



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

16606/23
ADD 1

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

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2023) 931 final

Betr.: ANHÄNGE des BERICHTS 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

16606/23 ADD 1

JAI.A

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 6.12.2023
COM(2023) 931 final

ANNEXES 1 to 2

ANHÄNGE

des

**BERICHTS 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**

DE

DE

ANHANG I

Dieser Anhang enthält eine Übersicht über die Umsetzung der in der Mitteilung „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“¹ für den Zeitraum 2020–2022 angekündigten spezifischen prioritären Maßnahmen.

Priorität für den Zeitraum 2020–2022	Maßnahmen
Stärkung der demokratischen Beteiligung, Stärkung der Handlungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger und Förderung der Inklusion in der EU	
<i>Wirksame Ausübung des Wahlrechts</i>	
<p>1. Die Kommission wird im Jahr 2021 die Richtlinien über das Wahlrecht mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger bei Kommunal- und Europawahlen aktualisieren, um die Bereitstellung von Informationen für die Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern und den Austausch einschlägiger Informationen zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern, unter anderem um eine doppelte Stimmabgabe zu verhindern.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Am 25. November 2021 verabschiedete die Kommission ein Maßnahmenpaket zur Stärkung der Demokratie und zum Schutz der Integrität von Wahlen. Das Paket umfasst zwei Legislativvorschläge zur Neufassung der Richtlinien 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. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 27 und 28 des Berichts</i>)
<p>2. Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, eine dedizierte gemeinsam genutzte Ressource zur Unterstützung der Unionsbürgerinnen und -bürger bei der Ausübung ihres Wahlrechts zu schaffen. Die Kommission wird im Rahmen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Ausübung des Wahlrechts</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In ihrer Mitteilung zum Schutz der Integrität von Wahlen und zur Förderung der demokratischen Teilhabe kündigte die Kommission die Einrichtung einer Anlaufstelle für das Wahlrecht an. Diese Funktion wird das Europe-Direct-Kontaktzentrum (EDCC) übernehmen, das als Helpline für die Wahl zum Europäischen Parlament 2024 dienen wird. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 28 des Berichts</i>) • Das Europäische Kooperationsnetz für Wahlen setzte seine Arbeiten zur Vereinfachung der Ausübung des Stimmrechts und der Gewährleistung freier und fairer Wahlen fort. Das Europäische Kooperationsnetz für Wahlen hielt spezielle Sitzungen ab, unter anderem zu

¹ [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).

<p>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 fördert.</p>	<p>den Themen elektronische Stimmabgabe, breite und inklusive Teilhabe mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger und Barrierefreiheit von Wahlen für Personen mit Behinderungen. Im Nachgang dieser Treffen werden ein Kompendium zur elektronischen Stimmabgabe und zu anderen IKT-Praktiken und Leitlinien zur guten Wahlpraxis in den Mitgliedstaaten, die sich mit der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen am Wahlprozess befassen im Rahmen des Pakets zur Unionsbürgerschaft rechtzeitig vor der nächsten Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 veröffentlicht. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 6 und S. 32 des Berichts</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Oktober 2023 organisierte die Kommission eine hochrangige Veranstaltung zur Wahl, bei der verschiedene Behörden zusammenkamen, um Herausforderungen in Bezug auf Wahlverfahren und die Befähigung der Bürgerinnen und Bürger, als Wähler und Kandidaten am demokratischen Prozess teilzunehmen, behandelt wurden. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 33 des Berichts</i>)
<p>3. Die Kommission wird Projekte zur unabhängigen Wahlbeobachtung einschließlich der Wahlbeobachtung durch Bürgerinnen und Bürger finanziieren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Das Programm Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte (Citizens, Equality, Rights and Values, CERV) wurde 2021 initiiert und wird für sieben Jahre bis 2027 laufen. Das CERV-Programm zielt darauf ab, offene, rechtsbasierte, demokratische, gleichberechtigte und inklusive Gesellschaften auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit zu unterstützen und zu entwickeln. • Im Rahmen der Säule <i>Bürgerbeteiligung und Teilhabe</i> sieht das CERV-Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2023–2024 unter anderem die Finanzierung unabhängiger Wahlbeobachtungsaktivitäten vor, einschließlich der Überwachung durch Bürgerinnen und Bürger. • Im Rahmen der Säule <i>Werte der Union</i> kann die Kommission auch die unabhängige Wahlbeobachtung unterstützen, indem sie den Aufbau von Kapazitäten für in diesem Bereich tätige Organisationen der Zivilgesellschaft finanziert.
<p><i>Stärkung der Handlungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger für die Teilhabe am demokratischen Prozess</i></p>	

<p>4. Die Kommission wird die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Prozess unterstützen und sie mit innovativen Ansätzen in das Gesetzgebungsverfahren einbeziehen, um sicherzustellen, dass das Unionsrecht zweckmäßig und an die Werte der EU angeglichen ist. Die Kommission wird mit gutem Beispiel vorangehen und Projekte, die das Engagement von Unionsbürgerinnen und -bürgern fördern, über das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ und die Bürgerdeliberation und -beteiligung im Rahmen des Programms Horizont Europa und des europäischen Grünen Deals finanzieren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 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 Mitteilung verpflichtete sich die Kommission, partizipative und deliberative Prozesse in entscheidenden Momenten und Bereichen ihrer Politikgestaltung einzubinden, wobei die Europäischen Bürgerforen zu einem „regelmäßigen Bestandteil unseres demokratischen Lebens“ werden sollen. Im Zeitraum 2022–2023 wurden drei Europäische Bürgerforen organisiert. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 34 des Berichts</i>) Im Anschluss an die Konferenz entwickelt die Kommission außerdem ein neu gestaltetes „Ihre Meinung zählt“-Portal als zentrale Anlaufstelle für die Online-Bürgerbeteiligung. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 34 des Berichts</i>) Die Kommission verwaltet die Europäische Bürgerinitiative, ein Instrument der partizipatorischen Demokratie, mit dem eine Zahl von mindestens einer Million Bürgerinnen und Bürgern die Kommission auffordern kann, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zur Umsetzung der EU-Verträge zu unterbreiten. Die überarbeitete Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative macht es den Bürgerinnen und Bürgern seit 2020 leichter, eine Bürgerinitiative zu starten und zu unterstützen. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 38 des Berichts</i>) Die CERV-Arbeitsprogramme für die Zeiträume 2021–2022 und 2023–2024 umfassten Aufforderungen für die Einreichung von Vorschlägen zur Unterstützung der Bürgerbeteiligung und Teilhabe der Unionsbürgerinnen und -bürger. Das Arbeitsprogramm 2023–2024 beispielsweise legt den Schwerpunkt auf die Debatte über die Zukunft Europas, auf das gesellschaftliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger sowie auf innovative Ansätze und Instrumente, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich Gehör zu verschaffen und ihre Ansichten zu allen Tätigkeitsbereichen der EU öffentlich auszutauschen. Im Rahmen des Programms werden
--	---

	<p>insbesondere Projekte gefördert, bei denen nicht nur die Meinung der Bürgerinnen und Bürger eingeholt, sondern auch eine praktische Verbindung zum politischen Entscheidungsprozess hergestellt wird, wodurch den Menschen gezeigt wird, wie sie sich in der Praxis einbringen können. Das Gesamtbudget dieser Aufforderungen für den Zeitraum 2021–2023 beläuft sich auf mehr als 42 Millionen EUR. Im Jahr 2024 wird es eine neue Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen mit Schwerpunkt auf der Beteiligung und Teilhabe von Kindern geben.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zusätzlich zu den derzeit im Rahmen von Horizont 2020 laufenden Forschungs- und Innovationsprojekten zur partizipativen und deliberativen Demokratie gibt es neue Projekte zur Zukunft der Bürgerbeteiligung, die jetzt im Rahmen von Horizont Europa begonnen wurden. Ein weiterer Aspekt einschlägiger Forschung, auf den sich die Förderung durch das Programm Horizont Europa konzentriert, ist der Kampf gegen Desinformation sowie Informationsmanipulation und Einmischung aus dem Ausland (Foreign Information Manipulation and Interference, FIMI). (<i>Für weitere Informationen siehe S. 35 des Berichts</i>) • Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist auch ein wichtiger Bestandteil von Initiativen wie den EU-Missionen. • Als Teil des Europäischen Grünen Deals bietet der Europäische Klimapakt einen Raum für eine kontinuierliche Debatte, der es Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen in ganz Europa ermöglicht, voneinander zu lernen, sich gegenseitig zu inspirieren und die Maßnahmen zu beschleunigen. Im Zeitraum 2021–2022 lud der Pakt die Bürgerinnen und Bürger ein, ihre Ansichten zu Klima- und Umweltfragen in partizipativen „Peer-Parlamenten“ zu äußern. Von 461 Peer-Parlamenten – kleinen Gruppen von 5–10 Personen – aus 26 EU-Mitgliedstaaten wurden Ideen und Lösungen erarbeitet, die dann an die politischen Entscheidungsträger der EU weitergegeben wurden und in die Konferenz zur Zukunft Europas einflossen. Am 29. April 2022 legten die Bürgerinnen und Bürger der Kommission ihre Empfehlungen für den Klimawandel
--	---

	<p>vor. Der Pakt hat den Bürgerinnen und Bürgern auch die Möglichkeit gegeben, direkt mit den Verantwortlichen zu kommunizieren, um ihre Gedanken und Meinungen mitzuteilen und sie zu komplexen Themen herauszufordern – zum Beispiel im Rahmen des Dialogs zwischen jungen Menschen und politischen Entscheidungsträgern, durch die Organisation von zwei Jugenddialogen mit der Kommission über nachhaltigen Konsum und nachhaltige Mobilität.</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 Vorzeiginstrument der EU-Jugendstrategie, die nicht im Europäischen Jahr der Jugend 2022 ebenfalls in den Vordergrund rückte. Erasmus+ und das Europäische Solidaritätskorps tragen weiterhin zur Stärkung der europäischen Identität und der aktiven Bürgerschaft von jungen Menschen bei, indem sie einschlägige Freiwilligenarbeit und Bildungs- und Berufsaktivitäten fördern. (Für weitere Informationen siehe S. 34 des Berichts)
<p>5. Die Kommission wird spezifische lokale Maßnahmen, die die Inklusion von Unionsbürgerinnen und -bürgern in die europäische Gesellschaft unterstützen, über das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ finanziell fördern.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Im Rahmen der Säule <i>Bürgerbeteiligung und Teilhabe</i> des CERV-Programms umfasst das Städtenetz die Finanzierung von Aktivitäten zur Förderung des Bewusstseins und des Aufbaus von Wissen über die Unionsbürgerschaftsrechte und die damit verbundenen gemeinsamen europäischen Werte und gemeinsamen demokratischen Standards, die Verbesserung der Bereitstellung von Informationen für mobile Unionsbürgerinnen und -bürger, einschließlich derjenigen, die sich in einer prekären Situation befinden, sowie für Unionsbürgerinnen und -bürger mit Migrationshintergrund und ihre Familienangehörigen, und die Förderung der Inklusion und demokratischen Beteiligung von mobilen Unionsbürgerinnen und -bürgern und unterrepräsentierten Gruppen. Zwischen 2021 und 2023 wurden verschiedene Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu Städtepartnerschaften und Städtenetzen veröffentlicht. Das Gesamtbudget dieser

	<p>Aufforderungen für den Zeitraum 2021–2023 betrug mehr als 26 Millionen EUR.</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Spektrum der von den CERV-Rahmenpartnern durchgeführten Aktionen im Bereich der Bürgerbeteiligung umfasst auch Maßnahmen zur Förderung der Inklusion mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger.
<p>6. Die Kommission wird mit gezielten Maßnahmen einschließlich Finanzmitteln europaweit das Bewusstsein für die Bedeutung der Teilnahme am kulturellen Leben für die Gesellschaft und die Demokratie schärfen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Im Juni 2023 veröffentlichte die Kommission den Bericht „Culture and Democracy – the evidence: how citizens' participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion“ (Kultur und Demokratie – die Fakten: Wie die Beteiligung der Bürger an kulturellen Aktivitäten bürgerliche Mitwirkung, Demokratie und sozialen Zusammenhalt stärkt). Der Bericht weist anhand internationaler Fakten nach, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kulturellen Aktivitäten in einem klaren und positiven Zusammenhang mit bürgerlicher Mitwirkung, demokratischen Einstellungen und sozialem Zusammenhalt steht. Der Bericht zeigt, dass Bürgerinnen und Bürger, die regelmäßig an inklusiven und sinnvollen kulturellen Aktivitäten teilnehmen, eher bereit sind, zur Wahl zu gehen, sich ehrenamtlich zu engagieren und an gemeinschaftlichen Aktivitäten, Projekten und Organisationen teilzunehmen. Der Bericht veranschaulicht, auf welch vielfältige Weise die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kulturellen Aktivitäten und an den sie unterstützenden sozialen Einrichtungen dazu beiträgt, dass sich Einzelpersonen und Gemeinschaften am bürgerlichen und demokratischen Leben beteiligen. Er gibt einen Überblick über die internationalen Erkenntnisse zu diesem Thema, stellt die wichtigsten Schlussfolgerungen für die Politik zusammen und hebt Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen in EU-Mitgliedstaaten und anderswo hervor. Die Fakten lassen keinen Zweifel daran, dass Investitionen in die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an inklusiven kulturellen Aktivitäten eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung der bürgerlichen Mitwirkung, der vitalen Demokratie und des sozialen Zusammenhalts in der EU sind.

