügigkeitsvorschriften weiterhin genau überwachen, und die neuen Leitlinien werden zu diesem Zweck ein nützliches Instrument sein.

Die Kommission befasste sich weiterhin mit dem **Teil „Rechte der Bürger“ des Austrittsabkommens EU-VK** in den Mitgliedstaaten. Dazu gehört auch die Achtung der

⁸⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2009) 0313 endg.

⁸⁹ Personen, die sich vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat als dem aufhalten, in dem sie versichert sind, haben auf der Grundlage der Europäischen Krankenversicherungskarte Anspruch auf jede notwendige medizinische Behandlung. Zusätzlich zu der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit können Personen gemäß der Richtlinie 2011/24/EU über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung auch Gesundheitsdienstleistungen in einem anderen EU-Land als dem, in dem sie wohnen, in Anspruch nehmen und sich die Kosten für die Behandlung im Ausland erstatten lassen.

⁹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025 (COM(2020) 698 final).

Rechte der Begünstigten des Austrittsabkommens und ihrer Familienangehörigen in anderen Politikbereichen, insbesondere bei Reisen in den und innerhalb des Schengen-Raums.

Darüber hinaus äußert die Kommission im Fachausschuss für Bürgerrechte und im Gemeinsamen Ausschuss (sowohl im schriftlichen Austausch als auch in Sitzungen) regelmäßig **Bedenken hinsichtlich der Umsetzung des Teils „Rechte der Bürger“ des Austrittsabkommens durch das Vereinigte Königreich**. Seit 2020 fanden dreizehn Fachausschusssitzungen statt.

Während eine Reihe von Umsetzungsproblemen auf dieser Grundlage gelöst werden konnten, ist die Kommission weiterhin besorgt über zwei systemische Umsetzungsmängel im Vereinigten Königreich, die Unionsbürgerinnen und -bürger mit Aufenthaltsstatus im Rahmen der britischen Aufenthaltsregelung zur Umsetzung des Austrittsabkommens betreffen. Der erste Mangel betrifft die fehlende Rechtssicherheit darüber, ob sie durch das Austrittsabkommen geschützt sind. Der zweite Mangel betrifft den etwaigen Ablauf der vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis („Pre-settled Status“), nach dem Unionsbürgerinnen und -bürger einen neuen Antrag stellen müssen, um eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis („Settled Status“) zu erhalten⁹¹. Diese Frage war im Jahr 2022 Gegenstand eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vor dem britischen High Court, in dem die Kommission als dritte Partei auftrat. Der High Court befand, dass das Auslaufen des Pre-settled Status und das Erfordernis eines zweiten Antrags für den Wechsel zum Settled Status nicht mit dem Austrittsabkommen vereinbar sind. Das Vereinigte Königreich arbeitet derzeit an der Umsetzung dieses Urteils. Die Kommission ist auch besorgt über die Integrität der digitalen Aufenthaltserlaubnisse des Vereinigten Königreichs angesichts der Tatsache, dass in der Vergangenheit falsche Informationen angezeigt wurden und das digitale System nicht verfügbar war.

Die Kommission arbeitet auch an Maßnahmen in anderen Bereichen des **EU-Rechts mit möglichen Auswirkungen auf die Freizügigkeit mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger**. So hat die Kommission im Jahr 2022 einen Legislativvorschlag zur Digitalisierung des Visumverfahrens für die Schengen-Staaten vorgelegt. Damit soll sichergestellt werden, dass Familienangehörige mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger ihren Visumantrag online einreichen können⁹².

Am 6. September 2023 schlug die Kommission in einer Mitteilung⁹³ **konkrete Schritte zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit** in Europa vor. Dies betrifft Maßnahmen für einen schnelleren und einfacheren grenzüberschreitenden Zugang zu Diensten der sozialen Sicherheit dank des umfassenden Einsatzes digitaler Instrumente und die den Verwaltungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen verringern sollen. Der

⁹¹ Der Pre-settled Status sollte dem Recht auf nicht ständigen Aufenthalt nach der Freizügigkeitsrichtlinie und der Settled Status dem Recht auf Daueraufenthalt entsprechen.

⁹² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009 und (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1683/95, (EG) Nr. 333/2002, (EG) Nr. 693/2003 und (EG) Nr. 694/2003 des Rates und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen in Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens (COM(2022) 658 final).

⁹³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Zur Digitalisierung der Koordinierung der sozialen Sicherheit: Erleichterung der Freizügigkeit im Binnenmarkt“, COM(2023) 501 final.

Informationsaustausch zwischen den nationalen Trägern der sozialen Sicherheit soll verbessert und die Anerkennung und Gewährung relevanter Leistungen über die Grenzen hinweg sollen beschleunigt werden. Die Europäerinnen und Europäer werden so einfacher im Ausland leben, arbeiten und reisen können, Unternehmen können leichter in andere EU-Länder expandieren, und die Behörden können die soziale Sicherheit besser grenzüberschreitend koordinieren.

6.2.2. Entwicklungen im Bereich Personalausweise und Aufenthaltsdokumente

Seit dem 2. August 2021 gilt die Verordnung zur Erhöhung der **Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente**, die Unionsbürgerinnen und -bürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, in allen Mitgliedstaaten⁹⁴. Am 20. September 2023 veröffentlichte die Kommission einen Bericht über die Durchführung der Verordnung, in dem sie insbesondere auf den Schutz der Grundrechte und der personenbezogenen Daten eingeht⁹⁵.

Die Kommission kündigte außerdem an, nach einer eingehenden Bewertung und den notwendigen Konsultationen einen Vorschlag für eine **Verordnung über die Digitalisierung von Reisedokumenten und die Erleichterung von Reisen** vorlegen zu wollen⁹⁶. Mit der Einführung digitaler Reisedokumente für Unionsbürgerinnen und -bürger will die Kommission das Reisen über die Außengrenzen erleichtern, Druck und Engpässe an den Grenzübergangsstellen abbauen, Wartezeiten verkürzen sowie die Sicherheit und Effizienz der Grenzkontrollen erhöhen. Außerdem soll die Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und -bürger und ihrer Familienangehörigen erleichtert werden.

Die Kommission prüft auch weiterhin, wie der Einsatz digitaler Werkzeuge und Innovationen gefördert werden kann, die die Möglichkeiten der nach den neuen Vorschriften für **elektronische Behördendienste und den elektronischen Geschäftsverkehr** ausgestellten Personalausweise nutzen, und wie sichergestellt werden kann, dass auch mobile Unionsbürgerinnen und -bürger von diesen Diensten profitieren können.

Am 8. November 2023 erzielten das Europäische Parlament und der Rat eine politische Einigung über eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für eine **europäische digitale Identität** nach dem Vorschlag der Kommission vom Juni 2021⁹⁷. Dieser Rahmen verlangt, dass die Mitgliedstaaten allen Unionsbürgerinnen und -bürgern, Einwohnern und Unternehmen

⁹⁴ Wie bereits im letzten Bericht nach Artikel 25 AEUV erwähnt wurde, haben das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2019/1157 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, am 20. Juni 2019 angenommen (ABl. 188, 12.7.2019, S. 67). Mit der Verordnung wurden gemeinsame Mindestsicherheitsstandards festgelegt, die Personalausweise und Aufenthaltsdokumente sicherer und zuverlässiger machen.

⁹⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, COM(2023) 538 final.

⁹⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“, COM(2021) 277 final, S. 8. Der Schengen-Raum umfasst die Mehrheit der Staaten, in denen das Recht auf Freizügigkeit ausgeübt werden kann.

⁹⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität (COM(2021) 281 final).

eine Brieftasche für die europäische digitale Identität („EUid-Brieftasche“) zur Verfügung stellen, die es ihnen ermöglicht, sich grenzübergreifend online und offline zur nahtlosen Nutzung öffentlicher und privater Dienste zu identifizieren. Die neue Verordnung wird einen harmonisierten, sicheren Rahmen schaffen, in dem die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, ihre nationale digitale Identität mit digitalen Attributen und Berechtigungsnachweisen (z. B. berufliche Qualifikationen oder Abschlusszeugnisse) zu verknüpfen und dadurch eine Vielzahl physischer Karten und Ausweise zu ersetzen und elektronisch unterschreiben zu können, um ihren Alltag zu vereinfachen. So wird beispielsweise das Reisen erheblich erleichtert, da die EUid-Brieftasche in allen Mitgliedstaaten zum Einchecken in ein Hotel oder zur Anmietung eines Autos verwendet werden kann. Sie wird auch positive Auswirkungen auf die berufliche Mobilität haben, da die EUid-Brieftasche die Unterzeichnung eines Arbeitsvertrags, die Abmeldung vom bisherigen Wohnort und die Anmeldung an einer neuen Adresse beim Antritt einer neuen Stelle in einem anderen Mitgliedstaat erleichtert. Auch andere Verwaltungsmodalitäten, wie z. B. die Anmeldung eines Fahrzeugs, könnten von der EUid-Brieftasche unterstützt werden. Die EUid-Brieftasche wird bequemere, sicherere und datenschutzfreundlichere Alternativen zu den von den Plattformen angebotenen privaten Identitätslösungen bieten.