	<ul style="list-style-type: none"> Der Ende November 2022 vom Rat beschlossene Arbeitsplan für Kultur 2023–2026 umfasst unter der Priorität „Kultur für die Menschen: Förderung der kulturellen Teilhabe und der Rolle der Kultur in der Gesellschaft“ die Maßnahme „Kultur und die Förderung der Demokratie im Hinblick auf eine Kulturbürgerschaft in Europa“. Diese Maßnahme soll Peer-Learning und eine mögliche Konferenz einschließen, an der politische Entscheidungsträger und einschlägige Interessenträger in den Bereichen Kultur und Bildung teilnehmen.
--	--

Vereinfachung der Ausübung der Freizügigkeit und Erleichterung des täglichen Lebens

Größere Rechtssicherheit bei der Ausübung der Freizügigkeitsrechte

<p>7. Im Jahr 2022 wird die Kommission die Rechtssicherheit für Unionsbürgerinnen und -bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, und für nationale Verwaltungen durch eine Aktualisierung der Leitlinien für die Freizügigkeit von 2009 verbessern. Die aktualisierten Leitlinien werden die Vielfalt der Familienformen (Regenbogenfamilien), die Anwendung spezifischer Maßnahmen, z. B. Maßnahmen aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Gesundheit, sowie einschlägige Urteile des Gerichtshofs berücksichtigen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Die Kommission ist dabei, ihre Mitteilung von 2009 über Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG im Rahmen des Pakets zur Unionsbürgerschaft zu überarbeiten, um die Rechtssicherheit zu erhöhen und die praktische Anwendung des derzeitigen Besitzstandes im Bereich der Freizügigkeit unionsweit zu vereinfachen. Die überarbeiteten Leitlinien enthalten rechtliche Auslegungen, praktische Hinweise und Beispiele zu den wichtigsten Fragen. Sie sollen eine wirksamere und einheitlichere Anwendung der Freizügigkeitsvorschriften in der EU gewährleisten. Dabei wird die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union seit 2009 berücksichtigt und es werden spezifische Fragen erläutert, mit denen Bürgerinnen und Bürger sowie nationale Verwaltungen konfrontiert sind. Auch wird darin der Vielfalt der Familienformen (einschließlich Regenbogenfamilien) Rechnung getragen. (Für weitere Informationen siehe S. 5 und S. 20 und 21 des Berichts)
<p>8. Im Einklang mit dem Austrittsabkommen wird die Kommission weiterhin den Schutz der Rechte von Unionsbürgerinnen und -bürgern unterstützen, die</p>	<ul style="list-style-type: none"> Die Kommission befasste sich weiterhin mit dem „Rechte der Bürger“ des Austrittsabkommens EU-VK. Dazu gehört auch die Achtung der Rechte der Begünstigten des Austrittsabkommens und ihrer Familienangehörigen in anderen Politikbereichen, insbesondere bei Reisen in den und innerhalb des

<p>infolge der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ihren Wohnsitz im Vereinigten Königreich hatten, als das Vereinigte Königreich noch Mitglied der EU war.</p>	<p>Schengen-Raums. (Für weitere Informationen siehe S. 21 des Berichts)</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Kommission äußert regelmäßig Bedenken hinsichtlich der Umsetzung des Teils „Rechte der Bürger“ des Austrittsabkommens. Sie ist auch besorgt über die Integrität der digitalen Aufenthaltserlaubnisse des Vereinigten Königreichs. (Für weitere Informationen siehe S. 21 und 22 des Berichts)
<p><i>Vereinfachung der grenzüberschreitenden Arbeit und des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs</i></p>	
<p>9. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Einbindung von grenzüberschreitenden elektronischen Behördendiensten und elektronischen Geschäftsverkehrslösungen in die neu ausgestellten Personalausweise fördern.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 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. Die Brieftasche für die europäische digitale Identität („EUid-Brieftasche“) soll allen Unionsbürgerinnen und -bürgern, Einwohnern und Unternehmen zur Verfügung stehen, um es ihnen zu ermöglichen, sich grenzübergreifend online und offline zur nahtlosen Nutzung öffentlicher und privater Dienste zu identifizieren. (Für weitere Informationen siehe S. 23 des Berichts)
<p>10. Die Kommission wird 2021 eine Initiative für die Stärkung der Rechte von Steuerzahldern und die Vereinfachung der steuerlichen Pflichten der Unionsbürgerinnen und -bürgern einleiten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Die Kommission erörtert mit den Mitgliedstaaten eine Reihe von Fragen, die die Rechte der Steuerzahler sowie deren Pflichten betreffen. Der Umfang der Diskussion wurde erweitert, um die durch die Pandemie ausgelösten Entwicklungen und den verstärkten Einsatz von IT-Lösungen zu berücksichtigen.
<p>11. Die Kommission wird eine Initiative einleiten, um die Entwicklung multimodaler Reiseplaner und digitaler Dienste zur Vereinfachung der Buchung und Bezahlung der verschiedenen Mobilitätsangebote stärker zu unterstützen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Am 29. November 2023 wurde die Überarbeitung der Delegierten Verordnung über multimodale Reiseinformationsdienste beschlossen. Dadurch soll die Verpflichtung, dynamische Informationen (Echtzeitdaten) über die nationalen Zugangspunkte zugänglich zu machen, erweitert werden, um es multimodalen Reiseinformationsdiensten besser zu ermöglichen, Passagieren Echtzeitinformationen für die Planung und Durchführung ihrer Reise zur Verfügung zu stellen. Durch die Überarbeitung werden Anbieter zum Beispiel dank harmonisierter Anforderungen besser in der Lage sein, Passagiere in Echtzeit über Verspätungen oder Ausfälle ihres Flugs, ihrer Fähre oder ihres

	<p>bedarfsorientierten Beförderungsangebots zu informieren.</p> <ul style="list-style-type: none"> Parallel dazu arbeitet die Kommission an den Voraussetzungen, die erforderlich sind, um den verkehrsträgerübergreifenden Vertrieb von Fahrscheinen weiter zu unterstützen, die Entwicklung von multimodalen digitalen Mobilitätdiensten (B2B und B2C) zu erleichtern und somit die Multimodalität zu fördern.
Stärkung und Schutz der Unionsbürgerschaft	
<i>Schutz der Unionsbürgerschaft</i>	
12. Die Kommission wird die Risiken der EU-Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren auch im Kontext der laufenden Vertragsverletzungsverfahren weiterhin überwachen und bei Bedarf eingreifen.	<ul style="list-style-type: none"> 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. Im Jahr 2020 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen zwei Mitgliedstaaten wegen ihrer Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren ein. Inzwischen hat ein Mitgliedstaat seine Regelung ausgesetzt. Da der andere Mitgliedstaat die von der Kommission geäußerten Bedenken nicht auf zufriedenstellende Weise ausgeräumt hat, beschloss die Kommission, diesen Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu verklagen. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 9 des Berichts</i>)
<i>Stärkung der Unionsbürgerschaft und der Werte der EU</i>	
13. Die Kommission wird, wie in den Strategiepapieren angekündigt, neue Maßnahmen zur Gleichstellung und zur Bekämpfung von Diskriminierung vorschlagen.	<ul style="list-style-type: none"> Die Kommission hat die Verwirklichung einiger der wichtigsten Ziele ihrer Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter in Angriff genommen. Im März 2022 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt an. Im Zeitraum 2022–2023 kam mithilfe der Kommission eine Einigung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Richtlinie über die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in Leitungsorganen von Unternehmen und zur Richtlinie zur Entgelttransparenz zustande, auch konnte der Beitritt der EU zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung

	<p>und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zum Abschluss gebracht werden. (Für weitere Informationen siehe S. 12 und 13 des Berichts)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Kommission hat die Umsetzung ihres ambitionierten EU-Aktionsplans gegen Rassismus 2020–2025 fortgesetzt. Dazu gehörten unter anderem die Ernennung der ersten Anti-Rassismus-Koordinatorin und die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung nationaler Aktionspläne gegen Rassismus und Rassendiskriminierung. (Für weitere Informationen siehe S. 13 und 14 des Berichts) • Im Rahmen ihrer Bemühungen zur Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität, sorgt die Kommission für die wirksame Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Kommission nahm eine Mitteilung an, um die Liste der „EU-Straftatbestände“ gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Hetze und Hasskriminalität zu erweitern. Außerdem verhandelt die Kommission derzeit über die Überarbeitung des 2016 eingeführten Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet. (Für weitere Informationen siehe S. 14 des Berichts) • Die Kommission setzte die Umsetzung des Strategischen Rahmens der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma für den Zeitraum 2020–2030 fort, der zu den Prioritäten des EU-Aktionsplans gegen Rassismus gehört. Dazu gehörte eine Mitteilung zur Bewertung der nationalen strategischen Rahmen der Mitgliedstaaten für die Roma. (Für weitere Informationen siehe S. 14 des Berichts) • Die Umsetzung der ersten EU-Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens (2021–2030) kam voran. Unter anderem nahm der Rat im März 2022 Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus an und ersuchte die Mitgliedstaaten, bis Ende 2022 nationale Strategien gegen Antisemitismus zu entwickeln. (Für weitere Informationen siehe S. 15 des Berichts) • Im Jahr 2023 ernannte die Kommission eine neue Koordinatorin für die Bekämpfung des Hasses gegen
--	---

<p>Muslime. (Für weitere Informationen siehe S. 15 des Berichts)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ferner hat die Kommission weiterhin Fortschritte bei der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gemacht. Dazu gehörten die Einrichtung der Plattform für das Thema Behinderungen, ein Beschäftigungspaket für Menschen mit Behinderungen und die Annahme eines Vorschlags für eine Richtlinie zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen. Stärkere Rechte für Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität sind auch Teil der neugefassten Eisenbahn-Fahrgastrechteverordnung und der Initiative „Besserer Schutz für Reisende und ihre Rechte“. Die Kommission ist außerdem dabei, „Leitlinien zur guten Wahlpraxis in den Mitgliedstaaten, die sich mit der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen am Wahlprozess befassen“ im Rahmen des Pakets zur Unionsbürgerschaft zu veröffentlichen. (Für weitere Informationen siehe S. 15 und 16 des Berichts) • Die Kommission setzte die EU-Kinderrechtsstrategie weiter um und richtete die EU-Plattform für die Beteiligung von Kindern ein. (Für weitere Informationen siehe S. 16 und 17 des Berichts) • Die Kommission hat auch weitere Fortschritte bei ihrer ersten Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025 erzielt. Dazu gehört die Annahme einer Reihe von Leitlinien, um die Mitgliedstaaten bei konkreten Maßnahmen zum besseren Schutz der Rechte von LGBTIQ-Personen zu unterstützen. (Für weitere Informationen siehe S. 17 des Berichts) • Im Dezember 2020 hat die Kommission eine Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU angenommen. (Für weitere Informationen siehe S. 17 und 18 des Berichts) • Im Dezember 2022 legte die Kommission Legislativvorschläge zur Stärkung der Rolle der Gleichstellungsstellen vor. (Für weitere Informationen siehe S. 18 des Berichts) • Die Kommission feierte den Europäischen Monat der Vielfalt und vergab zum ersten Mal den Preis für 	
--	--

	<p>Europäische Hauptstädte für Integration und Vielfalt. (Für weitere Informationen siehe S. 18 des Berichts)</p>
14. Die Kommission wird das europäische Bewusstsein junger Europäerinnen und Europäer durch das ERASMUS+-Programm, das Programm des Europäischen Solidaritätskorps und die Jean-Monnet-Aktivitäten fördern.	<ul style="list-style-type: none"> 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. Die Europäische Kommission stellte ferner den Baukasten „Aktive Demokratie in der EU – werde Teil der Europäischen Bürgerinitiative!“ für Sekundarschulen vor. Wie bereits erwähnt, tragen 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. (Für weitere Informationen siehe S. 8 des Berichts)
15. Die Kommission wird die Auswirkungen restriktiver Maßnahmen, insbesondere in Krisensituationen eingerichteter restriktiver Maßnahmen, auf die mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Rechte, auf freie und faire Wahlen und eine faire demokratische Debatte beobachten, bis sie aufgehoben werden. Sie wird den Austausch bewährter Verfahren zu diesen Punkten zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen weiterhin erleichtern.	<ul style="list-style-type: none"> Die Kommission bekräftigte wiederholt, dass respektive Maßnahmen mit dem Unionsrecht und den Grundrechten im Einklang stehen müssen. Insbesondere müssen Notfallmaßnahmen zeitlich begrenzt sein und den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung folgen. Ebenso wichtig ist es, die Kontrollmechanismen aufrechtzuerhalten, insbesondere die ständige Kontrolle durch die nationalen Parlamente und Gerichte sowie durch unabhängige Behörden. Wie aus den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit hervorgeht, hat die Kommission alle von den Mitgliedstaaten erlassenen Notfallregelungen genau überwacht und eine Bestandsaufnahme der schrittweisen Aufhebung solcher Regelungen und damit verbundener Beschränkungen in der gesamten EU vorgenommen. In Bezug auf die Ausübung des Rechts, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und aufzuhalten, betonte die Kommission, dass alle Maßnahmen, die dieses Recht zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, einschränken, den Grundsätzen des Unionsrechts wie Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung entsprechen müssen. Die Kommission hat sich unermüdlich für die Förderung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in dieser Frage eingesetzt. Insbesondere hat die Kommission das digitale COVID-Zertifikat der

	<p>EU als zuverlässiges und vertrauenswürdiges Mittel zum Nachweis des COVID-19-Impf-, Genesungs- oder Teststatus eingeführt, wodurch ein zersplittertes und wahrscheinlich inkompatibles System nationaler Bescheinigungen vermieden wurde. Neben den verschiedenen Empfehlungen des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit erleichterte das digitale COVID-Zertifikat der EU die Freizügigkeit innerhalb der EU, als Reisebeschränkungen noch als notwendig erachtet wurden, und ermöglichte gleichzeitig eine koordinierte Aufhebung dieser Beschränkungen, sobald dies möglich war. (<i>Für weitere Informationen siehe S. 23–25 des Berichts</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zum Thema freie und faire Wahlen und eine faire demokratische Debatte tauschten sich die Mitgliedstaaten auf verschiedenen Sitzungen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen zu bewährten Verfahren aus. Dazu gehörte auch die Teilnahme der Venedig-Kommission und des BDIMR, die über hohe Wahlstandards in Zeiten von Pandemien berichteten.
--	--

Schutz der Unionsbürgerinnen und -bürger in Europa und im Ausland, auch in Krisenzeiten und Notlagen

Gelebte Solidarität für Bürgerinnen und Bürger in der EU

<p>16. Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die EU-Strategie für COVID-19-Impfstoffe umsetzen, um allen Bürgerinnen und Bürgern einen raschen, gerechten und erschwinglichen Zugang zu diesen Impfstoffen zu bieten. Die Kommission wird ihre Arbeit für den Aufbau einer starken europäischen Gesundheitsunion fortsetzen, in der sich die Mitgliedstaaten gemeinsam auf Gesundheitskrisen vorbereiten und reagieren, in der innovative</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die COVID-19-Impfstoffstrategie der EU war weiterhin erfolgreich. Insgesamt wurden zwischen dem Beginn der Pandemie und Oktober 2023 mehr als 981 Millionen Dosen an Europäerinnen und Europäer verabreicht. • Die EU trug zur internationalen Solidarität bei, indem sie COVID-19-Impfstoffe weitergab. Bis Ende 2023 gab Team Europa über 530 Millionen Impfdosen ab, davon 444 Millionen über COVAX und 86 Millionen auf bilateraler Ebene. • Gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten arbeitet die EU am Aufbau einer starken Europäischen Gesundheitsunion, um die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger umfassender zu schützen, besser auf künftige Pandemien vorbereitet zu sein bzw. diese zu verhindern und um die Gesundheitssysteme in Europa insgesamt zu verbessern. Dank der 2022 angenommenen neuen Verordnung über
--	--

<p>und erschwingliche medizinische Ausstattung zur Verfügung steht und in der die Länder zusammenarbeiten, um die Vorsorge, Behandlung und Nachsorge für Krankheiten wie z. B. Krebs zu verbessern.</p>	<p>grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren verfügt die EU nun über einen umfassenden Rechtsrahmen für ein koordiniertes Vorgehen in den Bereichen Vorsorge, Überwachung, Risikobewertung sowie Frühwarn- und Reaktionsmaßnahmen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Der Europäische Raum für Gesundheitsdaten ist einer der Eckpfeiler einer starken europäischen Gesundheitsunion. Er unterstützt Einzelpersonen dabei, die Kontrolle über ihre eigenen Gesundheitsdaten zu bewahren, fördert die Nutzung von Gesundheitsdaten für eine bessere medizinische Versorgung, für Forschung, Innovation und Politikgestaltung, und ermöglicht es der EU, das Potenzial von Austausch, Nutzung und Weiterverwendung von Gesundheitsdaten unter gesicherten Bedingungen voll auszuschöpfen. Zugleich wurden 2022 die Befugnisse einer bestehenden EU-Agentur im Gesundheitsbereich erweitert: Die Europäische Arzneimittel-Agentur hat nun auch die Aufgabe, das Gesundheitswesen zu beobachten und Maßnahmen zu ergreifen, um Arzneimittelengpässe zu verhindern und bei einer Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit die Zulassung von Arzneimitteln zu beschleunigen. Auch das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten hat zusätzliche Befugnisse erhalten, um die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Prävention und Kontrolle von Bedrohungen durch übertragbare Krankheiten zu unterstützen. Europas Plan gegen den Krebs, der 2021 verabschiedet wurde, zeigt, wie sich die EU erneut für die Krebsprävention und die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu Krebsdiagnose und -behandlung einsetzt.
<p>17. Die Kommission wird die Unterstützung für junge Unionsbürgerinnen und -bürger, insbesondere für junge Menschen aus benachteiligten Gruppen, ausweiten, um ihnen beim Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung und beim anschließenden Eintritt</p>	<ul style="list-style-type: none"> Als Reaktion auf die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Rezession legte die Kommission 2020 das Paket „Förderung der Jugendbeschäftigung: Eine Brücke ins Arbeitsleben für die nächste Generation“ vor. Im Mittelpunkt dieses Pakets stand die Stärkung der Jugendgarantie als politischer Bezugsrahmen der EU zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit bei jungen Menschen. Es baut auf

<p>ins Berufsleben durch eine Stärkung der Jugendgarantie zu helfen.</p>	<p>den Erfahrungen und Erkenntnissen aus der siebenjährigen Umsetzung der Jugendgarantie von 2013 auf und enthält eine ehrgeizige Leitverpflichtung. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass allen jungen Menschen unter 30 Jahren innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder weiterführende Ausbildung oder ein hochwertiger Ausbildungs- oder Praktikumsplatz angeboten wird.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In dem verstärkten Vorschlag wird besonderes Augenmerk darauf gelegt, die am meisten benachteiligten jungen Menschen zu erreichen und zu unterstützen. Dazu gehören diejenigen, die weder einen Arbeitsplatz hatten noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvierten (NEET), jedoch auch Geringqualifizierte und junge Menschen in ländlichen oder abgelegenen Gegenden, wobei bei der Zielgruppe junger Menschen Gender- und Diversitätsfragen zu berücksichtigen sind, die dementsprechend gezielt und individuell unterstützt werden sollen.
--	---

Gelebte Solidarität für Bürgerinnen und Bürger außerhalb der EU

<p>18. Die Kommission wird im Jahr 2021 die EU-Vorschriften über den konsularischen Schutz überarbeiten, um die EU und die Mitgliedstaaten auf den Schutz und die Unterstützung der Unionsbürgerinnen und -bürger in Krisenzeiten besser vorzubereiten und sie mit ausreichenden Kapazitäten auszustatten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Im Rahmen des Pakets zur Unionsbürgerschaft ist die Kommission dabei, einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über konsularischen Schutz vorzulegen, um das Recht der Unionsbürgerinnen und -bürger auf konsularischen Schutz zu stärken, insbesondere in Krisensituationen. (Für weitere Informationen siehe S. 5 und S. 36 des Berichts)
---	---

ANHANG II

1. EINLEITUNG

Dieser Anhang enthält eine Übersicht über die einschlägigen Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (der „Gerichtshof“) zum Thema Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft für den Zeitraum vom 30. Juni 2020 bis zum 25. August 2023². Die Übersicht fasst insbesondere die Urteile in

- drei Rechtssachen betreffend das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 18 AEUV),
- fünf Rechtssachen betreffend die 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),
- sieben Rechtssachen betreffend die Unionsbürgerschaft (Artikel 20 Absatz 1 AEUV),
- 18 Rechtssachen³ betreffend das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Artikel 20 Absatz 2 und Artikel 21 AEUV) und dessen Umsetzung durch die Freizügigkeitsrichtlinie⁴
- und zwei Rechtssachen betreffend die Europäische Bürgerinitiative (Artikel 24 AEUV, Artikel 11 Absatz 4 EUV) zusammen.

2. VERBOT DER DISKRIIMINIERUNG AUS GRÜNDEN DER STAATSANGEHÖRIGKEIT (ARTIKEL 18 AEUV)

Während des Berichtszeitraums erließ der Gerichtshof drei wichtige Urteile zum Verbot der Nichtdiskriminierung von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit. In diesen Urteilen geht es um die Behandlung mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger im Fall der Auslieferung sowie um die Aufenthaltserfordernisse, die ein Mitgliedstaat für die Zuständigkeit

² 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.“ Durch die Auslegung der verschiedenen Artikel des zweiten Teils des AEUV erläutert und präzisiert der Gerichtshof die Rechte, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben. Die Kommission spielt eine aktive Rolle in den einschlägigen Verfahren, insbesondere in Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen angeblicher Verstöße gegen die entsprechenden Artikel oder indem sie einem Vorabentscheidungsverfahren beitritt. Die Übersicht über die Rechtssachen in diesem Anhang ist keine erschöpfende Auflistung aller Rechtssachen, die einen Bezug zur Unionsbürgerschaft aufweisen, sondern konzentriert sich auf diejenigen, die als besonders relevant angesehen werden.

³ Diese Zahl umfasst auch Fälle, in denen es um Aufenthaltsrechte geht, die aus der Unionsbürgerschaft gemäß Artikel 20 AEUV abgeleitet werden.

⁴ 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, 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).

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.

2.1. Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und Auslieferung von mobilen Unionsbürgerinnen und -bürger

Im Bereich der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und der Auslieferung von Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten als dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, an ein Drittland, stechen insbesondere die Urteile *Generalstaatsanwaltschaft München gegen S.M.*⁵ und *Generalstaatsanwaltschaft Berlin gegen BY*⁶ hervor. In jeder dieser Rechtssachen ging es um die Wechselwirkung zwischen den nationalen Vorschriften, die die Auslieferung eigener Staatsangehöriger des Aufnahmemitgliedstaats ausschließen, und dem unionsrechtlichen Grundsatz, wonach Unionsbürgerinnen und -bürger nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminiert werden dürfen.

In der Rechtssache *Generalstaatsanwaltschaft München gegen S.M.* ging es um die Auslieferung eines Unionsbürgers zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe. Der Gerichtshof stellte zunächst fest, dass der Umstand, dass ein Unionsbürger auch die Staatsangehörigkeit des um die Auslieferung ersuchenden Drittstaats besitzt, diesen Unionsbürger nicht an der Geltendmachung der durch die Artikel 18 und 21 AEUV garantierten Rechte und Freiheiten hindern kann⁷. Anschließend bestätigte der Gerichtshof unter Verweis auf seine frühere Rechtsprechung⁸, dass der ersuchte Mitgliedstaat bei einer nationalen Regelung, die eine Ungleichbehandlung zwischen den eigenen Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats und den in seinem Hoheitsgebiet dauerhaft ansässigen Unionsbürgerinnen und -bürger einführt, indem sie nur die Auslieferung Ersterer verbietet, verpflichtet ist, aktiv nach einer alternativen Maßnahme zur Auslieferung zu suchen, die die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt einer Unionsbürgerin oder eines Unionsbürgers, die/der seinen ständigen Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat hat, weniger beeinträchtigt⁹. Im konkreten Fall könnte die betreffende Person nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Mitgliedstaats ihre Strafe in dessen Hoheitsgebiet verbüßen, sofern der Drittstaat, der das Auslieferungsersuchen gestellt hat, damit einverstanden ist.

Besteht die Anwendung einer solchen alternativen Maßnahme zur Auslieferung darin, dass die Unionsbürgerinnen und -bürger ihre Strafe in diesem Mitgliedstaat unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats verbüßen können, wobei die Anwendung jedoch davon abhängt, ob der um Auslieferung ersuchende Drittstaat dem zustimmt,

⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Dezember 2022, Generalstaatsanwaltschaft München/S.M., [C-237/21](#), ECLI:EU:C:2022:1017.

⁶ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. Dezember 2020, BY/Generalstaatsanwaltschaft Berlin, [C-398/19](#), ECLI:EU:C:2020:1032.

⁷ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Dezember 2022, Generalstaatsanwaltschaft München/S.M., C-237/21, ECLI:EU:C:2022:1017, Rn. 31.

⁸ Vgl. Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 13. November 2018, Raugeivicius, [C-247/17](#), ECLI:EU:C:2018:898.

⁹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Dezember 2022, Generalstaatsanwaltschaft München/S.M., [C-237/21](#), ECLI:EU:C:2022:1017, Rn. 31.

so muss der ersuchte Mitgliedstaat sich aktiv bemühen, die Zustimmung dieses Drittstaats zu erlangen und hierzu alle ihm zur Verfügung stehenden Mechanismen der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Unterstützung in Strafsachen zu nutzen.¹⁰ Stimmt der um Auslieferung ersuchende Drittstaat der Vollstreckung der Freiheitsstrafe im Hoheitsgebiet des ersuchten Mitgliedstaats zu, so kann dieser Mitgliedstaat, den Unionsbürgerinnen und -bürgern, die in diesem Hoheitsgebiet ihren ständigen Wohnsitz haben, Gelegenheit geben, ihre Strafe dort zu verbüßen, und damit die gleiche Behandlung zu gewährleisten, die er seinen eigenen Staatsangehörigen vorbehält. Sollte eine solche Zustimmung nicht eingeholt werden können, stellt die Auslieferung der betroffenen Person eine gerechtfertigte Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt dar, sofern sie nicht gegen die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegten Verpflichtungen verstößt.¹¹

Im Fall **Generalstaatsanwaltschaft Berlin gegen BY**¹² ging es um ein Ersuchen der ukrainischen Behörden um Auslieferung zum Zwecke der Strafverfolgung einer Person mit doppelter (ukrainischer und rumänischer) Staatsangehörigkeit, die in Deutschland lebte. Diese Person war zu einer Zeit von der Ukraine nach Deutschland gezogen, als sie noch keine Unionsbürgerschaft besaß. Der Gerichtshof stellte unter Verweis auf seine Rechtsprechung in der Rechtssache *Petruhhin*¹³ die Verpflichtungen klar, die den Mitgliedstaaten in Bezug auf den Informationsaustausch im Rahmen eines Auslieferungsersuchens obliegen. Der Gerichtshof betonte ferner, dass Artikel 18 und 21 AEUV in einer Situation anwendbar sind, in der ein Unionsbürger die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats – und damit die Unionsbürgerschaft – nach seinem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat erworben hat.¹⁴

Der Gerichtshof bestätigte, dass dem Informationsaustausch mit dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der im Auslieferungsersuchen bezeichnete Straftäter besitzt, der Vorzug gegeben werden muss, um den Behörden dieses Mitgliedstaats die Möglichkeit zu geben, einen Europäischen Haftbefehl zum Zwecke der Strafverfolgung auszustellen.¹⁵ Weder der ersuchte Mitgliedstaat des Auslieferungsantrags noch der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die gesuchte Person besitzt, sind jedoch dazu verpflichtet, den ersuchenden Drittstaat um Übermittlung einer Kopie der Strafakte zu ersuchen, damit der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die gesuchte Person besitzt, die Möglichkeit der Übernahme der Strafverfolgung prüfen kann. Darüber hinaus ist der Aufnahmemitgliedstaat nicht verpflichtet, die

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Dezember 2022, Generalstaatsanwaltschaft München/S.M., [C-237/21](#), ECLI:EU:C:2022:1017, Rn. 35–42.

¹¹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 2. April 2020, I.N./Ruska Federacija, [C-897/19 PPU](#), ECLI:EU:C:2020:262.

¹² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. Dezember 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY, C-398/19, ECLI:EU:C:2020:1032, Rn. 28.

¹³ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 6. September 2016, Aleksei Petruhhin, [C-182/15](#), ECLI:EU:C:2016:630.

¹⁴ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. Dezember 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY, [C-398/19](#), ECLI:EU:C:2020:1032, Rn. 31.

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. Dezember 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY, [C-398/19](#), ECLI:EU:C:2020:1032, Rn. 43–47.

Auslieferung abzulehnen und die Strafverfolgung selbst zu übernehmen, auch wenn ihm dies nach seinem nationalen Recht möglich sein sollte.¹⁶

Hierzu relevant ist die Rechtssache **WS gegen Bundesrepublik Deutschland**, die in Abschnitt 5.5. erörtert wird.