6.2.3. Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie

Der COVID-19-Ausbruch hat eine Reihe beispielloser Herausforderungen für die Freizügigkeit in Europa mit sich gebracht. Um die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen, haben die EU-Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen – etwa Quarantäneauflagen oder eine Testpflicht – eingeführt, die sich teils auf das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ausgewirkt haben.

Beschränkungen des freien Personenverkehrs innerhalb der Union zur Eindämmung der Ausbreitung von COVID-19 waren nur eingeschränkt aus genau definierten Gründen des öffentlichen Interesses zulässig, nämlich zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. So konnten die Mitgliedstaaten aufgrund der Pandemie zwar Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit innerhalb der EU ergreifen, diese mussten jedoch verhältnismäßig sein und durften nicht über das unbedingt erforderliche Maß hinausgehen oder zwischen Reisenden aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unterscheiden. Die Europäische Kommission wachte darüber, dass diese Grundsätze von den Mitgliedstaaten eingehalten wurden.

Außerdem hat sich die Kommission seit Beginn der Pandemie unablässig für eine bessere Zusammenarbeit und Abstimmung unter den Mitgliedstaaten eingesetzt. Durch mehrere Empfehlungen des Rates wurde ein gut koordinierter, vorhersehbarer und transparenter Ansatz für die Annahme von Beschränkungen der Freizügigkeit geschaffen. Wie in der Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ bereits erwähnt wurde, hatte die Kommission einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für eine **koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie** vorgelegt, den der Rat am 13. Oktober 2020 angenommen hat. Seitdem wurde diese Empfehlung als Reaktion auf die Entwicklung der Pandemie mehrfach aktualisiert⁹⁸.

⁹⁸ Empfehlung (EU) 2021/119 des Rates vom 1. Februar 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-

Des Weiteren legte die Kommission einen Vorschlag für das **digitale COVID-Zertifikat der EU** zur Erleichterung der Freizügigkeit vor, der im Juni 2021 vom Europäischen Parlament und dem Rat angenommen wurde⁹⁹ und ein entscheidendes Element der europäischen Reaktion auf die COVID-19-Pandemie war. Dank seiner raschen Annahme und Einführung konnte der europäische Reisesektor rechtzeitig zum Sommer 2021 öffnen, sodass die Bürgerinnen und Bürger in Europa frei und sicher reisen konnten. Das Instrument bot den Rahmen für ein zuverlässiges und vertrauenswürdiges System zum Nachweis des COVID-19-Impf-, Genesungs- oder Teststatus. Außerdem diente es der Vermeidung eines fragmentierten und wahrscheinlich inkompatiblen Systems von nationalen Bescheinigungen. Wenn ein Mitgliedstaat Personen mit einem Impf-, Test- oder Genesungsnachweis von pandemiebedingten Reisebeschränkungen ausnahm, garantierten die digitalen COVID-Zertifikate der EU, dass alle Unionsbürgerinnen und -bürger, die sie besaßen, diese Ausnahmen in Anspruch nehmen konnten. Am 29. Juni 2022 verlängerten das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung über digitale COVID-Zertifikate der EU bis zum 30. Juni 2023¹⁰⁰. Durch diese Verlängerung wurde sichergestellt, dass Reisende ihr Zertifikat weiterhin verwenden konnten, falls eine bedeutende Verschlechterung der epidemiologischen Lage die vorübergehende Wiedereinführung von Reisebeschränkungen durch die Mitgliedstaaten erforderlich gemacht hätte.

Das digitale COVID-Zertifikat der EU entwickelte sich schnell zu einem Standard in Europa und darüber hinaus: Neben den 27 Mitgliedstaaten schlossen sich 51 Nicht-EU-Länder und -Gebiete dem System an. Mit mehr als zwei Milliarden ausgestellten Zertifikaten hat das digitale COVID-Zertifikat der EU gezeigt, dass die EU-Institutionen in der Lage sind, innovative und funktionale Lösungen in Rekordzeit zu entwickeln und umzusetzen. Dies wurde auch vom Europäischen Bürgerbeauftragten anerkannt: Das digitale COVID-Zertifikat der EU erhielt die Auszeichnung des Europäischen Bürgerbeauftragten für gute Verwaltungspraxis in der Kategorie Innovation¹⁰¹.

Pandemie (ABl. L 361 vom 2.2.2021, S. 1) und Empfehlung (EU) 2021/961 des Rates vom 14. Juni 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 2131 vom 16.6.2021, S. 1); Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates vom 25. Januar 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 (ABl. L 18 vom 27.1.2022, S. 110).

⁹⁹ Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 1).

¹⁰⁰ Verordnung (EU) 2022/1034 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (ABl. L 173 vom 30.6.2022, S. 37).

¹⁰¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/de/press-release/de/171613>. Eine bedeutsame Anerkennung des Potenzials der technischen Infrastruktur des digitalen COVID-Zertifikats der EU, die mit den Werten der EU wie Datenschutz, quelloffene Software und Zugänglichkeit im Einklang steht, kam auch vom globalen digitalen Netzwerk für Gesundheitszertifizierung (Global Digital Health Certification Network – GDHCN) der Weltgesundheitsorganisation, das auf die Technologie des digitalen COVID-Zertifikats der EU aufbaut und von der Kommission auf technischer Ebene als Teil einer wegweisenden Partnerschaft im digitalen

Die Kommission hat sich stets bemüht, den Bürgerinnen und Bürgern genaue und benutzerfreundliche Informationen über das digitale COVID-Zertifikat der EU und über Reisebeschränkungen zur Verfügung zu stellen, beispielsweise durch die Einrichtung der Plattform **Re-open EU** und durch die Veröffentlichung von Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen zu diesen Themen. Die Plattform Re-open EU wurde zwischen Juni 2020 und Oktober 2022 rund 44,7 Millionen Mal besucht und die Seite mit den häufig gestellten Fragen wurde 1,5 Millionen Mal aufgerufen.

Sobald sich die epidemiologische Situation verbessert hatte, konzentrierte die Kommission ihre Bemühungen darauf, die Aufhebung der Beschränkungen in einer gut koordinierten Weise sicherzustellen. Seit August 2022 haben die Mitgliedstaaten sämtliche Reisebeschränkungen innerhalb der EU aufgehoben, einschließlich der Anforderung, ein digitales COVID-Zertifikat der EU vorzulegen¹⁰².

Nachdem alle Mitgliedstaaten die Reisebeschränkungen innerhalb der EU aufgehoben hatten und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) am 5. Mai 2023 verkündet hatte, dass COVID-19 keine gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite mehr darstelle¹⁰³, gab es keinen Grund für eine weitere Verlängerung der Verordnung. Die Verordnung ist daher am 30. Juni 2023 außer Kraft getreten und nicht mehr anwendbar.

6.3. Entwicklung der Rechtsprechung

Der Gerichtshof erließ eine Reihe von Urteilen zu Artikel 21 AEUV (einschließlich seiner Umsetzung durch die Freizügigkeitsrichtlinie¹⁰⁴). Die Fälle betrafen beispielsweise die

Gesundheitswesen	unterstützt	wird.	Siehe
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_23_3043 .			

¹⁰² Weitere Informationen über die Bemühungen der Kommission zur Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie finden sich in den verschiedenen Berichten der Kommission über die Umsetzung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU in den Jahren 2021 und 2022: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und - Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (COM(2021) 649 final); Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und - Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (COM(2022) 123 final); Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und - Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (COM(2022) 753 final).

¹⁰³ [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)

¹⁰⁴ 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, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG,

Freizügigkeit und das (abgeleitete) Aufenthaltsrecht, das Einreise- und Aufenthaltsrecht „anderer Familienangehöriger“ sowie den Zugang mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger zu Leistungen und/oder Sozialhilfe¹⁰⁵.

In einem der wichtigsten Urteile im Berichtszeitraum, das in der Rechtssache *V.M.A. gegen Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“*¹⁰⁶ erging, wurde klargestellt, dass, wenn ein Elternteil Unionsbürgerin oder -bürger ist, alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, das Abstammungsverhältnis, das in einer durch einen Mitgliedstaat ausgestellten Geburtsurkunde festgestellt wird, für die Zwecke der Ausübung der aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte anzuerkennen, ohne dass es zusätzlicher Förmlichkeiten bedarf. Das gilt unabhängig vom Status eines solchen Verhältnisses nach dem Recht anderer Mitgliedstaaten und insbesondere des Mitgliedstaats/der Mitgliedstaaten, dessen Staatsangehörigkeit das Kind besitzt. Der fragliche Fall betraf zwei Eltern gleichen Geschlechts, doch der Grundsatz der Anerkennung eines Abstammungsverhältnisses zum Zwecke der Ausübung der aus dem EU-Recht erwachsenden Rechte gilt für alle Elternschaften.

Dieser Fall und alle anderen einschlägigen Urteile zu Artikel 21 AEUV und seiner Umsetzung durch die Freizügigkeitsrichtlinie werden in Anhang II näher erläutert.