2.2. Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und Zuständigkeitsregeln

In der Rechtssache **OE gegen VY**¹⁷ erließ der Gerichtshof ein Urteil zum Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und zur Frage der Zuständigkeit der Gerichte. Bei diesem Fall ging es um ein Paar, das in Irland geheiratet und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Nach der Trennung zog einer der Ehegatten nach Österreich, wo er einen Scheidungsantrag einreichte. Der Gerichtshof befasste sich mit der Frage, ob eine Mindestdauer des Aufenthalts als Voraussetzung für die Zuständigkeit der Gerichte eines Mitgliedstaats (in diesem Fall Österreich) im Zusammenhang mit Ehesachen und Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung eine Diskriminierung darstellt. Der Gerichtshof wurde um eine Klarstellung im Hinblick auf die Verordnung Nr. 2201/2003¹⁸ („Brüssel-IIa-Verordnung“) und die nationalen Vorschriften über eine Mindestaufenthaltsdauer von sechs Monaten für die Anwendung der Vorschriften über die gerichtliche Zuständigkeit ersucht. In diesem Zusammenhang stellte der Gerichtshof fest, dass Artikel 18 dahin gehend auszulegen ist, dass das Erfordernis einer Mindestaufenthaltsdauer für die Begründung der Zuständigkeit der Gerichte des Aufnahmemitgliedstaats nicht als Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anzusehen ist.¹⁹ Der Gerichtshof kam in seiner Begründung zu dem Schluss, dass eine unterschiedliche Regelung der gerichtlichen Zuständigkeit in Fällen, in denen es sich um Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats handelt, im Gegensatz zu Ausländern, die sich während eines Mindestzeitraums in diesem Land aufhalten müssen, gerechtfertigt ist, weil eine tatsächliche Beziehung zu dem Mitgliedstaat bestehen muss, dessen Gerichte für die Entscheidung über die Auflösung der Ehe zuständig sind.²⁰ Eine Person, die Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats ist, unterhalte nicht nur institutionelle und rechtliche Bindungen, sondern „in der Regel,“ auch „kulturelle, sprachliche, soziale, familiäre oder das Vermögen betreffende Bindungen“ zu diesem Mitgliedstaat.²¹

¹⁶ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. Dezember 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY, C-398/19, ECLI:EU:C:2020:1032, Rn. 67.

¹⁷ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 10. Februar 2022, OE/VY, [C-522/20](#), ECLI:EU:C:2022:87.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 (ABl. L 338 vom 23.12.2003, S. 1).

¹⁹ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 10. Februar 2022, OE/VY, [C-522/20](#), ECLI:EU:C:2022:87, Rn. 19–21.

²⁰ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 10. Februar 2022, OE/VY, [C-522/20](#), ECLI:EU:C:2022:87, Rn. 38–44.

²¹ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 10. Februar 2022, OE/VY, [C-522/20](#), ECLI:EU:C:2022:87, Rn. 31.

3. VERBOT DER 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)

Im Berichtszeitraum ergingen vier wichtige 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.

3.1. Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Religionsfreiheit stellt eine interne Regel, die das Tragen sichtbarer Zeichen der religiösen, weltanschaulichen oder spirituellen Überzeugungen verbietet, keine unmittelbare Diskriminierung dar, wenn sie allgemein und unterschiedslos auf alle Arbeitnehmer angewandt wird. Dies wurde im Urteil *L.F. gegen S.C.R.L.*²² erneut bestätigt, in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass Religion und Weltanschauung einen einzigen Diskriminierungsgrund darstellen, da sonst der unionsrechtliche allgemeine Rahmen für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf beeinträchtigt würde²³. Der Gerichtshof wies in seinem Urteil ausdrücklich darauf hin, dass in Artikel 1 der Beschäftigungsrahmenrichtlinie²⁴ „die „Religion“ und die „Weltanschauung“ gleichermaßen angeführt werden, entsprechend dem Wortlaut verschiedener Bestimmungen des Primärrechts der Union, nämlich dem von Artikel 19 AEUV, wonach der Unionsgesetzgeber geeignete Vorkehrungen treffen kann, um Diskriminierungen aus Gründen u. a. „der Religion oder der Weltanschauung“ zu bekämpfen“.²⁵

In einem ähnlichen Urteil in den verbundenen Rechtssachen *WABE eV und MH Müller Handels GmbH gegen MJ*²⁶ ging es um zwei Arbeitnehmerinnen deutscher Unternehmen, die ein islamisches Kopftuch am Arbeitsplatz trugen. In beiden Fällen war den Arbeitnehmerinnen die Weisung – gefolgt von entsprechender Abmahnung – erteilt worden, keine großflächigen Zeichen politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen zu tragen, und sie wurden darauf hingewiesen, keine Kopftücher zu tragen. Der Gerichtshof entschied, dass ein Verbot, sichtbare Zeichen politischer, weltanschaulicher und religiöser Überzeugungen zu tragen, mit dem Willen des Arbeitgebers gerechtfertigt werden kann, seinen Kunden ein Bild der Neutralität zu vermitteln

²² Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 13. Oktober 2022, L.F./S.C.R.L., [C-344/20](#), ECLI:EU:C:2022:774, Rn. 33. Siehe auch Urteil vom 14. März 2017, G4S Secure Solutions, [C-157/15](#), ECLI:EU:C:2017:203, Rn. 30 und 32.

²³ Siehe [Pressemitteilung](#).

²⁴ Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

²⁵ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 13. Oktober 2022, L.F./S.C.R.L., C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774, Rn. 25.

²⁶ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, IX/WABE eV und MH Müller Handels GmbH/MJ, [verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19](#), ECLI:EU:C:2021:594, Rn. 52.

oder soziale Konflikte zu verhindern. Eine derartige Verpflichtung dürfe jedoch nicht dazu führen, dass Personen mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung in besonderer Weise benachteiligt werden.²⁷ In jedem Fall muss die Rechtfertigung eines solchen Verbots einem wirklichen Bedürfnis des Arbeitgebers entsprechen, wobei es den nationalen Gerichten erlaubt ist, bei der Abwägung der widerstreitenden Rechte und Interessen dem jeweiligen Kontext ihres Mitgliedstaats Rechnung zu tragen.²⁸

3.2. Verbot der Diskriminierung aus Gründen des Alters

In der Rechtssache *A gegen HK Danmark und HK/Privat*²⁹ 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 darstellt³⁰. Im konkreten Fall ging es um eine 1948 geborene Person, die 1978 als Gewerkschaftsmitarbeiterin von einer Ortsgruppe einer dänischen Arbeitnehmerorganisation eingestellt worden war und später zu deren Vorsitzenden gewählt wurde. Als sie 63 Jahre alt wurde, hatte sie die in der Satzung dieser Organisation vorgesehene Altersgrenze überschritten, sodass sie sich nicht erneut für den Vorsitz zur Wahl stellen konnte. Im Anschluss an eine Beschwerde vertrat der dänische Beschwerdeausschuss für Gleichbehandlung in seiner Entscheidung die Auffassung, dass es gegen das dänische Antidiskriminierungsgesetz verstöße, wenn eine Person wegen ihres Alters nicht erneut für den Vorsitz kandidieren dürfe. Nachdem diese Entscheidung nicht befolgt wurde, war das Landgericht der Auffassung, dass die Entscheidung des Rechtsstreits davon abhänge, ob die Person als gewählte Vorsitzende der Arbeitnehmerorganisation und Mitglied ihres politischen Personals, in den Geltungsbereich der Antidiskriminierungsrichtlinie falle³¹. Der Gerichtshof schloss sich in seinem Urteil dem Schlussantrag des Generalanwalts an, wonach die Beschäftigungsrahmenrichtlinie, die sich auf Artikel 19 Absatz 1 AEUV stützt, darauf abzielt, alle auf Diskriminierungsgründe gestützte Hindernisse für den Zugang zu Mitteln zur Sicherung des Lebensunterhalts und die Fähigkeit, durch Arbeit, egal auf welcher Rechtsgrundlage, einen gesellschaftlichen Beitrag zu leisten, aus im sozialen und öffentlichen Interesse liegenden Gründen zu beseitigen.³²

3.3. Verbot der Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung

In der Rechtssache *J.K. gegen TP S.A.*³³ urteilte das Gericht, dass die sexuelle Ausrichtung kein Grund dafür sein darf, den Abschluss eines Vertrags mit einem selbstständig Erwerbstätigen

²⁷ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, IX/WABE eV und MH Müller Handels GmbH/MJ, verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594, Rn. 44.

²⁸ Vgl. Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, IX/WABE eV und MH Müller Handels GmbH/MJ, verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594, Rn. 70, 90.

²⁹ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 2. Juni 2022, HK/Danmark und HK/Privat, [C-587/20](#), ECLI:EU:C:2022:419.

³⁰ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 2. Juni 2022, HK/Danmark und HK/Privat, [C-587/20](#), ECLI:EU:C:2022:419, Rn. 54.

³¹ Siehe auch [Pressemeldung](#).

³² Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 2. Juni 2022, A/HK/Danmark und HK/Privat, [C-587/20](#), ECLI:EU:C:2022:419, Rn. 34.

³³ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 12. Januar 2023, J.K./TP S.A., [C-356/21](#), ECLI:EU:C:2023:9.

abzulehnen³⁴. In diesem Fall hatten ein selbstständig Erwerbstätiger und sein Lebensgefährte ein Musikvideo auf YouTube veröffentlicht, um für Toleranz gegenüber gleichgeschlechtlichen Paaren zu werben. Kurz nach dem Bekanntwerden des Videos wurde mit J.K., mit dem das polnische öffentlich-rechtliche Fernsehen in der Vergangenheit aufeinanderfolgende Dienstverträge mit kurzer Laufzeit im Rahmen seiner selbstständigen wirtschaftlichen Tätigkeit abgeschlossen hatte, kein neuer Vertrag für eine bestimmte Arbeit geschlossen. Der Gerichtshof erkannte in seinem Urteil das Recht von Selbstständigen an, nicht aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung diskriminiert zu werden. Insbesondere stellte der Gerichtshof fest, dass die Wendung „Bedingungen … für den Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit“ weit zu verstehen ist und den Zugang zu jeglicher beruflichen Tätigkeit unabhängig von deren Art und Merkmalen einschließt³⁵. Daher bestätigte der Gerichtshof, dass der Zweck der Beschäftigungsrahmenrichtlinie darin besteht, alle auf Diskriminierungsgründe gestützte Hindernisse für den Zugang zu Mitteln zur Sicherung des Lebensunterhalts und die Fähigkeit, durch Arbeit, egal auf welcher Rechtsgrundlage, einen gesellschaftlichen Beitrag zu leisten, aus im sozialen und öffentlichen Interesse liegenden Gründen zu beseitigen.³⁶

3.4. Verbot der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts

Im Urteil ***CJ gegen Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)***³⁷ hat der Gerichtshof erkannt, dass eine spanische Sozialversicherungsvorschrift, die Hausangestellte von der Arbeitslosenversicherung ausschließt, eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt, da die meisten dieser Arbeitnehmer Frauen sind. Der Gerichtshof folgte dabei dem Standpunkt der Kommission, dass die Richtlinie 79/7 über die Gleichstellung der Geschlechter im Bereich der gesetzlichen sozialen Sicherheit³⁸ dieser Vorschrift entgegensteht, weil sie weibliche Beschäftigte gegenüber männlichen Beschäftigten in besonderer Weise benachteiligt und nicht durch objektive Gründe gerechtfertigt ist, die nichts mit einer Diskriminierung zu tun haben.

4. UNIONSBÜRGERSCHAFT (ARTIKEL 20 ABSATZ 1 AEUV)

Von 2020 bis 2023 erließ der Gerichtshof sieben wichtige Urteile zur Unionsbürgerschaft. Diese ergingen beispielsweise in Rechtssachen, die den Verlust der Unionsbürgerschaft aufgrund des Verlusts der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats betrafen. Fälle zum abgeleiteten Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Drittstaaten auf der Grundlage von Artikel 20 AEUV werden in Abschnitt 5.4 behandelt.

³⁴ Siehe auch [Pressemitteilung](#).

³⁵ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 12. Januar 2023, J.K./TP S.A., [C-356/21](#), ECLI:EU:C:2023:9, Rn. 36.

³⁶ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 12. Januar 2023, J.K./TP S.A., [C-356/21](#), ECLI:EU:C:2023:9, Rn. 43.

³⁷ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 24. Februar 2022, CJ/Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), C-389/20, ECLI:EU:C:2022:120.

³⁸ Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (ABl. L 6 vom 10.1.1979, S. 24).

Die drei Rechtssachen *Silver u. a. gegen Rat*³⁹, *Shindler u. a. gegen Rat*⁴⁰ und *David Price gegen Rat*⁴¹ wurden von britischen Bürgern getrennt 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 ist⁴².

Um den Verlust der Unionsbürgerschaft ging es auch in der Rechtssache *JY gegen Wiener Landesregierung*⁴³. In diesem Fall 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 in seinem Urteil, 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 liege die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der Regeln für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit bei den Mitgliedstaaten, doch die Behörden des einbürgernden Mitgliedstaats müssten den im Unionsrecht verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten, wenn sie versuchen, eine zuvor gegebene Zusicherung für die Verleihung der Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats zu widerrufen. Im konkreten Fall stellte der Gerichtshof fest⁴⁴, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht Genüge getan wird, wenn der Widerruf mit straßenverkehrsrechtlichen Verwaltungsübertretungen begründet wird, die nach dem anwendbaren nationalen Recht rein finanziell geahndet werden⁴⁵.

³⁹ Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, Silver u. a./Rat, [C-499/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:479.

⁴⁰ Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, Shindler u. a./Rat, [C-501/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:480.

⁴¹ Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, Price/Rat, [C-502/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:482.

⁴² Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, Silver u. a./Rat, [C-499/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:479, Rn. 46 und 47; Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, Shindler u. a./Rat, [C-501/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:480, Rn. 69 und 70; Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 15. Juni 2023, Price/Rat, [C-502/21 P](#), ECLI:EU:C:2023:482, Rn. 75 und 76.

⁴³ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 18. Januar 2022, JY/Wiener Landesregierung, [C-118/20](#), ECLI:EU:C:2022:34.

⁴⁴ Der Gerichtshof verwies auf seine vorherigen Urteile vom 2. März 2010, Rottmann, [C-135/08](#), EU:C:2010:104, Rn. 55 und 56, und vom 12. März 2019, Tjebbes u. a., [C-221/17](#), EU:C:2019:189, Rn. 40.

⁴⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 18. Januar 2022, JY/Wiener Landesregierung, [C-118/20](#), ECLI:EU:C:2022:34, Rn. 74.

In der Rechtssache **EP gegen Préfet du Gers und Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**⁴⁶ war der Gerichtshof im Grunde genommen mit der Frage befasst, ob – nach dem Austritt des Vereinten Königreichs aus der EU – britischen Staatsangehörigen, die ihr Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums ausgeübt haben, ein garantiertes aktives oder passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat haben, insbesondere wenn sie das Wahlrecht bei den Wahlen im Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, verloren haben.⁴⁷ Das Gericht entschied, dass die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1. Februar 2020 nicht mehr den Unionsbürgerstatus und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 22 AEUV besitzen, und zwar auch dann nicht, wenn sie nach dem Recht des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, auch das Wahlrecht bei den Wahlen in diesem Staat verloren haben.

In seinem Beschluss in der Rechtssache **WY gegen Steiermärkische Landesregierung**⁴⁸ befasste sich der Gerichtshof ebenfalls mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit. Dem betroffenen WY wurde 1992 die österreichische Staatsbürgerschaft verliehen, nachdem er die türkische Staatsangehörigkeit abgelegt hatte. 2018 stellte ein österreichisches Gericht fest, dass WY durch die Wiedererlangung der türkischen Staatsangehörigkeit die österreichische Staatsbürgerschaft im Jahr 1994 automatisch verloren habe. Das heißt, dass WY schon vor dem Beitritt Österreichs am 1. Januar 1995 nicht mehr österreichischer Staatsbürger war. Der Gerichtshof bestätigte, dass WY zum Zeitpunkt, in dem die Vorschriften über die Unionsbürgerschaft in Österreich in Kraft getreten sind, nicht mehr österreichischer Staatsbürger war und daher die Unionsbürgerschaft niemals erworben hat.⁴⁹ Unter diesen Umständen fällt die Situation von WY nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 20 AEUV und Artikel 21 AEUV⁵⁰.

Die Rechtssache **Minority SafePack gegen Europäische Kommission**⁵¹ betrifft eine Europäische Bürgerinitiative (siehe dazu auch Abschnitt 6), deren Ziel unter anderem darin bestand, eine Ausweitung der staatsbürgerlichen Rechte auf staatenlose Personen und ihre Familien, die schon immer in ihrem Herkunftsland gelebt haben, zu erreichen. Das Gericht stellte fest, dass der Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats eine unabdingbare Voraussetzung dafür darstellt, dass eine Person den Unionsbürgerstatus erlangen und behalten sowie sämtliche damit verbundenen Rechte in Anspruch nehmen kann. Im Sinne des Urteils *Préfet du Gers und Institut national de la*

⁴⁶ Urteil 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.

⁴⁷ Urteil 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, Rn. 45.

⁴⁸ Beschluss des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 15. März 2022, WY/Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192.

⁴⁹ Beschluss des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 15. März 2022, WY/Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192, Rn. 29.

⁵⁰ Beschluss des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 15. März 2022, WY/Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192, Rn. 31.

⁵¹ Urteil des Gerichts (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.

statistique et des études économiques (siehe Abschnitt 4) können daher die mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte nicht auf Personen ausgeweitet werden, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen.

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

Der Gerichtshof erließ mehrere Urteile zu Artikel 21 AEUV (einschließlich seiner Umsetzung durch die Freizügigkeitsrichtlinie)⁵². Die Fälle betrafen beispielsweise das (abgeleitete) Aufenthaltsrecht, das Einreise- und Aufenthaltsrecht „anderer Familienangehöriger“ sowie den Zugang mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger zu Leistungen und/oder Sozialhilfe.

Außerdem ergingen mehrere Urteile 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.

5.1. Freizügigkeitsrechte und (abgeleitete) Aufenthaltsrechte

Im Urteil *G.M.A. (Demandeur d'emploi)*⁵³ geht es um die Aufenthaltsrechte von Arbeitssuchenden. Nach Artikel 45 AEUV und Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b der Freizügigkeitsrichtlinie muss der Aufnahmemitgliedstaat dem Unionsbürger „einen angemessenen Zeitraum“ für die Arbeitsuche einräumen; dieser beginnt, falls der Unionsbürger beschließt, sich im Aufnahmemitgliedstaat als Arbeitssuchender registrieren zu lassen, mit dem Zeitpunkt der Registrierung⁵⁴. Dieser angemessene Zeitraum sollte es dem Arbeitssuchenden „ermöglichen, von Stellenangeboten, die für ihn in Betracht kommen, Kenntnis zu nehmen und die für eine Einstellung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.“⁵⁵ „Während dieses Zeitraums kann der Aufnahmemitgliedstaat vom Arbeitssuchenden den Nachweis verlangen, dass er auf der Suche nach Arbeit ist.“⁵⁶ Ein Zeitraum von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Registrierung „erscheint grundsätzlich nicht als unzureichend“⁵⁷. „Somit muss der Arbeitssuchende erst nach Ablauf dieses

⁵² In diesem Anhang werden mehrere Fälle, die sich zwar nicht auf Artikel 21 AEUV oder die Freizügigkeitsrichtlinie stützen, aber dennoch im Zusammenhang mit der Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie von Bedeutung sind, nicht behandelt. Sie betreffen vor allem die Verordnung über digitale COVID-Zertifikate der EU (Verordnung (EU) 2021/953). Es handelt sich um die Rechtssachen T-527/21 (Abenante u. a. gegen Parlament und Rat), T-101/22 (OG u. a. gegen Kommission), T-103/22 (ON gegen Europäische Kommission) und T-503/21 (Lagardère, unité médico-sociale gegen Kommission). Auch wird in diesem Anhang nicht auf die Urteile des Gerichtshofs eingegangen, die sich in erster Linie auf den Status des „EU-Arbeitnehmers“ gemäß Artikel 45 ff. AEUV stützen.

⁵³ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 17. Dezember 2020, G.M.A./État belge (Demandeur d'emploi), [C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037](#).

⁵⁴ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 17. Dezember 2020, G.M.A./État belge (Demandeur d'emploi), [C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037](#), Rn. 51.

⁵⁵ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 17. Dezember 2020, G.M.A./État belge (Demandeur d'emploi), C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, Rn. 45.

⁵⁶ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 17. Dezember 2020, G.M.A./État belge (Demandeur d'emploi), C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, Rn. 43.

⁵⁷ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 17. Dezember 2020, G.M.A./État belge (Demandeur d'emploi), C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, Rn. 42.

angemessenen Zeitraums nachweisen, dass er nicht nur weiterhin Arbeit sucht, sondern auch, dass er eine begründete Aussicht hat, eingestellt zu werden.“ Das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers fällt auch dann, wenn er in das Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats einreist, um dort Arbeit zu suchen, während der ersten drei Monate unter Artikel 6 der Freizügigkeitsrichtlinie. Daher darf dem Bürger während dieses Zeitraums von drei Monaten keine andere Bedingung als das Erfordernis des Besitzes eines gültigen Ausweisdokuments auferlegt werden⁵⁸.

In der Rechtssache *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*⁵⁹ stellte der Gerichtshof fest, dass ein Ausweisungsbeschluss, der mit der Begründung ergangen ist, dass ein Unionsbürger kein vorübergehendes Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats nach Artikel 7 der Freizügigkeitsrichtlinie mehr genieße, nicht allein deshalb, weil dieser Unionsbürger das Hoheitsgebiet physisch innerhalb der in dieser Entscheidung gesetzten Frist für seine freiwillige Ausreise verlassen hat, vollständig vollstreckt ist. Der Unionsbürger muss seinen dortigen Aufenthalt nach Artikel 7 tatsächlich und wirksam beendet haben⁶⁰. Erst dann, wenn der Unionsbürger diesen Aufenthalt tatsächlich und wirksam beendet hat, kann er das Aufenthaltsrecht in diesem Hoheitsgebiet nach Artikel 6 der Freizügigkeitsrichtlinie erneut ausüben, da in diesem Fall nicht davon ausgegangen werden kann, dass sein vorangegangener Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet in Wirklichkeit ununterbrochen fortbesteht⁶¹.

Falls der Ausweisungsbeschluss nicht vollstreckt ist, ist der Mitgliedstaat nicht verpflichtet, einen neuerlichen Ausweisungsbeschluss zu erlassen, sondern kann sich auf den bereits ergangenen Beschluss stützen, um den Unionsbürger zu verpflichten, sein Hoheitsgebiet zu verlassen⁶². Allerdings würde eine materielle Änderung der Umstände, die den Unionsbürger die in Artikel 7 der Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für den mehr als dreimonatigen Aufenthalt erfüllen ließe (z. B. Aufnahme einer Arbeitstätigkeit), der gegen ihn ergangenen Ausweisungsverfügung jede Wirkung nehmen und ungeachtet ihrer Nichtvollstreckung zwingend dazu führen, dass sein Aufenthalt im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats als rechtmäßig angesehen wird⁶³. Schließlich steht ein nach Artikel 15 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie ergangener Ausweisungsbeschluss der Ausübung des Rechts auf Einreise nach Artikel 5 dieser Richtlinie nicht entgegen, wenn sich der Unionsbürger „zu anderen Zwecken als zum dortigen Aufenthalt punktuell“ in dieses Hoheitsgebiet begibt⁶⁴.

⁵⁸ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 17. Dezember 2020, G.M.A./État belge (Demandeur d'emploi), C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, Rn. 28.

⁵⁹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Juni 2021, FS/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), ECLI:EU:C:2021:506.

⁶⁰ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Juni 2021, FS/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 81.

⁶¹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Juni 2021, FS/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 81.

⁶² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Juni 2021, FS/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 94.

⁶³ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Juni 2021, FS/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 95.

⁶⁴ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. Juni 2021, FS/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 102 und 103.

In seinem Urteil *V.M.A. gegen Stolichna obshtina, rayon Pancharevo*⁶⁵, hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Kind, das Unionsbürger ist, Anspruch darauf hat, dass ihm der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt, einen Reisepass oder Personalausweis ausstellt, in dem die Staatsangehörigkeit und der Name, wie er in der von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Geburtsurkunde steht, angegeben sind⁶⁶. Ein solches Dokument – für sich allein oder in Verbindung mit anderen Dokumenten (z. B. der durch den Mitgliedstaat der Geburt ausgestellten Geburtsurkunde) – muss es dem Kind ermöglichen, mit jedem seiner Elternteile, deren Elternschaft durch einen anderen Mitgliedstaat festgestellt wurde, zu reisen⁶⁷. Auch die Eltern haben Anspruch auf ein Dokument, das sie als Personen ausweist, die allein mit dem Kind reisen dürfen⁶⁸. Daraus ergibt sich für den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit diese besitzen, nicht die Verpflichtung zur Ausstellung einer Geburtsurkunde mit demselben Inhalt wie derjenigen, die in dem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde. Der Gerichtshof wies jedoch darauf hin, dass der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die Person besitzt, verpflichtet ist, den Personalausweis oder den Reisepass auszustellen, ohne die vorherige Ausstellung einer Geburtsurkunde durch seine nationalen Behörden zu verlangen. Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf ein solches Erfordernis oder auf andere Erfordernisse, die durch sein nationales Recht festgelegt werden, berufen, um die Ausstellung eines Personalausweises oder Reisepasses zu verweigern⁶⁹. Der Gerichtshof betonte, dass zu den Rechten, die Unionsbürgerinnen und -bürgern in Artikel 21 AEUV gewährleistet werden, das Recht gehört, sowohl im Aufnahmemitgliedstaat als auch, wenn sie dorthin zurückkehren, in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, ein normales Familienleben zu führen, indem sie dort mit ihren Familienangehörigen zusammenleben⁷⁰. Daher sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, das Abstammungsverhältnis für die Zwecke der Ausübung der dem Kind aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte anzuerkennen⁷¹. Der Gerichtshof betonte auch die Bedeutung der Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens und der Rechte des Kindes: „In der Situation, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, sind das in Art. 7 der Charta gewährleistete Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie die in Art. 24 der Charta gewährleisteten Rechte des Kindes, insbesondere das Recht auf Berücksichtigung seines Wohls als eine vorrangige Erwägung bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen sowie der Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, von grundlegender Bedeutung“⁷².

⁶⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008.

⁶⁶ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 44.

⁶⁷ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 46.

⁶⁸ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 50.

⁶⁹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 45.

⁷⁰ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 45.

⁷¹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 49 und 57.

⁷² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 59.

Es bedeutet nicht, „dass der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehöriger das Kind ist, in seinem nationalen Recht die Elternschaft von Personen gleichen Geschlechts vorsehen müsste oder das Abstammungsverhältnis zwischen dem Kind und den Personen, die in der von den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats ausgestellten Geburtsurkunde als seine Eltern genannt sind, zu anderen Zwecken als der Ausübung der diesem Kind aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte anerkennen müsste“.⁷³

Das Urteil *V.M.A* wurde vom Gerichtshof in der Rechtssache *Rzecznik Praw Obywatelskich*⁷⁴ bestätigt.

In der Rechtssache *X gegen Belgischer Staat*⁷⁵ bestätigte der Gerichtshof die Gültigkeit von Artikel 13 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie im Lichte der Artikel 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Der Gerichtshof stellte insbesondere fest, dass Artikel 13 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie auch gültig ist, wenn die Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts eines Drittstaatsangehörigen, der Opfer von Gewalthandlungen im häuslichen Bereich seitens seines Ehegatten (mobiler Unionsbürger) geworden ist, im Fall der Scheidung oder Aufhebung der Ehe oder der Beendigung der eingetragenen Partnerschaft der Ehegatten von bestimmten Voraussetzungen, z. B. dem Nachweis ausreichender Existenzmittel, abhängig gemacht wird⁷⁶, während Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie 2003/86/EG die Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts eines Drittstaatsangehörigen, der das Recht auf Familienzusammenführung in Anspruch genommen hat, im Fall einer Scheidung oder Trennung nicht von dieser Bedingung abhängig macht.

Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass die unterschiedliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die Opfer von Gewalthandlungen im häuslichen Bereich seitens ihres Ehegatten geworden sind, je nachdem, ob ihnen eine Familienzusammenführung mit einem Unionsbürger oder mit einem Drittstaatsangehörigen gewährt worden ist, nicht gegen die in Artikel 20 der Charta garantierte Gleichheit vor dem Gesetz verstößt, da die Drittstaatsangehörigen in der jeweiligen Situation einen anderen Status und Rechte anderer Art genießen⁷⁷.

Anlässlich dieses Falls hat der Gerichtshof zudem seinen im Urteil *NA*⁷⁸ eingenommenen Standpunkt zur Anwendung des Artikels 13 Absatz 2 Buchstabe c der Freizügigkeitsrichtlinie revidiert. Während der Gerichtshof in der Rechtssache *NA* ausgeführt hatte, dass das Scheidungsverfahren vor dem Wegzug des Unionsbürgers aus dem Aufnahmemitgliedstaat

⁷³ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Dezember 2021, *V.M.A./Stolichna obshina, rayon „Pancharevo“*, [C-490/20](#), ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 47–49, 52, 57, 67 und 68.

⁷⁴ Beschluss des Gerichtshofs (Zehnte Kammer) vom 24. Juni 2022, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, C-2/21, ECLI:EU:C:2022:502.

⁷⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 2. September 2021, *X/Belgischer Staat*, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657.

⁷⁶ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 2. September 2021, *X/Belgischer Staat*, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657, Rn. 61, 62–64.

⁷⁷ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 2. September 2021, *X/Belgischer Staat*, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657, Rn. 61–90.