Außerdem erging eine Reihe von Urteilen zum Thema des abgeleiteten Aufenthaltsrechts von Familienangehörigen von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Drittstaaten, mit denen das Gericht seine Rechtsprechung im Fall *Ruiz Zambrano* zur Auslegung von Artikel 20 AEUV fortgesetzt hat. Diese beruhen auf dem Gedanken, dass Artikel 20 AEUV ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht für Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige einer „statischen“ Unionsbürgerin oder eines „statischen“ Unionsbürgers (die/der die Freizügigkeit nicht in Anspruch genommen hat) sind, anerkennt, wenn ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, das andernfalls dazu führen würde, dass die Wirksamkeit der Unionsbürgerschaft untergraben wird. Eine Zusammenfassung der Urteile findet sich ebenfalls in Anhang II.

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

7.1. Einleitung

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 22 AEUV haben alle Unionsbürgerinnen und -bürger, die in einem Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Laut der Eurobarometer-Umfrage 2023 zu Staatsbürgerschaft und Demokratie geben etwa zwei Drittel der Unionsbürgerinnen und -bürger (67 %) korrekt an, dass ein/e in ihrem Land lebende/r Unionsbürgerin oder -bürger

90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

¹⁰⁵ In diesem Abschnitt wird nicht auf die Urteile des Gerichtshofs eingegangen, die sich in erster Linie auf den Status des „EU-Arbeitnehmers“ gemäß Artikel 45 ff. AEUV stützen.

¹⁰⁶ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, *V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“*, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008.

das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament hat. Eine deutlich kleinere Mehrheit (55 %) liegt damit richtig, dass eine solche Bürgerin oder ein solcher Bürger das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen besitzt.

Während des Berichtszeitraums antwortete die Kommission auf 20 Beschwerden und mehr als 220 Briefe/individuelle Anfragen sowie 31 Anfragen und fünf Petitionen des Europäischen Parlaments zu diesen Rechten. Dazu gehörten Fragen zum Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen, zum Wählerverzeichnis und zur elektronischen Stimmabgabe. Einige der Fragen betrafen auch das umfassendere Thema der demokratischen Teilhabe, z. B. in Bezug auf Wahlbetrug, politische Werbung, ausländische Einflussnahme oder die Finanzierung politischer Parteien.

7.2. Politische Entwicklungen

7.2.1. Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament

Eine wachsende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern mit aktivem und passivem Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sind „mobile“ Unionsbürgerinnen und -bürger, d. h. Bürgerinnen und Bürger, die ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegt haben, um dort zu leben, zu arbeiten oder zu studieren. Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass mobile Unionsbürgerinnen und -bürger ihre Unionsbürgerschaftsrechte in vollem Umfang wahrnehmen können, insbesondere im Hinblick auf die nächste Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2024.

Am 25. November 2021 verabschiedete die Kommission ein **Maßnahmenpaket zur Stärkung der Demokratie und zum Schutz der Integrität von Wahlen** (*siehe auch Abschnitt 7.2.2*). Das Paket umfasst **zwei Legislativvorschläge zur Neufassung der Richtlinien**¹⁰⁷ über das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen für Unionsbürgerinnen und -bürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsstaat. Diese Initiativen zielen darauf ab, die bestehenden Vorschriften zu aktualisieren, klarer zu formulieren und zu stärken, um die Schwierigkeiten mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger zu beseitigen, eine breite und inklusive Beteiligung an der Wahl zum Europäischen Parlament 2024 zu gewährleisten, mobile Unionsbürgerinnen und -bürger bei der Ausübung ihrer Rechte zu unterstützen und die Integrität der Wahlen zu schützen.

Sowohl der Vorschlag zu den Wahlen zum Europäischen Parlament¹⁰⁸ als auch der Vorschlag zu den Kommunalwahlen¹⁰⁹ legen höhere Standards für die Bereitstellung von Wahlinformationen für mobile Unionsbürgerinnen und -bürger fest. Danach sollen die Mitgliedstaaten Behörden benennen, die mobile Unionsbürgerinnen und -bürger mit Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet proaktiv über die Bedingungen und Modalitäten für die Registrierung

¹⁰⁷ Richtlinie des Rates 94/80/EG und Richtlinie 93/109/EG.

¹⁰⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (Neufassung), COM(2021) 732 final.

¹⁰⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates 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 (Neufassung), COM(2021) 733 final.

als Wähler/in oder Kandidat/in bei der Wahl zum Europäischen Parlament bzw. bei den Kommunalwahlen informieren. Außerdem sollen standardisierte Vorlagen für die förmlichen Erklärungen eingeführt werden, die mobile Unionsbürgerinnen und -bürger beibringen müssen, um sich als Wähler/in oder Kandidat/in zu registrieren. Das Europäische Parlament nahm am 13. Februar 2023 seine Stellungnahme zu diesen Vorschlägen an. Sie werden derzeit im Rat erörtert.

Teil des am 25. November verabschiedeten Maßnahmenpakets war auch eine **Mitteilung zum Schutz der Integrität von Wahlen und zur Förderung der demokratischen Teilhabe**¹¹⁰. In dieser Mitteilung kündigte die Kommission die Einrichtung einer **Anlaufstelle für das Wahlrecht** im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Schaffung gemeinsamer Ressourcen für die Unterstützung der Unionsbürgerinnen und -bürger bei der Ausübung ihres Wahlrechts¹¹¹ an. Diese Funktion wird das Europe-Direct-Kontaktzentrum übernehmen, das als Helpline für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 dienen wird.

Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament hat die Kommission auch eine **Kommunikationskampagne** gestartet, um die Wahlbeteiligung mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger bei der Wahl 2024 zu erhöhen. Mit dieser Kampagne sollen mobile Unionsbürgerinnen und -bürger ermutigt werden, sich zu diesen Wahlen zu registrieren und daran teilzunehmen, indem sie über die Registrierungsfristen und -verfahren in den Heimat- und Wohnsitzländern informiert werden¹¹².

Gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie über das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament¹¹³ kann ein Mitgliedstaat bestimmte **Abweichungen** in Fällen vorsehen, in denen der Anteil der mobilen Unionsbürgerinnen und -bürger im Wahlalter 20 % aller Unionsbürgerinnen und -bürger im Wahlalter mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat

¹¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Schutz der Integrität von Wahlen und Förderung der demokratischen Teilhabe, COM(2021) 730 final.

¹¹¹ Die Kommission hat in ihrer Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ erklärt, sie werde „in enger Zusammenarbeit mit dem Parlament die Möglichkeit prüfen, spezielle gemeinsame Ressourcen zur Unterstützung der Unionsbürgerinnen und -bürger bei der Ausübung ihres Wahlrechts zu schaffen und ihnen zusätzliche Möglichkeiten zu bieten, Hindernisse und Vorfälle, die ihre politische Teilhabe beeinträchtigen, zu melden. Diese Möglichkeiten sollten allen (auch den mobilen) Unionsbürgerinnen und -bürgern und den zuständigen Behörden bis Herbst 2023 zur Verfügung gestellt werden“.

¹¹² Hierfür wurde eine spezielle Website eingerichtet: <https://elections.europa.eu/de/>.

¹¹³ Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34).

überschreitet¹¹⁴. Die Kommission hat am 7. November 2023 einen Bericht über die Gewährung einer Ausnahme nach Artikel 22 Absatz 2 vorgelegt¹¹⁵.

Die mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Rechte gewähren mobilen Unionsbürgerinnen und -bürgern nicht das **Wahlrecht bei nationalen Wahlen** in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat, obwohl sie als aktive Mitglieder der Gesellschaft von der nationalen Politik betroffen sind. In der Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ wird festgestellt, dass es eine gewisse öffentliche Unterstützung dafür gibt, mobilen Unionsbürgerinnen und -bürgern ein solches Recht zu gewähren. Eine europäische Bürgerinitiative zu diesem Thema wurde 2020 registriert, hat es aber nicht geschafft, die nötige Unterstützung zu erhalten¹¹⁶. Mehrere EU-Mitgliedstaaten entziehen ihren eigenen Staatsangehörigen das Recht, an nationalen Wahlen teilzunehmen, wenn sie ihren ständigen Wohnsitz in anderen Ländern haben. Wie in der Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ bekräftigt, fordert die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten weiterhin auf, diese Regelungen abzuschaffen.