⁷⁸ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 30. Juni 2016, *NA*, [C-115/15](#), ECLI:EU:C:2016:487, Rn. 51.

eingeleitet werden sein muss, damit das Aufenthaltsrecht des Drittstaatsangehörigen aufrechterhalten bleibt, ging er im hier angesprochenen Urteil davon aus, dass ein Drittstaatsangehöriger, der Opfer von Gewalthandlungen im häuslichen Bereich seitens seines Ehegatten mit Unionsbürgerschaft geworden ist, die Aufrechterhaltung seines Aufenthaltsrechts gemäß Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c geltend machen kann, sofern das gerichtliche Scheidungsverfahren innerhalb einer angemessenen Frist nach dem Wegzug des Unionsbürgers aus dem Aufnahmemitgliedstaat eingeleitet wird⁷⁹.

In der Rechtssache *A (Soins de santé publics)*⁸⁰ befasste sich der Gerichtshof mit der Frage des Zusammenspiels der Verordnung Nr. 883/2004 (über die soziale Sicherheit) und dem in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c der Freizügigkeitsrichtlinie aufgestellten Anforderung, über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz zu verfügen. Nach diesem Artikel können die Mitgliedstaaten von Unionsbürgern, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind und die das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet für mehr als drei Monate wahrnehmen wollen, ohne eine wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben, verlangen, dass sie für sich und ihre Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat und über ausreichende Existenzmittel verfügen, sodass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen.

Der Gerichtshof stellte fest, dass wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger, die in einen anderen Mitgliedstaat umziehen und ihr Aufenthaltsrecht für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten jedoch weniger als fünf Jahren ausüben, das Recht haben, dem öffentlichen Krankenversicherungssystem des Aufnahmemitgliedstaats beizutreten. Insbesondere dürfe ein Mitgliedstaat nach seinen nationalen Rechtsvorschriften einem Unionsbürger, der nach Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe e der Verordnung Nr. 883/2004 den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats unterliegt, den Beitritt zu seinem öffentlichen Krankenversicherungssystem nicht verweigern.⁸¹

Unter diesen Umständen kann der Aufnahmemitgliedstaat jedoch vorsehen, dass der Zugang zu diesem System für den Unionsbürger bis zum Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt nicht unentgeltlich ist, um zu vermeiden, dass wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger die öffentlichen Finanzen dieses Mitgliedstaats unangemessen in Anspruch nehmen⁸².

Folglich kann der Aufnahmemitgliedstaat vorbehaltlich der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Zugehörigkeit eines wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgers zu seinem öffentlichen Krankenversicherungssystem von Voraussetzungen abhängig machen, die sicherstellen sollen, dass der Unionsbürger die öffentlichen Finanzen nicht

⁷⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 2. September 2021, X/Belgischer Staat, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657, Rn. 43 und 45, in dem klargestellt wird, dass die Einleitung eines gerichtlichen Scheidungsverfahrens fast drei Jahre, nachdem der Ehegatte mit Unionsbürgerschaft den Aufnahmemitgliedstaat verlassen hat, offenbar keine angemessene Zeit darstellt.

⁸⁰ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, A (Soins de santé publics), [C-535/19](#), ECLI:EU:C:2021:595.

⁸¹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, A (Soins de santé publics), [C-535/19](#), ECLI:EU:C:2021:595, Rn. 50.

⁸² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, A (Soins de santé publics), [C-535/19](#), ECLI:EU:C:2021:595, Rn. 58.

unangemessen in Anspruch nimmt. Zu diesen Bedingungen kann gehören, dass der Unionsbürger eine umfassende private Krankenversicherung abschließt oder aufrechterhält, sodass dem Mitgliedstaat seine Aufwendungen im Gesundheitsbereich zugunsten dieses Bürgers erstattet werden können, oder dass der Unionsbürger einen Beitrag zum öffentlichen Krankenversicherungssystem dieses Mitgliedstaats zahlt⁸³. Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass der Aufnahmemitgliedstaat dafür Sorge tragen muss, „dass es für diesen Bürger nicht übermäßig schwierig ist, diese Voraussetzungen zu erfüllen“⁸⁴.

In der Rechtssache *VI gegen The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs*⁸⁵ ging es um die Situation eines irischen Kindes, das mit einem Elternteil, der die elterliche Fürsorge für das Kind tatsächlich wahrnahm und der Angehöriger eines Drittstaats war, im Vereinigten Königreich lebte. Die Frage betraf das Erfordernis eines umfassenden Krankenversicherungsschutzes im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie.

Der Gerichtshof erinnerte daran, dass das Recht eines Minderjährigen, sich auf Dauer im Aufnahmemitgliedstaat aufzuhalten, zur Sicherstellung seiner praktischen Wirksamkeit zwangsläufig mit einem Recht für den Elternteil, der die elterliche Fürsorge für das Kind tatsächlich wahrnimmt, sich mit ihm im Aufnahmemitgliedstaat aufzuhalten, einhergeht. Daraus folgt, dass die Unanwendbarkeit von Voraussetzungen wie z. B. eines umfassenden Krankenversicherungsschutzes infolge des Erwerbs eines Rechts auf Daueraufenthalt durch den Minderjährigen sich auf diesen Elternteil erstreckt. Daher ist nach dem Erwerb des Daueraufenthaltsrechts durch das Kind niemand von beiden verpflichtet, über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz zu verfügen, um sein Aufenthaltsrecht zu behalten⁸⁶.

Der Gerichtshof stellte klar, dass in dem Zeitraum, bevor ein Kind ein Recht auf Daueraufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erwirbt, sowohl dieses Kind als auch der Elternteil, der die elterliche Fürsorge tatsächlich wahrnimmt, über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen müssen. Diese Voraussetzung ist sowohl dann erfüllt, wenn das Kind über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügt, der seinen Elternteil abdeckt, als auch im gegenteiligen Fall, in dem dieser Elternteil über einen solchen Schutz verfügt, der das Kind abdeckt⁸⁷.

Der Gerichtshof wies darauf hin, dass der Aufnahmemitgliedstaat vorbehaltlich der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Zugehörigkeit eines wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürgers zu seinem öffentlichen Krankenversicherungssystem von Voraussetzungen abhängig machen darf, die sicherstellen sollen, dass dieser Bürger die öffentlichen Finanzen nicht

⁸³ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, A (Soins de santé publics), [C-535/19](#), ECLI:EU:C:2021:595, Rn. 59, und C-247/20, VI/The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, ECLI:EU:C:2022:177, Rn. 59.

⁸⁴ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, A (Soins de santé publics), [C-535/19](#), ECLI:EU:C:2021:595, Rn. 59.

⁸⁵ Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 10. März 2022, VI/Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, [C-247/20](#), ECLI:EU:C:2022:177.

⁸⁶ Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 10. März 2022, VI/Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, Rn. 60.

⁸⁷ Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 10. März 2022, VI/Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, Rn. 67.

unangemessen in Anspruch nimmt. Des Weiteren betonte der Gerichtshof, dass ein Unionsbürger, wenn er Mitglied eines solchen öffentlichen Krankenversicherungssystems im Aufnahmemitgliedstaat ist, über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie verfügt⁸⁸. In einer Situation, in der der Elternteil während des in Rede stehenden Zeitraums im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet hat und steuerpflichtig war, wäre es unverhältnismäßig, diesem Kind und dem Elternteil, der die elterliche Fürsorge für das Kind tatsächlich wahrnimmt, ein Aufenthaltsrecht allein deshalb zu verweigern, weil sie während dieses Zeitraums kostenlos dem öffentlichen Krankenversicherungssystem dieses Staates angeschlossen waren. Unter diesen Umständen kann nämlich nicht davon ausgegangen werden, dass die kostenlose Mitgliedschaft die öffentlichen Finanzen dieses Staates unverhältnismäßig in Anspruch nimmt.

5.2. Einreise- und Aufenthaltsrecht von anderen Familienangehörigen der Unionsbürgerinnen und -bürger

Artikel 3 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Einreise und den Aufenthalt von „Angehörigen der Familie im weiteren Sinne“ von Unionsbürgerinnen und -bürgern zu erleichtern. In der Rechtssache *Minister for Justice and Equality (Ressortissant de pays tiers cousin d'un citoyen de l'Union)*⁸⁹ ging es um „Familienangehörige, die mit dem primär aufenthaltsberechtigten Unionsbürger in häuslicher Gemeinschaft leben“ – eine Kategorie von „Angehörigen der Familie im weiteren Sinne“. Der Gerichtshof hat zunächst festgestellt, dass die drei Situationen, die unter die Kategorie „Angehörige der Familie im weiteren Sinne“ fallen, nämlich die finanzielle Abhängigkeit, die physische Abhängigkeit und die Zugehörigkeit zur häuslichen Gemeinschaft, nicht kumulativ sein müssen. Das bedeutet, dass eine Person als „Angehörige der Familie im weiteren Sinne“ angesehen werden kann, wenn sie sich in einer dieser drei Situationen befindet. Dann stellte der Gerichtshof klar, dass sich der Begriff „in häuslicher Gemeinschaft leben“ auf Personen bezieht, die mit dem Unionsbürger in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen, das auf „engen und festen, im selben Haushalt im Rahmen einer häuslichen Lebensgemeinschaft entstandenen persönlichen Beziehungen beruht, die über ein bloßes vorübergehendes Zusammenwohnen aus reinen Zweckmäßigkeitsgründen“ hinausgehen⁹⁰. Bei der Beurteilung des Vorliegens solcher Beziehungen seien u. a. der Verwandtschaftsgrad und, je nach den besonderen Umständen des Einzelfalls, „die Nähe der fraglichen familiären Beziehung sowie die Gegenseitigkeit und die Intensität der bestehenden Beziehung“ zu berücksichtigen⁹¹. Diese Beziehung muss so beschaffen sein, dass dann, wenn der Familienangehörige daran gehindert wäre, mit dem Unionsbürger in häuslicher Gemeinschaft zu leben, „zumindest eine der

⁸⁸ Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 10. März 2022, VI/Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, [C-247/20](#), ECLI:EU:C:2022:177, Rn. 69.

⁸⁹ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 15. September 2022, SRS und AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), ECLI:EU:C:2022:683.

⁹⁰ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 15. September 2022, SRS und AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), ECLI:EU:C:2022:683, Rn. 30.

⁹¹ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 15. September 2022, SRS und AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), ECLI:EU:C:2022:683, Rn. 27.

beiden Personen dadurch beeinträchtigt würde⁹². Ein wichtiger Gesichtspunkt sei auch die Dauer der häuslichen Lebensgemeinschaft⁹³. Der Unionsbürger und der Familienangehörige im weiteren Sinne müssen in derselben häuslichen Gemeinschaft leben, der Unionsbürger muss jedoch nicht der Haushalt vorstand sein⁹⁴.

5.3. Zugang mobiler Unionsbürgerinnen und -bürger zu Leistungen und/oder Sozialhilfe

In der Rechtssache *S. gegen Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit*⁹⁵ ging es um die Frage, ob mobile Unionsbürgerinnen und -bürger, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat haben und nicht erwerbstätig sind, während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts vom Anspruch auf Familienleistungen ausgeschlossen werden können. Der Gerichtshof entschied, dass eine solche Bedingung nicht mit dem EU-Recht vereinbar ist, sofern sie Personen betrifft, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in dem Aufnahmemitgliedstaat haben, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten. Was die Freizügigkeitsrichtlinie betrifft, hielt der Gerichtshof fest, dass ein wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten hat, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht. Anders als nach Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, anderen Unionsbürgerinnen und -bürgern als Arbeitnehmern oder Selbstständigen sowie ihren Familienangehörigen in den ersten drei Monaten des Aufenthalts den Anspruch auf Sozialhilfe nicht zu gewähren, gelte im streitigen Fall keine solche Ausnahme. Tatsächlich fielen Familienleistungen, die unabhängig vom individuellen Bedürfnis des Begünstigten gewährt werden und nicht zur Deckung des Lebensunterhalts, sondern zum Ausgleich von Familienlasten bestimmt sind, nicht unter den Begriff „Sozialhilfe“ im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie. Dies gelte insbesondere für Familienleistungen, die Familien automatisch gewährt werden, wenn sie bestimmte objektive Kriterien erfüllen, insbesondere hinsichtlich ihrer Größe, ihres Einkommens und ihrer Kapitalmittel, ohne dass eine individuelle und ermessensabhängige Prüfung der persönlichen Bedürftigkeit erfolgt⁹⁶.

Die Rechtssache *Jobcenter Krefeld*⁹⁷ handelte von einem Unionsbürger, der vor seiner Arbeitslosigkeit im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet hat und dort seine minderjährigen Kinder zur Schule geschickt hat, und dem daher ein Aufenthaltsrecht nach Artikel 10 der Verordnung

⁹² Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 15. September 2022, SRS und AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), ECLI:EU:C:2022:683, Rn. 27.

⁹³ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 15. September 2022, SRS und AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), ECLI:EU:C:2022:683, Rn. 29.

⁹⁴ Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 15. September 2022, SRS und AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), ECLI:EU:C:2022:683, Rn. 22.

⁹⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. August 2022, S./Familienkasse Niedersachsen-Bremen, [C-411/20](#), ECLI:EU:C:2022:602.

⁹⁶ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. August 2022, S./Familienkasse Niedersachsen-Bremen, [C-411/20](#), ECLI:EU:C:2022:602, Rn. 34, 35, 47, 48, 53 und 55.

⁹⁷ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle/JD, [C-181/19](#), ECLI:EU:C:2020:794.

Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union zustand, weil die Kinder in diesem Staat zur Schule gingen. In diesem Fall geht es um das Recht auf Gleichbehandlung im Zusammenhang mit sozialen Vergünstigungen.

Das Gericht war der Auffassung, dass die Verordnung Nr. 492/2011 einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats und seine minderjährigen Kinder, die alle im erstgenannten Mitgliedstaat ein Aufenthaltsrecht auf der Grundlage von Artikel 10 dieser Verordnung genießen, weil die Kinder dort die Schule besuchen, unter allen Umständen automatisch von einem Anspruch auf Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts ausgeschlossen sind. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass das Aufenthaltsrecht, das den Kindern eines (früheren) Wanderarbeitnehmers – und daneben dem die elterliche Sorge für sie wahrnehmenden Elternteil – zuerkannt wird, um ihr Recht auf Zugang zum Unterricht zu gewährleisten, ursprünglich auf die Arbeitnehmereigenschaft des betreffenden Elternteils zurückgeht. Einmal erworben, erwächst dieses Recht jedoch zu einem eigenständigen Recht und kann auch nach dem Verlust dieser Eigenschaft fortbestehen. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass Personen, die ein Aufenthaltsrecht aufgrund von Artikel 10 der Verordnung Nr. 492/2011 haben, das Recht auf Gleichbehandlung im Bereich der Gewährung sozialer Vergünstigungen nach Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung selbst dann genießen, wenn sie sich nicht mehr auf die Arbeitnehmereigenschaft berufen können, aus der sie ihr Aufenthaltsrecht ursprünglich herleiteten⁹⁸.

Der Gerichtshof war der Auffassung, dass Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie eine solche Auslegung nicht in Frage stellt. Diesbezüglich stellte er klar, dass die in Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie niedergelegte Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz nicht für einen Unionsbürger gilt, der, bevor er im Aufnahmemitgliedstaat arbeitslos wurde, dort gearbeitet und seine Kinder eingeschult hatte und dem damit ein Aufenthaltsrecht aufgrund von Artikel 10 der Verordnung Nr. 492/2011 zusteht, weil die Kinder in dort die Schule besuchen⁹⁹.

Schließlich stellte der Gerichtshof fest, dass die Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats und seine minderjährigen Kinder, die alle im erstgenannten Mitgliedstaat ein Aufenthaltsrecht aus Artikel 10 der Verordnung Nr. 492/2011 genießen, weil die Kinder dort die Schule besuchen und in einem Sozialversicherungssystem oder Familienleistungssystem im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004 eingebunden sind, unter allen Umständen automatisch von einem Anspruch auf besondere beitragsunabhängige Geldleistungen ausgeschlossen sind.¹⁰⁰

⁹⁸ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle/JD, [C-181/19](#), ECLI:EU:C:2020:794, Rn. 50, 54 und 55.

⁹⁹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle/JD, [C-181/19](#), ECLI:EU:C:2020:794, Rn. 67.

¹⁰⁰ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle/JD, [C-181/19](#), ECLI:EU:C:2020:794, Rn. 75–79.

*In der Rechtssache Department for Communities in Northern Ireland*¹⁰¹ ging es um eine Unionsbürgerin, die 2019 in das Vereinigte Königreich eingereist war und die dort zu keiner Zeit erwerbstätig war. Im Juni 2020 wurde dieser Unionsbürgerin im Vereinigten Königreich ein Aufenthaltsrecht nach innerstaatlichem Recht in der Form eines „Pre-Settled Status“ unter der britischen Niederlassungsregelung „EU Settlement Scheme“ (Verfahren für EU-Bürger zur Beantragung eines Rechts auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich) zuerkannt. Das EU Settlement Scheme dient der Umsetzung von Artikel 18 Absatz 1 des Austrittsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (neuer Aufenthaltsstatus für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die zum Zeitpunkt des Ablaufs des Übergangszeitraums Freizügigkeitsrechte im Vereinigten Königreich ausgeübt haben), umfasst aber gleichzeitig im Rahmen der britischen Innenpolitik auch Unionsbürger, die nicht unter das Austrittsabkommen fallen, weil sie die Bedingungen des EU-Rechts zur Freizügigkeit von Unionsbürgern nicht erfüllten. 2020 entschieden die britischen Behörden, dass solche Unionsbürger keinen Anspruch auf „Universalbeihilfe“ (eine Sozialhilfeleistung) haben, da ihnen kein Recht auf Aufenthalt nach den Vorschriften der Freizügigkeitsrichtlinie zustehe.

Das Urteil stellt klar, unter welchen Bedingungen sich nicht erwerbstätige Unionsbürger, die sich im Aufnahmemitgliedstaat nach nationalem Recht aufhalten, auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit berufen können, um Zugang zu Sozialleistungen im Aufnahmemitgliedstaat zu erhalten.

Nach der Auffassung des Gerichtshofs ist die Frage, ob ein solcher Bürger aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminiert wird, im Licht von Artikel 24 der Freizügigkeitsrichtlinie und nicht von Artikel 18 AEUV zu beurteilen. In diesem Zusammenhang wies der Gerichtshof insbesondere darauf hin, dass das in Artikel 18 AEUV dargelegte Diskriminierungsverbot in Bezug auf Unionsbürger, die von ihrer Freiheit Gebrauch machen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, in Artikel 24 der Freizügigkeitsrichtlinie eine konkrete Ausprägung erfahren hat, und dass Unionsbürger, die sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, begeben oder sich dort aufhalten, sowie ihre Familienangehörigen, in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen¹⁰².

Der Gerichtshof verwies auf seine Rechtsprechung, wonach ein Unionsbürger nur dann verlangen kann, hinsichtlich des Zugangs zur Sozialhilfe gemäß Artikel 24 der Freizügigkeitsrichtlinie die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats zu genießen, wenn sein Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats die Voraussetzungen dieser Richtlinie erfüllt. Ein nicht erwerbstätiger Unionsbürger, der nicht über ausreichende Existenzmittel verfügt und sich außerhalb der in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen im Aufnahmemitgliedstaat aufhält, könne sich nicht auf das Diskriminierungsverbot des Artikels 24 Absatz 1 der Richtlinie berufen. Andernfalls würde er nämlich einen umfassenderen Schutz

¹⁰¹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, CG/The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), ECLI:EU:C:2021:602.

¹⁰² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, CG/The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), ECLI:EU:C:2021:602, Rn. 66 und 67.

genießen als denjenigen, den er bei Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie erhalten hätte, die dazu geführt hätten, dass ihm ein Aufenthaltsrecht verweigert worden wäre¹⁰³.

Findet Artikel 24 der Freizügigkeitsrichtlinie keine Anwendung, weil sich der Unionsbürger nicht im Sinne dieser Richtlinie, sondern auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, dürfen die zuständigen nationalen Behörden einen Antrag auf Sozialhilfe nur ablehnen, wenn sie sich vergewissert haben, dass diese Ablehnung den mobilen Unionsbürger nicht einem konkreten und gegenwärtigen Risiko der Verletzung seiner in der Grundrechtecharta verbürgten Grundrechte aussetzt¹⁰⁴.

5.4. Abgeleitete Aufenthaltsrechte von Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige eines Unionsbürgers sind, auf der Grundlage von Artikel 20 AEUV

In der Rechtssache *M.D. gegen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága*¹⁰⁵ hatte ein Drittstaatsangehöriger, der mit seiner Lebensgefährtin und dem gemeinsamen minderjährigen Kind, die beide Unionsbürger sind, im Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, zusammenlebt, einen Antrag auf Ausstellung einer Daueraufenthaltskarte gestellt, der aber abgelehnt wurde, weil der Antragsteller wegen einer Straftat verurteilt worden war. Die nationalen Behörden waren der Ansicht, dass das Verhalten des Antragstellers eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstelle. Sie erließen gegen ihn ein Einreise- und Aufenthaltsverbot für die Dauer von drei Jahren und gaben eine Ausschreibung in Bezug auf dieses Verbot in das Schengener Informationssystem (SIS) ein. Zum Zeitpunkt, an dem ihm die Aufenthaltsberechtigung entzogen wurde, hatte der Drittstaatsangehörige das Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit seine Lebensgefährtin und sein Kind besaßen.

Der Gerichtshof wies darauf hin, dass es besondere Sachverhalte gibt, in denen einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, ein Aufenthaltsrecht eingeräumt werden muss, da sonst die Unionsbürgerschaft ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde¹⁰⁶. Auf dieser Grundlage bestätigte der Gerichtshof, dass Artikel 20 AEUV nationalen Maßnahmen entgegensteht, sofern diese bewirken, dass Unionsbürgerinnen und -bürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird¹⁰⁷. Der Gerichtshof stellte fest, dass das gegen den Drittstaatsangehörigen erlassene Einreise- und Aufenthaltsverbot einen europäischen Zuschnitt hatte. Es könne nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass das erlassene Einreise- und Aufenthaltsverbot dazu führt,

¹⁰³ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, CG/The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), ECLI:EU:C:2021:602, Rn. 81.

¹⁰⁴ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. Juli 2021, CG/The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), ECLI:EU:C:2021:602, Rn. 93.

¹⁰⁵ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 27. April 2023, M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), ECLI:EU:C:2023:341.

¹⁰⁶ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 27. April 2023, M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), ECLI:EU:C:2023:341, Rn. 58.

¹⁰⁷ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 27. April 2023, M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), ECLI:EU:C:2023:341, Rn. 57.

dass der Lebensgefährtin und dem minderjährigen Kind, die beide Unionsbürger sind, de facto der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen ihr Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird. Dies wäre dann der Fall, wenn zwischen dem Drittstaatsangehörigen und dem Unionsbürger, dessen Familienangehöriger er ist, ein *Abhängigkeitsverhältnis* bestünde, das dazu führen würde, dass der Unionsbürger gezwungen wäre, den betreffenden Drittstaatsangehörigen zu begleiten und das Gebiet der Union zu verlassen.¹⁰⁸ Der Gerichtshof wies außerdem darauf hin, dass sich die Mitgliedstaaten auf Gründe der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit berufen können, um das Aufenthaltsrecht nach Artikel 20 einzuschränken, wenn die Person eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt. Daher verwehrte es das Unionsrecht einem Mitgliedstaat, gegen einen Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines statischen Unionsbürgers (d. h. einer Person, die Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats ist und noch nie von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat) ein Verbot der Einreise in das Unionsgebiet zu erlassen, ohne geprüft zu haben, ob zwischen diesen Personen ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, das den Unionsbürger de facto zwingen würde, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, und, wenn dies bejaht wird, ob die Gründe, aus denen das Einreiseverbot erlassen wurde, es erlauben, vom abgeleiteten Aufenthaltsrecht dieses Drittstaatsangehörigen abzuweichen¹⁰⁹.

In der Rechtssache *E.K. gegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*¹¹⁰ stellte der Gerichtshof fest, dass ein Drittstaatsangehöriger, der als Familienangehöriger eines statischen Unionsbürgers ein Aufenthaltsrecht nach Artikel 20 AEUV genießt, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten im Sinne der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen erlangen kann, wenn er die durch das Unionsrecht vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt. Der Gerichtshof hielt zum einen fest, dass Drittstaatsangehörige, die sich ausschließlich vorübergehend aufhalten, vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/109/EG ausgeschlossen sind¹¹¹. Der Gerichtshof betonte jedoch, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nach Artikel 20 AEUV einen „ausschließlich vorübergehenden“ Aufenthalt im Sinne der Richtlinie 2003/109/EG darstellt. Das Aufenthaltsrecht eines Drittstaatsangehörigen nach Artikel 20 AEUV sei gerechtfertigt, wenn der Aufenthalt erforderlich ist, damit der Unionsbürger den Kernbestand der Rechte, die ihm dieser Status verleiht, wirksam in Anspruch nehmen kann, solange das Abhängigkeitsverhältnis zu diesem Drittstaatsangehörigen fortbesteht. Ein solches Abhängigkeitsverhältnis sei grundsätzlich nicht auf kurze Dauer angelegt, sondern könne sich über einen beträchtlichen Zeitraum erstrecken¹¹². Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass ein Drittstaatsangehöriger, der als Familienangehöriger eines statischen Unionsbürgers ein

¹⁰⁸ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 27. April 2023, M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), ECLI:EU:C:2023:341, Rn. 59.

¹⁰⁹ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 27. April 2023, M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), ECLI:EU:C:2023:341, Rn. 70.

¹¹⁰ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 7. September 2022, E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), ECLI:EU:C:2022:639.

¹¹¹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 7. September 2022, E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), ECLI:EU:C:2022:639, Rn. 42.

¹¹² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 7. September 2022, E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), ECLI:EU:C:2022:639, Rn. 41.

Aufenthaltsrecht nach Artikel 20 AEUV genießt, die Voraussetzungen dieser Richtlinie (in Bezug auf die Dauer des Aufenthalts, ausreichende Einkünfte und Krankenversicherung sowie gegebenenfalls den Nachweis der Integration in dem betreffenden Mitgliedstaat) erfüllen muss, um die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu erlangen¹¹³.

In der Rechtssache *X gegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*¹¹⁴ ging es um einen minderjährigen niederländischen Staatsangehörigen, Kind einer thailändischen Mutter, der in Thailand geboren wurde und stets dort gewohnt hat. Es gab keinen Kontakt zwischen dem niederländischen Vater und dem Kind, für das die Mutter das alleinige Sorgerecht besaß. Der Gerichtshof hatte die Anwendung von Artikel 20 AEUV in Fällen auszulegen, in denen ein minderjähriger Unionsbürger nie in der EU gelebt hat. Er kam zu dem Ergebnis, dass Artikel 20 AEUV es nicht ausschließt, dass ein drittstaatsangehöriger Elternteil, dessen minderjähriges Kind Unionsbürger ist und sich seit seiner Geburt nie im Unionsgebiet aufgehalten hat, ein aus Artikel 20 AEUV abgeleitetes Aufenthaltsrecht in Anspruch nehmen kann, sofern

- das nach ständiger Rechtsprechung erforderliche Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Kind und dem Elternteil besteht
- und feststeht, dass das Kind mit diesem Elternteil in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt, einreisen und sich dort aufhalten wird¹¹⁵.

Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass ein Mitgliedstaat einen Antrag auf ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht, den ein Drittstaatsangehöriger, dessen minderjähriges Kind, das Unionsbürger ist, ohne sich jemals im Unionsgebiet aufgehalten zu haben, von ihm abhängig ist, gestellt hat, nicht mit der Begründung ablehnen kann, dass der mit der Ausübung der Rechte des Kindes als Unionsbürger einhergehende Umzug in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit das Kind besitzt, nicht im tatsächlichen oder glaubhaft erscheinenden Interesse des Kindes liege¹¹⁶. Für die Beurteilung, ob ein minderjähriges Kind, das Unionsbürger ist, von seinem drittstaatsangehörigen Elternteil abhängig ist, hat der betreffende Mitgliedstaat sämtliche relevanten Umstände zu berücksichtigen¹¹⁷.

In den verbundenen Rechtssachen *Subdelegación del Gobierno en Toledo gegen XU und QP*¹¹⁸ ging es ebenfalls um das Aufenthaltsrecht nach Artikel 20 AEUV von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers, der von seinem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union nie Gebrauch gemacht hat. Die betreffenden drittstaatsangehörigen Familienangehörigen

¹¹³ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 7. September 2022, E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), ECLI:EU:C:2022:639, Rn. 49.

¹¹⁴ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 22. Juni 2023, X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), ECLI:EU:C:2023:499.

¹¹⁵ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 22. Juni 2023, X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), ECLI:EU:C:2023:499, Rn. 38.

¹¹⁶ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 22. Juni 2023, X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), ECLI:EU:C:2023:499, Rn. 45.

¹¹⁷ Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 22. Juni 2023, X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), ECLI:EU:C:2023:499, Rn. 61.

¹¹⁸ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 5. Mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU und QP, [verbundene Rechtssachen C-451/19 und C-532/19](#), ECLI:EU:C:2022:354.

waren in dem einen Fall das minderjährige Kind der Ehefrau eines Unionsbürgers und in dem anderen Fall die Ehefrau eines Unionsbürgers. Darüber hinaus umfassten die betreffenden Familien Kinder mit Unionsbürgerschaft, nämlich den Bruder des minderjährigen Kindes der Ehefrau und die Tochter der Ehefrau.