7.2.2. Stärkung der demokratischen Teilhabe

Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der EU teilzunehmen¹¹⁷. Die Gewährleistung einer **inklusive Demokratie und der Chancengleichheit bei Wahlen** ist für die Kommission von wesentlicher Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die bevorstehende Wahl zum Europäischen Parlament. Daher hat sich die Kommission für die Förderung der Inklusion eingesetzt, u. a. durch die Unterstützung des Austauschs zwischen den Mitgliedstaaten über die Wahlbeteiligung verschiedener

¹¹⁴ Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie lautet: „Überschreitet in einem Mitgliedstaat am 1. Januar 1993 der Anteil der Unionsbürger im Wahlalter, die ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen, 20 v. H. aller Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat, so kann dieser Mitgliedstaat in Abweichung von den Artikeln 3, 9 und 10 a) das aktive Wahlrecht denjenigen aktiv Wahlberechtigten der Gemeinschaft vorbehalten, die in diesem Mitgliedstaat seit einer Mindestzeit, die auf höchstens fünf Jahre festgesetzt werden darf, ihren Wohnsitz haben; b) das passive Wahlrecht denjenigen passiv Wahlberechtigten der Gemeinschaft vorbehalten, die in diesem Mitgliedstaat seit einer Mindestzeit, die auf höchstens zehn Jahre festgesetzt werden darf, ihren Wohnsitz haben. Diese Bestimmungen berühren nicht die angemessenen Maßnahmen, die dieser Mitgliedstaat hinsichtlich der Zusammensetzung der Kandidatenlisten erlassen kann und die insbesondere darauf abzielen, die Integration von Unionsbürgerinnen und -bürgern, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, zu erleichtern. Jedoch können aktiv und passiv Wahlberechtigten der Gemeinschaft, die aufgrund der Tatsache, dass sie ihren Wohnsitz außerhalb ihres Herkunftsmitgliedstaats haben, oder aufgrund der Dauer dieses Wohnsitzes dort das aktive oder passive Wahlrecht nicht haben, die in Unterabsatz 1 genannten Bedingungen der Wohnsitzdauer nicht entgegengehalten werden.“ Luxemburg ist der einzige Mitgliedstaat, der diesen Schwellenwert erreicht. Nach luxemburgischem Recht muss eine Liste für die Wahl zum Europäischen Parlament mehrheitlich aus Kandidaten mit luxemburgischer Staatsangehörigkeit bestehen.

¹¹⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Gewährung einer Ausnahmeregelung nach Artikel 22 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vorgelegt gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie 93/109/EG zum aktiven und passiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, COM(2023) 688 final.

¹¹⁶ Am 4. März 2020 befand die Europäische Kommission die Europäische Bürgerinitiative „Wählerinnen und Wähler ohne Grenzen – uneingeschränkte politische Rechte für Bürgerinnen und Bürger der EU“ für zulässig und beschloss ihre Registrierung. Die Organisatoren dieser Initiative forderten „Reformen zur Stärkung des aktiven und passiven Wahlrechts der Unionsbürgerinnen und -bürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzland sowie neue Rechtsvorschriften zur Ausweitung des Wahlrechts auf regionale und nationale Wahlen und Referenden“. Es gelang den Organisatoren jedoch nicht, die nötigen Unterstützungsbekundungen bis zum 13. Juni 2022 zu sammeln.

¹¹⁷ Artikel 10 Absatz 3 EUV.

Gruppen, und dafür gesorgt, dass die demokratischen Rechte und das Wahlrecht aller Unionsbürgerinnen und -bürger geachtet und ordnungsgemäß umgesetzt werden.

Während der COVID-19-Pandemie hat die Kommission die Auswirkungen der pandemiebezogenen Maßnahmen auf die demokratische Debatte und die Wahlen überwacht. Zu Beginn der Pandemie veröffentlichte die Kommission am 6. Juni 2020 eine **Mitteilung zur Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19**¹¹⁸, um gegen die negativen Auswirkungen von Desinformation auf die demokratischen Institutionen und die Gesellschaft vorzugehen.

Am 2. Dezember 2020 präsentierte die Kommission ihren **Europäischen Aktionsplan für Demokratie**¹¹⁹, um freie, faire und widerstandsfähige Wahlen und eine starke demokratische Teilhabe zu fördern, Medienfreiheit und Medienpluralismus zu stärken und Desinformation zu bekämpfen. Dies geht einher mit einer zunehmenden Konzentration auf die Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz durch eine bereichsübergreifende Unterstützung der aktiven Bürgerschaft und des zivilgesellschaftlichen Engagements ergänzend zur Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“. Der Aktionsplan für Demokratie stützt sich auf drei Hauptpfeiler:

- Integrität der Wahlen und Sicherstellung von freien und fairen Wahlsystemen, einschließlich Schlüsselthemen wie Transparenz politischer Online-Werbung, mögliche Bedrohungen für die Integrität von Wahlen und die Rolle der europäischen politischen Parteien;
- Stärkung der Meinungsfreiheit und der demokratischen Debatte mit Schwerpunkt auf Medienfreiheit und Medienpluralismus und der Rolle der Zivilgesellschaft und
- kohärentes Vorgehen gegen Desinformation unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, alle Mittel zu prüfen, die zur Beeinflussung unseres demokratischen Systems eingesetzt werden.

Das Hauptziel des Europäischen Aktionsplans für Demokratie besteht darin, die Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, ihre demokratischen Entscheidungen im öffentlichen Raum mit bestem Wissen und frei von jeglicher Manipulation und Beeinflussung zu treffen. Dies wird auch in der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade bekräftigt, in der die Verpflichtung dargelegt wird, dafür zu sorgen, dass die Bürgerinnen und Bürger die erforderlichen digitalen Fähigkeiten und Kompetenzen erwerben und austauschen, um sich auf allen Ebenen am demokratischen Prozess zu beteiligen und vor Desinformation, Informationsmanipulation und anderen Formen schädlicher Online-Inhalte geschützt zu sein.

¹¹⁸ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion (JOIN(2020) 8 final).

¹¹⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäischer Aktionsplan für Demokratie (COM(2020) 790 final).

Mit dem gestärkten Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation und dem Gesetz über digitale Dienste hat die EU wichtige Maßnahmen ergriffen, um das Online-Umfeld für Bürgerinnen und Bürger transparenter, berechenbarer und sicherer zu machen¹²⁰. Insbesondere muss das Risiko tatsächlicher oder vorhersehbarer nachteiliger Auswirkungen auf die gesellschaftliche Debatte und auf Wahlprozesse auf den benannten sehr großen Online-Plattformen und Suchmaschinen sorgfältig ermittelt, analysiert und bewertet und wirksam gemindert werden. Die Verpflichtungen aus dem Gesetz über digitale Dienste gelten seit Ende August 2023 für 19 sehr große Online-Plattformen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission die Maßnahmen der Plattformen zur Wahrung der Integrität der jüngsten Wahlen, insbesondere in der Slowakei, Polen, Luxemburg und den Niederlanden, in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden überwacht.

Am 25. November 2021 verabschiedete die Kommission ein Maßnahmenpaket zur Stärkung der Demokratie und zum Schutz der Integrität von Wahlen. Ein Kernstück dieser Initiative ist der Legislativvorschlag zu **Transparenz und Targeting politischer Werbung**¹²¹. Am 6. November erzielten das Europäische Parlament und der Rat eine politische Einigung über die Verordnung zur Transparenz politischer Werbung. Sobald sie angenommen worden ist, werden die Maßnahmen 18 Monate nach ihrem Inkrafttreten wirksam¹²².

Nach den neuen Vorschriften muss politische Werbung klar als solche gekennzeichnet sein und u. a. Informationen darüber enthalten, wer wie viel dafür bezahlt hat, an welche Wahlen, welches Referendum oder welchen Regulierungsprozess sie geknüpft ist und ob Techniken zur gezielten Werbung verwendet wurden. Weitere Informationen sind den Transparenzhinweisen zu entnehmen, die über die Anzeigen zugänglich sind. Die Bürgerinnen und Bürger sind dann in der Lage, Botschaften zu erkennen, mit denen ihre politischen Ansichten und Entscheidungen beeinflusst werden sollen. Betroffenen Personen müssen bestimmte Informationen erteilt werden, einschließlich darüber, welche Parameter für das Targeting von Einzelpersonen eingesetzt werden. Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren werden genau festgelegt und dürfen für politische Online-Werbung nur auf der Grundlage von personenbezogenen Daten, die bei der betroffenen Person erhoben wurden, und mit deren Zustimmung eingesetzt werden. Targeting und Anzeigenschaltung aufgrund von Profilen, die anhand spezieller Kategorien personenbezogener Daten erstellt wurden, sind nicht erlaubt. Dadurch wird die missbräuchliche Verwendung personenbezogener Daten eingeschränkt, die darauf abzielt, Personen zu manipulieren. Politische Online-Werbung wird künftig in einem entsprechenden Online-Verzeichnis gespeichert. Das Sponsoring von Werbung durch Akteure außerhalb der EU wird in den drei Monaten vor den Wahlen verboten.

¹²⁰ Das Gesetz über digitale Dienste zielt darauf ab, mit einer Reihe von Regeln, die die Verbraucher und ihre Grundrechte besser schützen sollen, ein sichereres Online-Umfeld für Verbraucher und Unternehmen in der EU zu schaffen. Es legt auch klare Verantwortlichkeiten für Online-Plattformen und soziale Medien fest und befasst sich mit rechtswidrigen Inhalten und Produkten sowie Hetze und Desinformation. Die wirksame Durchsetzung des Gesetzes wird dazu beitragen, systemische Risiken zu bekämpfen, die die demokratischen Prozesse in der EU bedrohen, z. B. die Nutzung sehr großer Online-Plattformen als Instrumente für Desinformationskampagnen.

¹²¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (COM(2021) 731 final).

¹²² Die Begriffsbestimmungen und die Nichtdiskriminierungsklausel, wonach politische Werbedienstleistungen nicht allein aufgrund des Wohnsitzes oder der Niederlassung des Sponsors der politischen Werbung beschränkt werden dürfen, werden jedoch rechtzeitig für die Wahl zum Europäischen Parlament gelten.