Der Gerichtshof wies darauf hin, dass Artikel 20 AEUV drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers, der sein Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt hat, ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht anerkennt, wenn zwischen diesen Familienangehörigen und dem Unionsbürger ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, das in dem Fall, in dem dem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht verweigert würde, dazu führen würde, dass der Unionsbürger gezwungen wäre, den betreffenden Drittstaatsangehörigen zu begleiten und das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen¹¹⁹.

In Bezug auf ein Kind mit Unionsbürgerschaft, das sein Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt hat, wird ein solches Abhängigkeitsverhältnis widerlegbar vermutet, wenn der Elternteil, der Drittstaatsangehöriger ist, mit dem Elternteil, der Unionsbürger ist, dauerhaft zusammenlebt und daher täglich das Sorgerecht sowie die rechtliche, finanzielle und affektive Sorge für dieses Kind mit ihm teilt. Das Abhängigkeitsverhältnis kann unabhängig davon vermutet werden, dass der andere Elternteil ein uneingeschränktes Recht auf Verbleib in dem Mitgliedstaat hat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt¹²⁰.

Darüber hinaus befasste sich der Gerichtshof mit der Situation eines minderjährigen drittstaatsangehörigen Geschwisterteils eines minderjährigen Unionsbürgers, dessen Elternteil ohne Unionsbürgerschaft ein Aufenthaltsrecht nach Artikel 20 AEUV genießt. Er kam zu dem Schluss, dass ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, das die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts für das minderjährige Kind ohne Unionsbürgerschaft des drittstaatsangehörigen Ehegatten eines Unionsbürgers rechtfertigen kann, der nie von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, wenn i) die Ehe zwischen diesem Unionsbürger und dem drittstaatsangehörigen Ehegatten ein Kind hervorgebracht hat, das Unionsbürger ist und nie von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, und ii) dieses Kind gezwungen wäre, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, wenn das minderjährige Kind ohne Unionsbürgerschaft gezwungen wäre, das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats zu verlassen. In einer solchen Situation könnte der drittstaatsangehörige Elternteil gezwungen sein, das minderjährige Geschwisterteil, das nicht Unionsbürger ist, zu begleiten. Dies wiederum könnte auch das Kind, das Unionsbürger ist, zwingen, dieses Gebiet zu verlassen¹²¹.

¹¹⁹ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 5. Mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU und QP, [verbundene Rechtssachen C-451/19 und C-532/19](#), ECLI:EU:C:2022:354, Rn. 45–47.

¹²⁰ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 5. Mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU und QP, [verbundene Rechtssachen C-451/19 und C-532/19](#), ECLI:EU:C:2022:354, Rn. 69.

¹²¹ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 5. Mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU und QP, [verbundene Rechtssachen C-451/19 und C-532/19](#), ECLI:EU:C:2022:354, Rn. 83–86.

5.5. Andere Rechtssachen zu Freizügigkeitsrechten

Die Rechtssache *WS gegen Bundesrepublik Deutschland*¹²² betrifft einen deutschen Staatsangehörigen, für den eine Interpol-Ausschreibung herausgegeben worden war. Wenn die Person sich in solchen Fällen in einem Interpol-Mitgliedstaat befindet, muss dieser Staat die Person vorläufig festnehmen oder ihre Bewegungen einschränken. Noch vor der Herausgabe der Ausschreibung hatte Deutschland ein Ermittlungsverfahren wegen derselben Taten eingeleitet, das eingestellt wurde. Die deutschen Behörden teilten Interpol mit, dass davon ausgegangen werde, dass im konkreten Fall das Doppelbestrafungsverbot greife. Nach dem Doppelbestrafungsverbot darf eine rechtskräftig abgeurteilte Person nicht wegen derselben Tat erneut verfolgt werden. Der deutsche Staatsangehörige er hob daraufhin Klage und beantragte, die Bundesrepublik Deutschland dazu zu verurteilen, alle geeigneten Maßnahmen zur Löschung der ihn betreffenden Ausschreibung zu ergreifen. Er machte unter anderem geltend, dass sein Freizügigkeitsrecht verletzt worden sei, da es ihm nicht möglich gewesen sei, in einen anderen Schengen- oder EU-Mitgliedstaat zu reisen ohne Gefahr zu laufen, festgenommen zu werden.

Der Gerichtshof prüfte daher, ob Artikel 21 AEUV über die Freizügigkeit in Verbindung mit den unionsrechtlichen Bestimmungen über das Doppelbestrafungsverbot der vorläufigen Festnahme der Person in einer solchen Situation entgegensteht.

Der Gerichtshof stellte fest, dass eine vorläufige Festnahme zwar eine Einschränkung der Freizügigkeit darstellt¹²³, aber durch das legitime Ziel der Vermeidung der Straflosigkeit gerechtfertigt ist, wenn fraglich ist, ob das Verbot der Doppelbestrafung zum Tragen kommt. Dagegen ist die vorläufige Festnahme bzw. Inhaftierung ausgeschlossen, wenn durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung festgestellt wurde, dass das Doppelbestrafungsverbot greift.

In der Rechtssache *Staatsanwaltschaft Heilbronn gegen ZW*¹²⁴ befasste sich der Gerichtshof mit einem Fall, in dem rumänische Staatsangehörige ihr Kind von Deutschland nach Rumänien verbrachten, ohne die erforderliche Zustimmung des staatlich bestellten Pflegers zu erhalten, der befugt war, den Aufenthaltsort des Kindes zu bestimmen. Die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen betrafen deutsche strafrechtliche Vorschriften, die danach unterscheiden, ob das Kind von seinem Elternteil innerhalb des deutschen Hoheitsgebiets oder außerhalb davon, u. a. in einem anderen Mitgliedstaat der Union, zurückgehalten wird, wobei nur im letzteren Fall ein solches Verhalten strafbar wäre, auch wenn es nicht mit Gewalt, Drohung mit einem empfindlichen Übel oder List einherginge.¹²⁵ Der Gerichtshof führte aus, dass nichtdeutsche Staatsangehörige, die sich in Deutschland aufhalten, eher als deutsche Staatsangehörige ihr Kind in einen anderen Mitgliedstaat

¹²² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 12. Mai 2021, WS/Bundesrepublik Deutschland, [C-505/19](#), ECLI:EU:C:2021:376.

¹²³ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 12. Mai 2021, WS/Bundesrepublik Deutschland, [C-505/19](#), ECLI:EU:C:2021:376, Rn. 84–86.

¹²⁴ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 19. November 2020, Staatsanwaltschaft Heilbronn/ZW, [C-454/19](#), ECLI:EU:C:2020:947.

¹²⁵ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 19. November 2020, Staatsanwaltschaft Heilbronn/ZW, [C-454/19](#), ECLI:EU:C:2020:947, Rn. 31 und 32.

verbringen oder schicken und dort zurückhalten würden. Daher könne eine solche Ungleichbehandlung die Freizügigkeit der Unionsbürger beeinträchtigen oder gar beschränken. Der Schutz des Kindes stelle zwar ein berechtigtes Interesse dar, das grundsätzlich geeignet ist, eine Beschränkung der Freizügigkeit zu rechtfertigen. Die in Rede stehende innerstaatliche Vorschrift gehe jedoch über das zur Erreichung dieses legitimen Ziels Erforderliche hinaus. Der Gerichtshof nahm insbesondere Bezug auf die unionsrechtlichen Vorschriften zur justiziellen Zusammenarbeit in Fällen der internationalen Entführung Minderjähriger.¹²⁶ Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass Artikel 21 AEUV über die Personenfreizügigkeit einer Gesetzesbestimmung wie der in diesem Verfahren fraglichen entgegensteht.

Das Urteil in der Rechtssache *Ligue des droits humains*¹²⁷ enthielt wichtige Klarstellungen zur Auslegung der Richtlinie über Fluggastdatensätze (Passenger Name Record, PNR) und zu Fragen des Datenschutzes. Darin wurden außerdem die Modalitäten der Verwendung von PNR-Daten auf EU-Flügen erläutert.

Die PNR-Richtlinie schreibt die systematische Verarbeitung einer großen Zahl von Fluggastdatensätzen (PNR) über Fluggäste auf Drittstaatsflügen vor, die in die EU ein- und aus der EU ausreisen, zum Zwecke der Bekämpfung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität vor. Darüber hinaus bietet Artikel 2 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Richtlinie auch auf Flüge innerhalb der EU anzuwenden.

Im Rahmen einer beim Cour constitutionnelle (Verfassungsgericht, Belgien) erhobenen Klage auf Nichtigerklärung des belgischen Gesetzes, mit dem die PNR-Richtlinie¹²⁸ und die API-Richtlinie¹²⁹ in nationales Recht umgesetzt wurden, hat das belgische Verfassungsgericht dem Gerichtshof der Europäischen Union zehn Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, unter anderem zur Gültigkeit der PNR-Richtlinie und zur Vereinbarkeit des belgischen Gesetzes mit dem EU-Recht.

Der Gerichtshof stellte fest, dass die Prüfung der betreffenden Fragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Richtlinie berühren könnte¹³⁰.

Darüber hinaus gab der Gerichtshof unter anderem Klarstellungen zu einer möglichen Anwendung des mit der PNR-Richtlinie geschaffenen Systems zur Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität auf EU-Flügen und in anderen Arten der Personenbeförderung innerhalb der Union. In diesem Zusammenhang stellte der Gerichtshof fest, dass das Unionsrecht nationalen

¹²⁶ Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 19. November 2020, Staatsanwaltschaft Heilbronn/ZW, [C-454/19](#), ECLI:EU:C:2020:947, Rn. 40 und 50.

¹²⁷ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 21. Juni 2022, Ligue des droits humains/Conseil des ministres, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

¹²⁸ Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132).

¹²⁹ Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (ABl. 261 vom 6.8.2004, S. 24).

¹³⁰ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 21. Juni 2022, Ligue des droits humains/Conseil des ministres, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, Rn. 227 und 228.

Rechtsvorschriften entgegensteht, die, ohne dass der betreffende Mitgliedstaat mit einer realen und aktuellen oder vorhersehbaren terroristischen Bedrohung konfrontiert ist, ein System vorsehen, wonach die PNR-Daten aller EU-Flüge und aller Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union aus diesem, in diesen oder durch diesen Mitgliedstaat zur Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität von den Beförderungsunternehmen und den Reiseunternehmen übermittelt sowie von den zuständigen Behörden verarbeitet werden¹³¹.

In einer solchen Situation muss die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems auf die Übermittlung und Verarbeitung der PNR-Daten von Flügen und/oder Beförderungen beschränkt werden, die insbesondere bestimmte Verbindungen, bestimmte Reisemuster oder bestimmte Flughäfen, Bahnhöfe oder Seehäfen betreffen, für die es Anhaltspunkte gibt, die seine Anwendung rechtfertigen können. Es ist Sache des betreffenden Mitgliedstaats, die EU-Flüge und/oder die Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union, für die es solche Anhaltspunkte gibt, auszuwählen und sie nach Maßgabe der Entwicklung der Bedingungen, die ihre Auswahl gerechtfertigt haben, regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sich die Anwendung dieses Systems auf solche EU-Flüge und/oder Beförderungen stets auf das absolut Notwendige beschränkt¹³².

6. EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE (ARTIKEL 24 AEUV, ARTIKEL 11 ABSATZ 4 EUV)

Während des Berichtszeitraums erließ der Gerichtshof zwei wichtige Urteile zur Europäischen Bürgerinitiative.

In der Rechtssache *Rumänien gegen Kommission*¹³³ befasste sich der Gerichtshof erstmals ausdrücklich mit der Frage, ob ein Beschluss der Kommission über die Registrierung einer europäischen Bürgerinitiative anfechtbar ist. Er gab außerdem Klarstellungen zu den Besonderheiten der von der Kommission zum Erlass eines solchen Beschlusses ausgeübten Kontrolle sowie zu der Art der Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines solchen Beschlusses durch den Gerichtshof. Am 18. Juni 2013 wurde der Europäischen Kommission der Vorschlag für die Bürgerinitiative mit der Bezeichnung „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“ vorgelegt. Mit Beschluss vom 25. Juli 2013¹³⁴ wies die Kommission den Antrag auf Registrierung der streitigen geplanten Initiative mit der Begründung zurück, dass diese offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Das

¹³¹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 21. Juni 2022, Ligue des droits humains/Conseil des ministres, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, Rn. 270–291.

¹³² Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 21. Juni 2022, Ligue des droits humains/Conseil des ministres, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, Rn. 270–291.

¹³³ Urteil des Gerichts (Zehnte Kammer) vom 10. November 2021, Rumänien/Kommission, [T-495/19](#), Rechtsmittel anhängig, ECLI:EU:T:2021:781.

¹³⁴ Beschluss der Kommission C(2013) 4975 final vom 25. Juli 2013, mit dem die Registrierung der Bürgerinitiative „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“ abgelehnt wird.f

Gericht wies die Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses ab¹³⁵. Der mit dem Rechtsmittel befasste Gerichtshof hob das Urteil des Gerichts auf und erklärte den Beschluss vom 25. Juli 2013 für nichtig¹³⁶. Am 30. April 2019 erließ die Kommission einen neuen Beschluss, mit dem sie die in Rede stehende Initiative registrierte¹³⁷. Rumänien er hob Klage auf Nichtigerklärung dieses Beschlusses. Der Gerichtshof wies die Klage Rumäniens zurück. Gegen das Urteil wurde ein Rechtsmittel eingelegt (C-54/22).

In der Rechtssache **Minority SafePack gegen Europäische Kommission**¹³⁸ ersuchten die Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative das Gericht, die Mitteilung der Kommission C(2021) 171 für nichtig zu erklären. Die Mitteilung war als Antwort auf die erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ angenommen worden. 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. Am 21. Januar 2023 legten die Organisatoren gegen dieses Urteil Rechtsmittel beim Gerichtshof ein (Rechtssache C-26/23 P).

¹³⁵ Urteil des Gerichts vom 10. Mai 2016, Izsák und Dabis/Kommission, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282.

¹³⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 7. März 2019, Izsák und Dabis/Kommission, C-420/16, ECLI:EU:C:2019:177.

¹³⁷ Beschluss (EU) 2019/721 der Kommission vom 30. April 2019 über die vorgeschlagene Bürgerinitiative „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“ (ABl. 2019, L 122, S. 55, „angefochtener Beschluss“).

¹³⁸ Urteil des Gerichts (Achte Kammer) vom 9. November 2022, Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission“, [T-158/21](#), Rechtsmittel anhängig, ECLI:EU:T:2022:696.