Ein weiterer Vorschlag der Kommission betraf die Überarbeitung der bestehenden **Vorschriften über europäische politische Parteien und Stiftungen**¹²³ der EU. Ziel dieses Vorschlags ist es, die finanzielle Tragfähigkeit europäischer politischer Parteien sicherzustellen und gleichzeitig die Transparenzanforderungen zu stärken, die für ihre Finanzierungsquellen gelten. Er enthält Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands, zur Anpassung der Sanktionsregelungen und zur Stärkung der Transparenz in Bezug auf die Geschlechterverteilung und die Einhaltung der Grundwerte der EU.

Die Kommission arbeitete im Rahmen des **Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen** weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die Ausübung des Wahlrechts durch die Unionsbürgerinnen und -bürger zu erleichtern und zu verbessern, indem sie unter anderem den Austausch bewährter Verfahren und die gegenseitige Unterstützung zur Gewährleistung freier und fairer Wahlen fördert¹²⁴. Die Mitgliedstaaten haben den Wunsch geäußert, die Arbeit im Europäischen Kooperationsnetz für Wahlen fortzusetzen und zu intensivieren und weitere konkrete und praktische Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu prüfen.

Dazu gehört ein „**gemeinsamer Mechanismus zur Stärkung der Resilienz bei Wahlen**“, der vom Europäischen Kooperationsnetz für Wahlen in enger Zusammenarbeit mit der Kooperationsgruppe für Netz- und Informationssysteme (NIS) und dem Schnellwarnsystem der EU organisiert und koordiniert wird. Der operative Schwerpunkt des Mechanismus besteht vorrangig in der Unterstützung des Einsatzes gemeinsamer Expertenteams und des Austauschs von Experten mit dem Ziel, widerstandsfähige Wahlprozesse zu schaffen, insbesondere in den Bereichen Online-Forensik, Desinformation und Cybersicherheit von Wahlen. Seit Beginn seiner Tätigkeit im Jahr 2022 hat er mehrere Mitgliedstaaten unterstützt.

Die Arbeiten im Rahmen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen zur Unterstützung freier und fairer Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 haben begonnen. So hat zum Beispiel die Kommission den „gemeinsamen Mechanismus zur Stärkung der Resilienz bei Wahlen“ genutzt, um am 21. November 2023 in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, der EU-Agentur für Cybersicherheit (ENISA) und den Mitgliedstaaten eine praktische Übung zu organisieren, bei der die Bereitschaft der Mitgliedstaaten getestet wurde, auf Cybersicherheitsvorfälle, die die Wahl 2024 beeinträchtigen könnten, zu reagieren.

Darüber hinaus richtete die NIS-Kooperationsgruppe spezielle Arbeitsgruppe für die Cybersicherheit von Wahlen ein, um Erfahrungen auszutauschen und Orientierungshilfe sowie einen Überblick über Instrumente, Techniken und Protokolle zur Erkennung, Verhinderung und Vermeidung von Bedrohungen für Wahlverfahren und -technologien bereitzustellen. Zu

¹²³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (Neufassung), COM(2021) 734 final.

¹²⁴ Dieses Netzwerk, in dem Vertreter nationaler Behörden mit Zuständigkeit für Wahlanangelegenheiten zusammenkommen, trifft sich regelmäßig, um praktische Lösungen für Themen wie Desinformation und andere Arten von Manipulation, Datenschutz, Verbesserung der Transparenz, Interaktion mit Plattformen, gleichberechtigte und inklusive demokratische Teilhabe usw. zu erörtern.

den Hauptaufgaben der Arbeitsgruppe gehört die Aktualisierung des 2018 veröffentlichten Kompendiums zur Cybersicherheit von Wahltechnologie¹²⁵.

Am 10. Juni 2021 fand in einer gemeinsamen Sitzung des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen und der Sachverständigengruppe für Wahlfragen eine offene Diskussion über die Unterstützung einer **breiten und inklusiven Beteiligung** mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger an den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen statt, einschließlich der Entwicklung und Sammlung von Indikatoren. Das Europäische Kooperationsnetz für Wahlen hat auch spezielle Sitzungen abgehalten, z. B. zu Praktiken der **elektronischen Stimmabgabe** und der demokratischen Teilhabe auf elektronischem Wege. Darüber hinaus hat das Europäische Kooperationsnetz für Wahlen an der Barrierefreiheit von Wahlen für Menschen mit Behinderungen gearbeitet.

Ein **Kompendium zur elektronischen Stimmabgabe und zu anderen IKT-Praktiken** sowie „**Leitlinien zur guten Wahlpraxis in den Mitgliedstaaten, die sich mit der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen am Wahlprozess befassen**“, die in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Kooperationsnetz für Wahlen erstellt wurden, werden ebenfalls als Teil des „Pakets zur Unionsbürgerschaft“ rechtzeitig vor der nächsten Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 veröffentlicht.

Wie in der Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ angekündigt, organisierte die Kommission eine **hochrangige Veranstaltung zur Wahl**¹²⁶, bei der Themen wie politische Kampagnen, Einflussnahme, Desinformation, Schutz der wahlbezogenen Infrastruktur und die Widerstandsfähigkeit der sie betreibenden Einrichtungen, Möglichkeiten zur Befähigung der Bürgerinnen und Bürger, als Wähler und Kandidaten am demokratischen Prozess teilzunehmen, sowie inklusive Demokratie behandelt wurden. Die Veranstaltung, die am 23. und 24. Oktober 2023 stattfand, bot den Mitgliedstaaten eine einzigartige Gelegenheit für Diskussionen und den Austausch von Ideen und bewährten Verfahren zur Stärkung der Wahlverfahren im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament 2024.

Am 16. September 2022 hat die Kommission ein neues **europäisches Medienfreiheitsgesetz**¹²⁷ vorgeschlagen, ein neues Regelwerk zur Stärkung des Funktionierens des Binnenmarktes für Mediendienste und zum Schutz des Pluralismus und der Unabhängigkeit der Medien in der EU. Die vorgeschlagene Verordnung¹²⁸ umfasst unter anderen Maßnahmen Schutzvorkehrungen gegen politische Einflussnahme auf redaktionelle Entscheidungen und gegen Überwachung. Der Schwerpunkt liegt auf der Unabhängigkeit und stabilen Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien sowie auf der Transparenz von Medieneigentum und der Zuweisung staatlicher Werbeausgaben. Ferner werden Maßnahmen zum Schutz der Unabhängigkeit von Redakteuren und zur Offenlegung von Interessenkonflikten festgelegt. Schließlich wird mit dem Gesetz das Thema Medienkonzentrationen angegangen und ein neues unabhängiges Europäisches Gremium für

¹²⁵ https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-30/election_security_compendium_00BE09F9-D2BE-5D69-9E39C5A9C81C290F_53645.pdf

¹²⁶ <https://roadtoep2024.eu/>

¹²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_5504

¹²⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (COM(2022) 457 final).

Mediendienste geschaffen, das sich aus Vertretern der nationalen Medienregulierungsbehörden zusammensetzt.

Die Kommission bereitet eine Reihe von Initiativen zur „**Verteidigung der Demokratie**“ vor, um gemeinsame EU-Standards zur Bewältigung spezifischer Bedrohungen zu unterstützen und inklusives bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung in unseren Demokratien zu fördern, die auf dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie aufbauen. Die Gesetzgebungsinitiative im Rahmen des Pakets „Verteidigung der Demokratie“ würde im Binnenmarkt gemeinsame Transparenz- und Rechenschaftsstandards für im Auftrag von Drittländern durchgeführten Interessenvertretungstätigkeiten einführen, die darauf abzielen, den Entscheidungsfindungsprozess in der EU zu beeinflussen. Das Paket sollte auch – in Form einer Empfehlung der Kommission – eine gezielte Initiative zur Schaffung eines förderlichen zivilgesellschaftlichen Raums und zur Förderung der inklusiven und wirksamen Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen der Zivilgesellschaft in die öffentlichen politischen Entscheidungsprozesse enthalten. Gleichzeitig sollte das Paket um eine Empfehlung zu inklusiven und stabilen Wahlverfahren ergänzt werden, um hohe Standards für europäische und andere Wahlen und Referenden auf nationaler Ebene zu fördern. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind auf allen institutionellen Ebenen und für alle demokratischen Prozesse von Nutzen.

Eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in allen Phasen des demokratischen Prozesses ist für die europäische Demokratie von entscheidender Bedeutung. Die **Konferenz zur Zukunft Europas**, die von April 2021 bis Mai 2022 stattfand, war eine große paneuropäische Übung in deliberativer Demokratie. Die Kommission gehörte zu den EU-Institutionen, die die Organisation der Konferenz zur Zukunft Europas unterstützt haben, und engagiert sich für die Folgemaßnahmen.

In einer im Juni 2022 veröffentlichten Mitteilung¹²⁹ verpflichtete sich die Kommission, partizipative und deliberative Prozesse in entscheidenden Momenten und Bereichen ihrer Politikgestaltung einzubinden, wobei die **Europäischen Bürgerforen**¹³⁰ zu einem „regelmäßigen Bestandteil unseres demokratischen Lebens“ werden sollen. Die Bürgerberichte informieren die Kommission im Vorfeld der Verabschiedung jeder Initiative, und die Empfehlungen sind integraler Bestandteil jedes Pakets. Im Laufe der Jahre 2022 und 2023 wurden drei Bürgerforen organisiert, um die Erkenntnisse der Bürgerinnen und Bürger zu nutzen, unter anderem darüber, wie Maßnahmen zur Verringerung der Lebensmittelverschwendung verstärkt werden können. Die gewonnenen Erkenntnisse flossen in den Vorschlag zur Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie durch die Einführung rechtsverbindlicher Ziele zur Verringerung der Lebensmittelverschwendung, in die Mitteilung zu virtuellen Welten und in die Empfehlung des Rates zur Mobilität zu Lernzwecken ein. Die Foren schlossen ihre Beratungen im April 2023 ab.

Im Anschluss an die Konferenz entwickelt die Kommission außerdem ein neu gestaltetes „**Ihre Meinung zählt**“-Portal als zentrale Anlaufstelle für die Online-Bürgerbeteiligung. Das neue Portal ist das Zugangstor zu den öffentlichen Online-Konsultationen der Kommission, zu den europäischen Bürgerinitiativen und zu einer neuen interaktiven Plattform, auf der die

¹²⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Konferenz zur Zukunft Europas – Von der Vision zu konkreten Maßnahmen“ (COM(2022) 404 final).

¹³⁰ https://citizens.ec.europa.eu/index_de

Bürgerinnen und Bürger ihre Ansichten und Ideen zur EU-Politik und zum EU-Recht mitteilen können.

Der **EU-Jugenddialog**, der durch das Programm Erasmus+ unterstützt wird, hat entscheidend dazu beigetragen, die Beteiligung junger Menschen an Entscheidungsprozessen und an der Entwicklung der öffentlichen Politik durch Konsultation und Austausch zu fördern. Er ist ein Vorzeigeeinstrument der EU-Jugendstrategie, die im Europäischen Jahr der Jugend 2022 ebenfalls in den Vordergrund rückte. Die EntschlieÙung des Rates vom 15. Mai 2023 zu den Ergebnissen des neunten Konsultationszyklus im Rahmen des EU-Jugenddialogs unter dem Titel „Gemeinsam für ein nachhaltiges und inklusives Europa“ bringt die Verpflichtung zum Ausdruck, die Qualität und Kontinuität des Dialogs zu gewährleisten und seine Ergebnisse in die politische Entscheidungsfindung auf allen Ebenen einfließen zu lassen. Der zehnte Konsultationszyklus im Rahmen des EU-Jugenddialogs wird unter dem spanisch-belgisch-ungarischen Präsidentschaftstrio von Juli 2023 bis Juni 2024 laufen und sich auf das europäische Jugendziel #3 „Inklusive Gesellschaften“ konzentrieren. Eine Mitteilung über das Europäische Jahr der Jugend ist für Ende 2023 geplant.

In der erneuerten EntschlieÙung zur EU-Jugendstrategie 2019–2027¹³¹ wird die Notwendigkeit, junge Menschen dazu anzuregen, sich durch Identifizierung mit den Werten der EU und einer europäischen Identität als aktive und solidarische Bürgerinnen und Bürger für einen positiven Wandel der Gemeinschaften in ganz Europa einzusetzen, als eines der wichtigsten Ziele dieser Strategie anerkannt. Im Einklang mit diesem Ziel tragen die Flaggschiff-Programme der EU für die Jugend, **Erasmus+ und das Europäische Solidaritätskorps**, weiterhin zur Stärkung der europäischen Identität und der aktiven Bürgerschaft von jungen Menschen bei, indem sie einschlägige Freiwilligentätigkeit und Bildungs- und Berufsaktivitäten fördern.

Im Rahmen des Finanzierungsprogramms für Forschung und Innovation **Horizont Europa** beginnen verschiedene gemeinsame Forschungsprojekte, die Wissenschaft und Akteure in diesem Bereich zusammenbringen, Erkenntnisse zu sammeln, um die Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und demokratischen Institutionen zu verbessern. Im Rahmen der Arbeitsprogramme 2021–2022 und 2023–2024 werden Mittel für die Entwicklung von Empfehlungen bereitgestellt, die die EU-Institutionen und die nationalen Entscheidungsträger dabei unterstützen, die politische Entscheidungsfindung in diesem Bereich zu verbessern und inklusivere und repräsentativere Modelle der Bürgerbeteiligung zu fördern. Diese Forschung wird im Rahmen anderer Horizont 2020-Projekte finanziert, die Projekte zur partizipativen und deliberativen Demokratie unterstützt haben.

Zusätzlich zu diesen Bemühungen, die speziell der Forschung zur Stärkung der Bürgerbeteiligung an Entscheidungsprozessen gewidmet sind, beginnen die Horizont-Programme auch mit der Finanzierung von Projekten, die den zuständigen EU-Organen die Instrumente an die Hand geben können, um die Reaktion der EU auf

¹³¹ EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa: EU-Jugendstrategie 2019–2027, angenommen im November 2018.

Desinformationskampagnen und ausländische Informationsmanipulation und Einflussnahme (Foreign Information Manipulation and Interference, FIMI)¹³² zu verbessern.

Schließlich ist die **Wahlbeobachtung** eine gute Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger in den Wahlprozess einzubinden und das Vertrauen der Öffentlichkeit in freie und faire Wahlen zu stärken. Das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ (Citizens, Equality, Rights and Values, CERV), das 2021 begonnen wurde und bis 2027 laufen wird, zielt darauf ab, offene, rechtsbasierte, demokratische, gleichberechtigte und inklusive Gesellschaften auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit zu unterstützen und zu entwickeln. Im Rahmen der Säule „Bürgerbeteiligung und Teilhabe“ sieht das CERV-Arbeitsprogramm für 2023–2024 unter anderem die Finanzierung unabhängiger Wahlbeobachtungsaktivitäten vor, einschließlich der Überwachung durch Bürgerinnen und Bürger. Im Rahmen der Säule „Werte der Union“ kann die Kommission auch die unabhängige Wahlbeobachtung unterstützen, indem sie den Aufbau von Kapazitäten für in diesem Bereich tätige Organisationen der Zivilgesellschaft finanziert.

7.3. Entwicklung der Rechtsprechung

In seinem Urteil in der Rechtssache *EP gegen Préfet du Gers und Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*¹³³ hat der Gerichtshof festgestellt, dass Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs nach dem Inkrafttreten des Austrittsabkommens am 1. Februar 2020 als Drittstaatsangehörige gelten und kein aktives oder passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat haben. Der Verlust des Wahlrechts im Mitgliedstaat der Staatsangehörigkeit ist für diese Schlussfolgerung irrelevant¹³⁴.

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

8.1. Einleitung

Nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 23 AEUV haben Unionsbürgerinnen und -bürger, wenn sie sich im Hoheitsgebiet eines Drittlands befinden, in dem ihr Herkunftsmitgliedstaat nicht vertreten ist, Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates. Dieses Recht ist Teil der externen Dimension der Unionsbürgerschaft, ein Ausdruck der Solidarität der Mitgliedstaaten und stärkt die Identität der EU in Drittländern. Es schützt Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich im Ausland in Schwierigkeiten befinden. Wie wichtig dieses Grundrecht ist, erweist sich insbesondere in

¹³² Dazu gehören Projekte, die auf eine [Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen](#) zur Aufdeckung, Analyse und Bekämpfung von ausländischer Informationsmanipulation und Einflussnahme sowie auf eine [Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen](#) zur Entwicklung eines besseren Verständnisses der Informationsunterdrückung durch staatliche Stellen als Beispiel für ausländische Informationsmanipulation und Einflussnahme zurückgehen. Letztere verlangt ausdrücklich, dass die Projekte insbesondere die Einflussmöglichkeiten der Diaspora-Gemeinschaften analysieren und Listen von Indikatoren erstellen, die es Gesetzgebern und politischen Entscheidungsträgern ermöglichen, angemessene politische Maßnahmen zu entwickeln.

¹³³ Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juni 2022, *EP/Préfet du Gers und Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*, [C-673/20](#), ECLI:EU:C:2022:449.

¹³⁴ Ebd., Rn. 58.

schwerwiegenden Krisensituationen, die durch Naturkatastrophen oder menschliches Handeln verursacht werden und die sofortige Unterstützung und Repatriierung einer großen Zahl von Unionsbürgerinnen und -bürgern erforderlich machen können.

Laut der Eurobarometer-Umfrage 2023 zu Staatsbürgerschaft und Demokratie sind sich 69 % der Unionsbürgerinnen und -bürger dieses Rechts bewusst. Eine große Mehrheit der Befragten (93 %) ist der Meinung, dass die EU-Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten sollten, um Unionsbürgerinnen und -bürgern zu helfen, die außerhalb der EU konsularischen Schutz benötigen. Ähnlich viele Befragte (91 %) gaben an, dass sie, wenn sie sich in einem Drittland befänden, in dem ihre nationale Regierung kein Konsulat oder keine Botschaft unterhielte, und sie Hilfe bräuchten, stattdessen eine EU-Delegation um Unterstützung bitten würden.

8.2. Politische Entwicklungen

Wie oben dargelegt, wird die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der **Richtlinie über konsularischen Schutz** im Rahmen des Pakets zur Unionsbürgerschaft¹³⁵ annehmen.

Im letzten Fortschrittsbericht nach Artikel 25 AEUV wurde bereits erwähnt, dass der Rat im Juni 2019 eine Richtlinie zur Festlegung eines **EU-Rückkehrausweises**¹³⁶ angenommen hat. Mit der Richtlinie wurde ein neues, sichereres Format für den EU-Rückkehrausweis eingeführt und die Formalitäten für nicht vertretene Unionsbürgerinnen und -bürger in Drittländern vereinfacht, deren Pass oder Reisedokument verloren gegangen, gestohlen oder vernichtet worden ist. Nach der Annahme der erforderlichen technischen Spezifikationen im Dezember 2022¹³⁷ setzen die Mitgliedstaaten die Richtlinie derzeit in nationales Recht um und werden sie ab Dezember 2025 anwenden.

8.3. Entwicklung der Rechtsprechung

Während des Berichtszeitraums wurden keine wichtigen Entscheidungen zu diesem Thema getroffen.

9. 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)

9.1. Einleitung

Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d und Artikel 24 Absätze 2, 3 und 4 AEUV beziehen sich auf Rechte, die es Unionsbürgerinnen und -bürgern ermöglichen, sich an die Organe und Institutionen der EU zu wenden, einschließlich des Rechts, Petitionen an das Europäische

¹³⁵ COM(2023) 930.

¹³⁶ Richtlinie (EU) 2019/997 des Rates vom 18. Juni 2019 zur Festlegung eines EU-Rückkehrausweises und zur Aufhebung des Beschlusses 96/409/GASP (ABl. L 163, 20.6.2019, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/997/oj>).

¹³⁷ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2452 vom 8. Dezember 2022 zur Festlegung zusätzlicher technischer Spezifikationen für den EU-Rückkehrausweis gemäß der Richtlinie (EU) 2019/997 des Rates (ABl. L 320 vom 14.12.2022, S. 47, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2452/oj).

Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden. Jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger hat das Recht, sich schriftlich in einer beliebigen EU-Amtssprache¹³⁸ an die Organe, Einrichtungen, Stellen oder Agenturen der EU zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten.

Laut der Eurobarometer-Umfrage 2023 zu Staatsbürgerschaft und Demokratie wissen 84 % der Unionsbürgerinnen und -bürger, dass sie das Recht haben, sich bei der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament oder dem Europäischen Bürgerbeauftragten zu beschweren.

9.2. Petitionsrecht beim Europäischen Parlament

Nach Artikel 24 Absatz 2 und Artikel 227 AEUV kann jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament in einer EU-Amtssprache richten und eine Antwort in derselben Sprache erhalten. Um zulässig zu sein, müssen die Petitionen Angelegenheiten betreffen, die in die Tätigkeitsbereiche der EU fallen und die Petenten unmittelbar betreffen.

Im Jahr 2021¹³⁹ gingen beim Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments 1 392 Petitionen ein, was etwa der Hälfte der 2013 (2 891) und 2014 (2 715) eingegangenen Petitionen entspricht, als die Gesamtzahl der eingegangenen Petitionen ihren Höchststand erreichte. Die Zahl der im Jahr 2021 eingereichten Petitionen ist ebenfalls gegenüber den 1 573 im Jahr 2020 eingereichten Petitionen um 11,5 % zurückgegangen und gegenüber den 1 357 im Jahr 2019 eingereichten Petitionen um 2,5 % leicht angestiegen. Von den im Jahr 2021 eingereichten Petitionen wurden 368 für unzulässig erklärt und 17 zurückgezogen. Der Petitionsausschuss hielt 12 Sitzungen ab, in denen 159 Petitionen mit 113 zugeschalteten Petenten erörtert wurden¹⁴⁰.

78,6 % der 2021 eingegangenen Petitionen wurden über das Petitionsportal des Europäischen Parlaments eingereicht. Die Anzahl der Nutzer, die Petitionen auf dem Petitionsportal unterstützt haben, ist im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr erheblich gestiegen, nämlich von 48 882 auf 209 272¹⁴¹.

Wie bereits in den Vorjahren betrafen die Petitionen vor allem die Bereiche Umwelt (biologische Vielfalt und Natur) und Gesundheit. 17,3 % der Petitionen zum Thema Gesundheit standen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Dazu gehörten Petitionen zu den Auswirkungen der Notfallmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit COVID-19 auf die Freizügigkeit sowie zur Anwendung des digitalen COVID-Zertifikats der EU¹⁴² (siehe auch Abschnitt 6.2.3).

¹³⁸ Siehe Artikel 55 Absatz 1 EUV.

¹³⁹ Die Daten für 2022 werden derzeit für den Entwurf eines Berichts über das Ergebnis der Beratungen des Petitionsausschusses im Jahr 2022 vorbereitet, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-PR-749894_DE.pdf.

¹⁴⁰ Bericht über das Ergebnis der Beratungen des Petitionsausschusses im Jahr 2021, 10.11.2022, [2022/2024\(INI\)](#).

¹⁴¹ Ebenda.

¹⁴² Ebenda.

Zwischen 2021 und 2023 forderte das Europäische Parlament von der Kommission Informationen zu 1 471 Petitionen¹⁴³.

9.3. Recht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden

Gemäß Artikel 24 Absatz 3 AEUV haben Unionsbürgerinnen und -bürger das Recht, sich mit Beschwerden über Organe, Stellen und Agenturen der EU an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden. Die Probleme reichen von mangelnder Transparenz bei der Entscheidungsfindung über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten bis hin zu Verstößen gegen die Grundrechte. Im Zeitraum 2020–2022 bearbeitete die Europäische Ombudsstelle 6 552 Beschwerden, von denen etwa 2 212 in seinen Zuständigkeitsbereich fielen, und leitete 1 041 Untersuchungen ein¹⁴⁴.

Der Anteil der Empfehlungen des Bürgerbeauftragten, die befolgt wurden, stieg von 77 % im Jahr 2018 auf 79 % im Jahr 2019 und 81 % im Jahr 2020, ging aber 2021 wieder auf 79 % zurück. In dem 3-Jahres-Zeitraum half die Europäische Ombudsstelle über 57 427 Bürgern, indem sie Ermittlungen einleitete, Auskunftersuchen beantwortete und über ihren interaktiven Online-Leitfaden Rat gab¹⁴⁵.

Die Haupttätigkeit, d. h. die Bearbeitung von Beschwerden, wurde durch strategische Eigeninitiativen ergänzt, die darauf abzielten, Problemen nachzugehen, die keine Einzelfälle zu sein schienen, sondern eher systemischer Art, und möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern helfen sollten. Im Zeitraum 2020–2022 hat die Ombudsstelle 15 Untersuchungen aus eigener Initiative eingeleitet.

9.4. Entwicklung der Rechtsprechung

Während des Berichtszeitraums wurden keine Entscheidungen zu diesem Thema getroffen.

10. EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE (ARTIKEL 24 AEUV; ARTIKEL 11 ABSATZ 4 EUV)

10.1. Einleitung

Die Europäische Bürgerinitiative wurde durch den Vertrag von Lissabon eingeführt und trat 2012 in Kraft. Sie ist Teil der Unionsbürgerschaftsrechte und ein wichtiges Instrument der partizipativen Demokratie der EU. Nach Artikel 24 AEUV und Artikel 11 Absatz 4 EUV, die erstmals durch die Verordnung 211/2011/EU¹⁴⁶ umgesetzt wurden, kann eine Zahl von mindestens einer Million Bürgerinnen und Bürgern aus mindestens sieben Mitgliedstaaten die

¹⁴³ Die Daten umfassen die bis Ende August 2023 eingegangenen Petitionen.

¹⁴⁴ Zahlen laut den Jahresberichten der Europäischen Ombudsstelle für 2020 (<https://www.ombudsman.europa.eu/de/doc/annual-report/de/141317>), 2021 (<https://www.ombudsman.europa.eu/de/doc/annual-report/de/156017>) und 2022 (<https://www.ombudsman.europa.eu/de/doc/annual-report/de/167855>).

¹⁴⁵ Ebenda.

¹⁴⁶ Verordnung (EU) 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 31).

Kommission auffordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zur Umsetzung der EU-Verträge zu unterbreiten.

Laut der Eurobarometer-Umfrage 2023 zu Staatsbürgerschaft und Demokratie wissen 64 % der Unionsbürgerinnen und -bürger, dass sie das Recht haben, an einer Europäischen Bürgerinitiative teilzunehmen.

10.2. Politische Entwicklungen

Parallel zu diesem Bericht nimmt die Kommission auch einen Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) 2019/788 über die Europäische Bürgerinitiative an, in dem sie eine Bestandsaufnahme der Funktionsweise der Europäischen Bürgerinitiative vornimmt und die Folgemaßnahmen zu den erfolgreichen Initiativen zusammenfasst, auf die die Kommission seit 2020 reagiert hat. Der Bericht kündigt auch mehrere praktische Verbesserungen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens an, die darauf abzielen, die Funktionsweise und die Sichtbarkeit der Europäischen Bürgerinitiative und ihren Einfluss auf die EU-Politik weiter zu verbessern.

Die **neue Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative**¹⁴⁷, die seit Januar 2020 gilt, vereinfacht die Regeln und macht es einfacher, europäische Bürgerinitiativen in die Wege zu leiten oder zu unterstützen. Mit den neuen Vorschriften wird das zentrale Online-Sammelsystem eingeführt. Dieses von der Kommission kostenlos angebotene System entlastet die Organisatoren von dem Aufwand, den die Einrichtung eines eigenen Sammelsystem mit sich bringt, sowie von der datenschutzrechtlichen Verantwortung, die mit der Verarbeitung der personenbezogenen Daten von Online-Teilnehmern verbunden ist. Die COVID-19-Pandemie hat jedoch das Funktionieren der Europäischen Bürgerinitiative in den ersten Jahren, in denen die neuen Vorschriften galten, erheblich beeinträchtigt. Durch die von den Mitgesetzgebern am 15. Juli 2020 angenommenen befristeten Maßnahmen¹⁴⁸ konnten die Auswirkungen der Pandemie auf laufende Initiativen begrenzt werden, indem die **Sammlungsfristen** für diese Initiativen um bis zu 12 Monate **verlängert** wurden.

Seit 2020 hat die Kommission 37 Initiativen registriert. Nur ein einziger Antrag auf Registrierung musste abgelehnt werden, weil er die in der neuen Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative festgelegten Kriterien nicht erfüllte. Insgesamt wurden seit der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative 107 Initiativen registriert. Seit 2020 wurden der Kommission sechs Initiativen zur Prüfung vorgelegt, nachdem über eine Million gültige Unterstützungsbekundungen aus der gesamten EU gesammelt worden waren. Die Kommission hat auf fünf dieser Initiativen geantwortet, und eine sechste Antwort sollte bis Mitte Dezember 2023 angenommen werden. Damit erhöht sich die Gesamtzahl der Antworten auf Initiativen auf zehn.

10.3. Entwicklung der Rechtsprechung

Seit 2020 wurde nur eine sehr begrenzte Anzahl von Fällen, die europäische Bürgerinitiativen betrafen, vor Gericht gebracht. Es wurden keine Verfahren von Organisatoren wegen der

¹⁴⁷ Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative (ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 55).

¹⁴⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_1359

Ablehnung einer Registrierung vor dem Gericht angestrengt. Dies lässt sich auf die Verbesserungen des Registrierungsverfahrens zurückführen, die durch die neue Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative eingeführt wurden, in deren Folge nur ein einziger Registrierungsantrag mit der Begründung abgelehnt werden musste, dass die Kommission nicht befugt sei, einen Rechtsakt in diesem Bereich vorzuschlagen¹⁴⁹. Die einzigen Fälle, in denen in den letzten Jahren Ablehnungen der Kommission angefochten wurden, betrafen ablehnende Beschlüsse, die auf der Grundlage der vorherigen Verordnung (EU) 211/2011 ergangen waren¹⁵⁰.

Seit 2020 ist eine einzige Antwort der Kommission auf eine erfolgreiche Initiative vor Gericht angefochten worden. In der Rechtssache *Minority SafePack gegen Europäische Kommission*¹⁵¹ beantragten die Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative die Nichtigerklärung einer Mitteilung der Kommission, mit der es die Kommission abgelehnt hat, die in der Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ geforderten Maßnahmen zu ergreifen. Das Gericht stellte in seinem Urteil vom 9. November 2022 fest, dass die Kommission ihrer Begründungspflicht nachgekommen ist, indem sie die Meinung äußerte, dass in Anbetracht der Maßnahmen, die die Unionsorgane in den von der Initiative erfassten Bereichen bereits ergriffen hatten, und angesichts ihrer Überwachung der Umsetzung dieser Maßnahmen kein zusätzlicher Rechtsakt erforderlich sei, um die mit der Initiative verfolgten Ziele zu erreichen. Die Organisatoren haben am 21. Januar 2023 Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichtshofs eingelegt.

11. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seit dem letzten Fortschrittsbericht nach Artikel 25 AEUV und der begleitenden Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ haben viele Initiativen der Kommission bedeutende Fortschritte für die Rechte der Unionsbürgerinnen und -bürger bewirkt. Die Sicherheit der Personalausweise und Aufenthaltsdokumente der Unionsbürgerinnen und -bürger wurde erhöht, und die EU-Brieftasche für die digitale Identität wird den Alltag der Bürgerinnen und Bürger weiter vereinfachen. Das digitale COVID-Zertifikat der EU erleichterte die Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie. Die Kommission hat auch Initiativen ergriffen, um die Schwierigkeiten zu beseitigen, mit denen mobile Unionsbürgerinnen und -bürger konfrontiert sind, die ihr aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen ausüben

¹⁴⁹ Erst seit 2020.

¹⁵⁰ *Rechtssache T-789/19* (Tom Moerenhout u.a./Europäische Kommission), in der das Gericht den Beschluss, mit dem die Kommission die Registrierung abgelehnt hatte, für nichtig erklärt hat, woraufhin die Initiative am 8. September 2021 registriert wurde; *Rechtssache T-611/19* (Iniciativa «Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas»/Kommission), in der das Gericht die Entscheidung der Kommission, eine Registrierung abzulehnen, bestätigt hat. In der *Rechtssache T-495/19* (Rumänien/Kommission) hatte Rumänien den Beschluss der Kommission über die Registrierung der Initiative „Cohesion Policy“ (Kohäsionspolitik) angefochten. Der Beschluss wurde vom Gericht bestätigt. Gegen das Urteil wurde ein Rechtsmittel eingelegt (C-54/22). Rumänien hatte auch den Beschluss über die Registrierung der Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (Minority SafePack – eine Million Unterschriften für Diversität in Europa) angefochten, der in zwei Instanzen (T-391/17 und C-899/19) bestätigt wurde.

¹⁵¹ Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 9. November 2022, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission*, [T-158/21](#), Rechtsmittel anhängig, ECLI:EU:T:2022:696.

wollen, und sie hat es einfacher gemacht, europäische Bürgerinitiativen zu starten oder zu unterstützen.

Darüber hinaus hat sich die Kommission dafür eingesetzt, inklusive demokratische Prozesse zu fördern und die Chancengleichheit bei Wahlen zu gewährleisten, um sicherzustellen, dass alle Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben der EU teilnehmen können. Aufbauend auf dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie hat die Kommission einen richtungsweisenden Legislativvorschlag zur Transparenz und zum Targeting politischer Werbung angenommen. Die Kommission hat ferner Fortschritte bei der Stärkung der Bürgerbeteiligung in allen Phasen des demokratischen Prozesses erzielt, u. a. durch die Europäischen Bürgerforen.

Darüber hinaus hat die Kommission weiter an der Verwirklichung einer echten Union der Gleichheit gearbeitet. Sie hat verschiedene neue Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsmaßnahmen vorgeschlagen, darunter Maßnahmen zu Gleichstellungsstellen, zum Schutz der Rechte von LGBTIQ-Personen, zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, zur Gewährleistung einer bedeutsamen Teilhabe der Roma an der Gesellschaft und zur Bekämpfung von Rassismus, Antiziganismus, Antisemitismus und antimuslimischem Hass. Die Kommission hat an der Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen gearbeitet, indem sie spezifische Instrumente zur Unterstützung ihrer Eingliederung angenommen hat. Die Kommission hat ihre Bemühungen fortgesetzt, um sicherzustellen, dass Hassreden und Hasskriminalität in der gesamten EU unter Strafe gestellt werden.

Das Paket zur Unionsbürgerschaft, das zusammen mit diesem Bericht vorgelegt wird, wird die Unionsbürgerschaftsrechte weiter verbessern. Dies ist eine gebührende Feier zum 30. Jahrestag der Unionsbürgerschaft und wird dazu beitragen, dass die Bürgerschaftsrechte für die Bürgerinnen und Bürger greifbarer werden.

Die Kommission wird die Situation in den Mitgliedstaaten weiterhin beobachten und überprüfen und im Einklang mit den EU-Verträgen und der Rechtsprechung des Gerichtshofs handeln. Im Hinblick auf die bevorstehende Wahl zum Europäischen Parlament wird sich die Kommission weiterhin für das Wahlrecht aller Unionsbürgerinnen und -bürger und ihre demokratische Teilhabe einsetzen. Die uneingeschränkte Gewährleistung der Rechte aller Unionsbürgerinnen und -bürger bleibt für die Kommission eine Priorität.

Die Kommission wird weiterhin partnerschaftlich mit anderen EU-Organen, Mitgliedstaaten, lokalen und regionalen Behörden, der Zivilgesellschaft und den Bürgerinnen und Bürgern selbst zusammenarbeiten, um die Grundlagen für weitere Überlegungen zur Arbeit bezüglich der Unionsbürgerschaft zu schaffen, die die Kommission in ihrer nächsten Amtszeit beschäftigen werden. 2026 wird die Kommission einen weiteren Fortschrittsbericht über die Unionsbürgerschaft und die Umsetzung der in diesem Bericht dargelegten Maßnahmen vorlegen.